

ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

Nº 52

Octubre-Noviembre-Diciembre 2003



UNIVERSIDAD DE SEVILLA
INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejo Asesor

Excmos. e Ilmos. Sres.

Manuel F. Clavero Arévalo, Catedrático de Derecho Administrativo
(*Presidente*)

Saturio Ramos Vicente, Vicerrector de Investigación de la Universidad de Sevilla
Joaquín Castillo Sempere, Director del Instituto Andaluz de Administración Pública
Gregorio Cámara Villar, Catedrático de Derecho Constitucional
Sebastián Cano Fernández, Viceconsejero de Educación y Ciencia
Francisco del Río Muñoz, Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía
Pedro Escribano Collado, Catedrático de Derecho Administrativo
Venancio Gutiérrez Colomina, Secretario del Ayuntamiento de Sevilla
Francisco López Menudo, Catedrático de Derecho Administrativo
Antonio Moreno Andrade, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
José Ortiz Díaz, Catedrático de Derecho Administrativo
Pedro José Pérez González-Toruño, Director General de Organización, Inspección y Calidad de los Servicios
Rafael Puyá Jiménez, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
Eduardo Roca Roca, Catedrático de Derecho Administrativo
Federico Romero Hernández, Secretario del Ayuntamiento de Málaga
José Taboada Castiñeiras, Director General de la Función Pública
José Vallés Ferrer, Catedrático de Política Económica
José Antonio Víboras Jiménez, Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía
Alfonso Yerga Cobos, Director General de Administración Local

Director:

Alfonso Pérez Moreno, Catedrático de Derecho Administrativo

Secretaria:

Concepción Barrero Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Administrativo

Consejo de Redacción:

Francisco Escribano López, Catedrático de Derecho Financiero
José Luis Rivero Isern, Catedrático de Derecho Administrativo
José I. López González, Catedrático de Derecho Administrativo
Antonio Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Catedrático de Derecho Administrativo
José I. Morillo-Velarde Pérez, Catedrático de Derecho Administrativo
Javier Barnés Vázquez, Catedrático de Derecho Administrativo
Manuel Medina Guerrero, Profesor Titular de Derecho Constitucional
Jesús Jordano Fraga, Profesor Titular de Derecho Administrativo

Secretaría de Redacción:

Facultad de Derecho. Avda. del Cid s/n. 41004 Sevilla
Tlf.: (95) 455 12 26. Fax: (95) 4557899

Realización:

Instituto Andaluz de Administración Pública

Edita:

Instituto Andaluz de Administración Pública



Gestión de publicaciones en materias
de Administración Públicas

ISSN:1130-376X- Depósito Legal:SE-812-1990

Talleres: Tecnographic, S.L. Sevilla

Suscripción anual (4 números): 36 euros. (IVA incluido)
Número suelto: 12 euros

Pedidos y suscripciones: Instituto Andaluz de Administración Pública
Servicio de Documentación y Publicaciones
Muñoz Torrero nº 1
41071 SEVILLA

Tlf.: 95 504 24 00 - Fax: 95 504 24 17

www: juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica

Email: publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es



SUMARIO

Pág.

ESTUDIOS

<i>Pedro Escribano Collado</i> La Cohesión del Sistema Nacional de Salud. Las funciones del Consejo Interterritorial	11
<i>Pedro Luis Serrera Contreras</i> Algunas cuestiones sobre responsabilidad en el contrato de concesión de obra pública	35
<i>Antonio Alfonso Pérez Andrés</i> El alcance de la reforma operada en el Ley Estatal 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, por la Ley 10/2003, de 20 de Mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario	45
<i>Severiano Fernández Ramos</i> El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía. El Derecho a la carta	51
<i>Víctor Manteca Valdelande</i> La caza y su régimen normativo	87

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Indemnización de daños en las anulaciones de nombramientos de funcionarios: la STS de 1 de Abril de 2003 <i>Luis Guillermo del Campo Barcón</i>	143
---	-----

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Constitución.- II. Derechos y Libertades.- III. Principios Jurídico Básicos.- IV. Instituciones del Estado.- V. Fuentes. VI. Organización Territorial del Estado.-VII. Economía y Hacienda. <i>(Francisco Escribano López)</i>	159
--	-----

TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL SUPERIOR
DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

I. Acto Administrativo - II. Administración Local.- III. Administración Pública.- IV. Bienes Públicos.- V. Comunidades Autónomas.- VI. Contratos.- VII. -Corporaciones de Derecho Público.- VIII.- Cultura, Educación, Patrimonio Histórico.- IX. Derecho Administrativo Económico.- X. Derecho Administrativo Sancionador - XI. Derechos Fundamentales y Libertades.- XII. Expropiación Forzosa.- XIII. Fuentes.- XIV. Hacienda Pública.- XV. Jurisdicción Contencioso- Administrativa.- XVI. Medio Ambiente.- XVII. Organización.- XVIII. Personal.- XIX. Procedimiento Administrativo.- XX. Responsabilidad.- XXI. Salud y Servicios Sociales.- XXII. Urbanismo y Vivienda.-	
Tribunal Supremo (<i>José I. López González</i>)	165
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (<i>José L. Rivero Ysern</i>)	193

CRÓNICA PARLAMENTARIA

(<i>Manuel Medina Guerrero</i>)	205
-----------------------------------	-----

DOCUMENTOS

La controvertida deuda histórica andaluza (<i>Emilia Girón Reguera</i>)	223
Un primer apunte sobre la Ley de cohesión y calidad del sistema nacional de salud (<i>Elsa Marina Álvarez González</i>)	249
El Plan General sobre el Turismo en Andalucía (<i>M^a. Isabel Jáimez Gago</i>)	269

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	311
Disposiciones Estatales.	337
Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas.	343
Disposiciones generales de la Junta de Andalucía.	349
Índice Analítico.	353
<i>(Lucía Millán Moro)</i>	
<i>(Antonio Jiménez Blanco)</i>	
<i>(Juan Antonio Carrillo Donaire)</i>	

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES: La organización de los municipios de gran población	371
Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma <i>(José I. Morillo-Velarde Pérez)</i>	381

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

<i>(Jesús Jordano Fraga)</i>	387
------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

- CANALS I AMETLLER, DOLORS: El ejercicio por particulares de autoridad. Control, inspección y certificación. Ed. Comares, Granada, 2003. 384 págs.
(Juan Antonio Carrillo Donaire) 399
- VALERA ESCOBA, GINES: Incidencias de las más reciente Legislación Sectorial Andaluza en los Procedimientos de Licencia Urbanística Municipal, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002, 256 pgs.
(Manuel M. Ocaña Gamez) 405
-

ESTUDIOS



La Cohesión del Sistema Nacional de Salud. Las funciones del Consejo Interterritorial*

Pedro Escribano Collado

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA COORDINACIÓN SANITARIA EN LA LEY 14/1986-LGS: LOS PROBLEMAS DETECTADOS POR LA DOCTRINA Y LAS SOLUCIONES PROPUESTAS: 1. El SNS y su implantación parcial. 2. La formulación de la coordinación sanitaria en la Ley 14/1986-LGS: a) Régimen de la coordinación general sanitaria. b) La misión del Consejo Interterritorial en el ámbito de la coordinación sanitaria. c) La necesidad de la aplicación plena del Sistema Nacional de Salud diseñado por la Ley 14/1986-LGS y de la reforma del Consejo. III. LA REGULACIÓN DEL CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA LEY 16/2003, DE 28 DE MAYO, DE COHESIÓN Y CALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD: 1. Caracterización legal del CISNS. 2. Ámbito funcional del CISNS: a) Clasificación de las competencias del Consejo de acuerdo con su contenido y efectos. b) Naturaleza y alcance de las funciones del CISNS.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación por las Cortes Generales de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, supone en principio una importante modificación de las bases sobre las que se definió en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud (SNS) y, especialmente un replantea-

*ABREVIATURAS UTILIZADAS:

CISNS: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Ley 16/2003-CCSNS: Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Ley 14/1986-LGS: Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

LOFCA: Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas.

SNS: Sistema Nacional de Salud.

miento del ámbito y de los mecanismos de la coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de dicho sistema. La propia exposición de motivos de la nueva Ley así lo resalta al señalar que “establece acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones públicas sanitarias como medio para asegurar a los ciudadanos el derecho a la protección de la salud, con el objetivo común de garantizar la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud”. Aunque ni las acciones ni los objetivos previstos son totalmente nuevos, el legislador es consciente de que era necesaria la búsqueda de un nuevo modelo, resultado de las experiencias habidas, buenas y malas, y de la puesta en práctica de nuevos instrumentos de organización y actuación sanitarias. Este nuevo modelo incide sobre todo en la definición de una serie de ámbitos en los que se hace indispensable la colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, así como en la formulación de los planes integrales de salud que, si bien fueron creados por la Ley 14/1986-LGS (arts. 74 a 76), no ha llegado ninguno a ver la luz, estando inédita esta fórmula de coordinación. Por último, y por citar tan sólo aquellas reformas destacadas en la exposición de motivos de la Ley, se modifica sustancialmente la regulación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), al que se le define como “órgano básico de cohesión” del sistema, dotándolo de mayor agilidad en la toma de decisiones y de nuevos mecanismos para la búsqueda de consensos y de vinculación entre las partes de las resoluciones que se adopten. La apuesta del Legislador según la presentación de la Ley es muy ambiciosa; queda por ver si su articulado ha traducido adecuadamente dichos propósitos, de forma que pueda hablarse de un nuevo modelo de funcionamiento del SNS.

La historia del SNS comienza al menos formalmente, como es sabido, con la aprobación de la Ley 14/1986-LGS, cuya aplicación y posterior desarrollo disponen en la actualidad de una literatura científica, no muy abundante, de excelente nivel para conocer sus problemas y limitaciones. Se trata de obras de imprescindible lectura, que nos ofrecen las claves de un proceso que si para algunos tenía todos los ingredientes necesarios para organizar y hacer funcionar satisfactoriamente el SNS, para otros en cambio algunas de sus determinaciones precisaban de otras reformas estructurales, sobre todo en relación con el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas y el régimen financiero por el que éstas se venían rigiendo.

Ciertamente, algunas previsiones de la Ley, consustanciales al nuevo modelo sanitario previsto, requerían importantes reformas previas, que no se habían acometido y que tardaron en formularse, como las anteriormente citadas, pero no es menos cierto que, por ejemplo, en el ámbito de la coordina-

ción y en el seno del CISNS la aplicación de la Ley podía no haberse demorado, ya que en pocos años (1986-94) varias Comunidades Autónomas recibieron los trasposos en materia de asistencia sanitaria y estaban en situación de interlocutores con la Administración estatal. La situación no era, sin embargo, tan simple como para no tener en cuenta la enorme influencia de otras circunstancias que inicialmente limitaron las propias posibilidades de actuación de ambas partes, reduciendo la implantación de las reformas contenidas en la Ley, de forma que, pasado el tiempo, muchos especialistas han llamado la atención sobre la necesidad de modificación sustancial del modelo inicial incluido en la Ley 14/1986-LGS. Aprobada la Ley 16/2003-CCSNS, que introduce gran parte de las reformas propugnadas, hay que valorar su idoneidad, teniendo en cuenta las causas que provocan su promulgación y los defectos y limitaciones iniciales que se pretenden corregir.

El presente trabajo, que se origina como una llamada de atención sobre la nueva ley formulada en las Jornadas sobre Autonomías Integradas, celebradas en Sevilla el 20 y 21 de junio de 2003, pretende ahora, más ampliamente, constituir una primera reflexión sobre algunas de las previsiones de la Ley 16/2003-CCSNS en materia de coordinación sanitaria y, especialmente, en relación con el CISNS.

II. LA COORDINACIÓN SANITARIA EN LA LEY 14/1986-LGS: LOS PROBLEMAS DETECTADOS POR LA DOCTRINA Y LAS SOLUCIONES PROPUESTAS

1. El SNS y su implantación parcial.

Como es bien sabido, la Ley 14/1986-LGS define un modelo nacional en el que se integran todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud (art. 44.1). Asimismo, desde un aspecto funcional, el sistema de salud asume todas aquellas actuaciones que permiten hacer efectivo el derecho constitucional a la protección de la salud, lo que incluye acciones de muy distinta índole, de prevención, asistencia, reparadora, así como extensivas a la salud pública, en general, y a sectores o ámbitos concretos de riesgo para la salud individual o colectiva (salud laboral, saneamiento, residuos, alimentos, productos farmacéuticos, entre otros, arts. 18 y 19). Este modelo cristaliza en la Ley en un servicio nacional de salud no centralizado, en el que, como establece su artículo 4.1, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas y las demás Administraciones públicas competentes organizarán y desarrollarán todas las acciones sanitarias, dentro de una concepción integral del sistema sanitario.

Todos los servicios de salud del Estado y de las Comunidades Autónomas, que integran a su vez a todos los centros, servicios y establecimientos públicos existentes en su territorio (art. 50), constituyen el SNS.

Hay, no obstante, una serie de condiciones que no se cumplen a la entrada en vigor de la Ley para que el modelo propuesto pueda entrar en funcionamiento. El sistema no está descentralizado, ni puede estarlo a corto plazo. La Ley se refiere ampliamente a los servicios de salud del Estado, que comprenden no sólo aquellos que son consecuencia de sus competencias exclusivas (sanidad exterior, investigación sanitaria o farmacéutica, registro nacional, entre otras), sino también los de gestión de la asistencia sanitaria asumidos por el Insalud. Esta situación contradictoria con los propios títulos competenciales del Estado (art. 149.1.16ª de la Constitución), se salva en la propia Ley como un período transitorio, requerido en tanto no se hubiera culminado el proceso de transferencias sanitarias a las Comunidades Autónomas (D. transitoria 3ª). Proceso, en todo caso, dispar, no homogéneo, teniendo en cuenta que en 1986 sólo Andalucía disponía de los servicios de salud traspasados, a la que se incorporaron, en 1987, el País Vasco, Cataluña y la Comunidad Valenciana, Navarra en 1990 y Galicia en 1994. Comunidades que, estatutariamente o mediante ley orgánica de transferencia, disponían de competencias sanitarias en el ámbito de las no atribuidas al Estado por el artículo 149.1.16ª de la Constitución (vid. la Disposición adicional 6ª.1 de la Ley 14/1986-LGS). Las restantes no tenían siquiera asumidas en sus Estatutos competencias en dicho ámbito, sino sólo en base al artículo 148.1.21ª, a lo que había que añadir que la gestión de la sanidad y las prestaciones sanitarias formaban parte de la Seguridad social (D. adicional 6ª.2 de la Ley 14/1986-LGS), dado el carácter contributivo de las mismas, quedando pues implicados dos títulos competenciales del Estado, cuyos servicios requerían previamente de una nueva delimitación antes de iniciar un proceso generalizado de traspaso a las Comunidades Autónomas. En esta tarea quedaba directamente implicado el régimen de financiación propio de los servicios sanitarios, inicialmente a cargo en sus tres cuartas partes de la Seguridad social, contradiciendo el carácter universal de la asistencia sanitaria, proclamado en el artículo 32 de la Ley 14/1986-LGS, lo que obligaba al Estado a asumir previamente con cargo a los presupuestos y a la recaudación tributaria su coste total (en la línea señalada por la Disposición final 14ª de la Ley), lo que se hace efectivo completamente a partir de la Ley 47/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para 1999.

Paralelamente al proceso de reajuste financiero de la sanidad, las Comunidades Autónomas de autonomía diferida asumieron, mediante la reforma

de sus Estatutos (período 1997-99), las competencias sobre los servicios sanitarios de la Seguridad social. Con posterioridad, por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, se define el nuevo régimen financiero de las Comunidades Autónomas, en el que se contempla para las mismas, además de un nuevo régimen de cesión de tributos y de corresponsabilidad fiscal, un nuevo sistema de cálculo de los costes sanitarios, un fondo de suficiencia, que ha de cubrir la diferencia entre las necesidades de gasto sanitario de cada Comunidad y su capacidad fiscal (art. 13.2 de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre), la garantía por parte del Estado de un nivel mínimo de prestación del servicio público sanitario en todo el territorio nacional (art. 15 de la Ley 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, y art. 67.1.b) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre), y un fondo de cohesión sanitaria, garante de la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos (art. 4.B).c) de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, desarrollado por el R.D. 1247/2002, de 3 de diciembre).

En consecuencia, desde la entrada en vigor de la Ley 14/1986-LGS y hasta fechas muy recientes (los Reales Decretos de transferencia de servicios sanitarios se aprueban para las Comunidades de autonomía diferida a lo largo de 2001), el sistema nacional de salud ha estado sometido a un régimen provisional y transitorio (D. transitoria 3ª de la Ley), de carácter mixto y asistémico, y parcialmente descentralizado, correspondiendo al Estado la gestión de los servicios sanitarios en una gran parte del territorio nacional a través del Insalud. En este contexto, el Ministerio de Sanidad ha estado más preocupado por la gestión sanitaria que por la coordinación de un sistema que no le era ajeno, aunque la situación de dualidad organizativa no constituía en sí misma un obstáculo insalvable para realizarla. Es más, cabe pensar justamente que en la situación de descentralización parcial existente, la coordinación podía haberse impulsado e implantado más fácilmente, dado el menor número de interlocutores y su coincidencia con las Comunidades de mayor peso político y desarrollo institucional en la organización del Estado. Sin embargo no ha sido así.

2. La formulación de la coordinación sanitaria en la Ley 14/1986-LGS.

a) Régimen de la coordinación general sanitaria.

La Ley 14/1986-LGS incorpora en su articulado una regulación de la coordinación sanitaria, como competencia estatal, avalada por una importante

jurisprudencia constitucional que fijó su significado y que, en lo fundamental, incluso incorpora casi literalmente el artículo 73. En los conflictos de competencia planteados por el Gobierno del País Vasco contra los Reales Decretos sobre registro sanitario de alimentos y sobre coordinación y planificación sanitarias, el Tribunal Constitucional define la coordinación general de la sanidad, a que se refiere el artículo 149.1. 16ª de la Constitución, señalando: “d) En consecuencia, la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.” (F.J. 21 de la Sentencia 32/1983, de 28 de abril). Se trata, pues, de un título competencial de carácter directivo que permite al Estado, en el ámbito de la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta entre los órganos sanitarios estatales y autonómicos, determinar mecanismos de relación y entendimiento con un fin de integración de sus actuaciones en un sistema nacional de sanidad.

La Ley 14/1986-LGS contiene al respecto muy diversos preceptos sobre coordinación sanitaria. Dado el sistema nacional descentralizado que configura, la coordinación de todas las partes es sin duda la clave del sistema. De aquí que convenga esquematizar en lo posible sus determinaciones para conocer previamente el marco legal en el que se inserta el Consejo Interterritorial. En primer término, la coordinación constituye un principio informador de determinados servicios y acciones públicas de carácter sanitario, que precisa de un desarrollo y una concreción legal posterior: así, los supuestos previstos en los apartados 3 y 4 del artículo 20, en relación con la salud mental y los servicios sociales; el artículo 21.3, respecto de la salud laboral, o el artículo 112.2, relativo a las relaciones entre el Instituto de Salud Carlos III y el Consejo Interterritorial.

En segundo lugar, la Ley formula ámbitos específicos dentro de la sanidad sometidos a la coordinación de la Administración pública estatal, sin determinación de mecanismos concretos, aunque siéndoles aplicables las previsiones contenidas en el capítulo IV, del Título III: así, los apartados 12 y 14 del artículo 40 (situaciones o procesos que supongan un riesgo para la salud de incidencia e interés nacional e internacional, y actuaciones dirigidas a impedir el fraude, abuso, corrupción o desviación de las prestaciones o servicios sanitarios con cargo al sector público cuando razones de interés general así lo aconsejen); el artículo 112.2, letra ñ), (coordinación por el Instituto de Salud Carlos III de las actividades de investigación biomédica y sanitaria), y la Dis-

posición Transitoria 2ª (coordinación de los servicios sanitarios gestionados por el Instituto Social de la Marina con los distintos Servicios de Salud), cuya regulación se remite a otras normas.

Por último, la Ley 14/1986-LGS dedica el capítulo IV, del Título III a la coordinación general sanitaria, estableciendo su delimitación legal, los aspectos que comprende y los instrumentos a través de los cuales se articula. El artículo 73.1 contiene el significado legal del título competencial, siguiendo muy de cerca a los términos en que el Tribunal Constitucional la conceptuó. Dispone dicho precepto lo siguiente:

“La coordinación general sanitaria se ejercerá por el Estado, fijando medios y sistemas de relación para facilitar la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las Administraciones Públicas sanitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del Sistema Nacional de Salud.”

Los aspectos que comprende hacen referencia, en principio, al establecimiento de *criterios mínimos, básicos o comunes, así como de índices* [art. 70.2.a) y d)]; la fijación de *finés y objetivos* [art. 70.2.b)], o la determinación del *marco de actuaciones y prioridades* [art. 70.2.c)]. Tales criterios generales serán elaborados por el Gobierno de la Nación, de acuerdo con las previsiones que le suministren las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y la colaboración de los sindicatos y asociaciones empresariales (art. 70.3). Una vez aprobados serán remitidos a las Comunidades Autónomas, cuyos planes de salud deberán ajustarse a ellos (art. 70.4 en relación con el art. 54).

El conjunto de previsiones que constituyen la planificación sanitaria autonómica (art. 70.1), se recogerá en un documento único, incluido en el Plan Integral de Salud, elaborado a partir de aquéllas por el Ministerio de Sanidad y Consumo y aprobado por el Gobierno de la Nación (arts. 74 a 76), que vinculará a todas las partes comprometiendo la financiación necesaria a través de sus respectivos presupuestos (art. 76.2), sin perjuicio de la posibilidad de efectuar los ajustes, correcciones o adaptaciones que vengan exigidas por la “valoración de circunstancias o por las disfunciones observadas” en la ejecución de los respectivos planes (art. 77.1). La Disposición Adicional 9ª completa la anterior regulación remitiendo a un reglamento estatal el procedimiento y plazos para la formación de los planes integrales de salud (R.D. 938/1989, de 21 de julio), así como el plazo de dieciocho meses dentro del cual el Ministerio de Sanidad debía de remitir a las Comunidades Autónomas los criterios gene-

rales de coordinación, como primer paso para la formación del primer plan integral de salud, trámite éste aún no cumplido.

b) La misión del Consejo Interterritorial en el ámbito de la coordinación sanitaria.

La Ley 14/1986-LGS creó en su artículo 47, derogado por la Ley 16/2003-CCSNS, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), sobre el que nada avanza la exposición de motivos y al que describe, en principio, como “órgano permanente de comunicación e información de los distintos Servicios de Salud, entre ellos y con la Administración estatal...,” (art. 47.2). Esta delimitación legal es lo suficientemente imprecisa para comprender competencias concretas, aunque sí otras funciones, escasamente delimitadas, de deliberación, debate, información, iniciativa y de promoción del consenso entre las partes. La composición prevista otorgaba un peso específico y preponderante a la Administración del Estado, al preverse un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y un número igual de miembros de la Administración estatal, sólo explicable parcialmente por la gestión sanitaria que a través del Insalud mantenía ésta en buena parte del territorio nacional.

Un segundo ámbito de funciones del Consejo estaba constituido por las que la Ley le atribuye en materia de coordinación, señalando el precepto citado a continuación: “... y coordinará, entre otros aspectos, las líneas básicas de política de adquisiciones, contrataciones de productos farmacéuticos, sanitarios y de otros bienes y servicios, así como los principios básicos de la política de personal.”. Por último, el Consejo ejercerá también las funciones que en materia de planificación sanitaria le atribuye la Ley en los artículos 71, 76 y 77. El apartado 3 del artículo 47 añadía, finalmente, una referencia a otras funciones que “le puedan ser confiadas para la debida coordinación de los servicios sanitarios”, cláusula abierta utilizable para incrementar o potenciar las facultades del Consejo fruto del acuerdo entre sus miembros.

Esta sucinta y, en parte, imprecisa atribución de funciones al Consejo ha ido paulatinamente concretándose y ampliándose, bien por las previsiones de otras normas posteriores, bien por la propia iniciativa del Consejo. En este último ámbito, resulta interesante comprobar como su Reglamento de Régimen Interior, al que se refiere la Disposición Adicional 7ª de la Ley 14/1986-LGS, aprobado por el propio Consejo e, inexplicablemente, no publicado, amplía en su artículo 71 considerablemente la relación de sus funciones. Así, además de las que son reproducción de las previstas en la Ley, se recogen amplias funciones de informe, de propuesta, y de definición de criterios o líneas básicas

de actuación (COBREROS). Con independencia del valor jurídico que pueda atribuirse a tales funciones, es destacable el hecho de que son fruto de un acuerdo adoptado por los miembros del Consejo, a la vez que comprometen su participación y funcionamiento en relación con las políticas y actuaciones sanitarias que el Estado y las Comunidades Autónomas lleven a cabo en el ámbito de sus respectivas competencias.

Otras normas posteriores a la Ley 14/1986-LGS han potenciado las funciones del Consejo. Así ha ocurrido con la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, en la que se le atribuyen nuevas funciones de **coordinación** [sobre programas de control de calidad de los medicamentos (art. 56.1), y requisitos comunes de los ensayos clínicos por los servicios de salud (art. 69.2)], y de **orientación e informe** [sobre exclusiones o establecimiento de condiciones especiales de financiación de medicamentos incluidos en las prestaciones sanitarias (arts. 93 a 95 y Disp. Ad. 7ª)]. En esta misma línea de incremento de las funciones de informe del Consejo, inicialmente no prevista en la Ley 14/1986-LGS, se ha impuesto en la práctica su intervención en el procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales de carácter o contenido sanitarios. Así se desprende de la referencia expresa que, en muchos de ellos, se hace al informe, informe favorable, a la previa consulta, consideración o parecer del Consejo, abarcando materias muy dispares de la salud pública, personal sanitario, prestaciones, entre otras.

Dentro del ámbito funcional del Consejo como órgano permanente de comunicación e información, hay que destacar que, según el R.D. 2070/1999, de 30 de diciembre, en materia de donación y transplante de órganos y tejidos humanos, la Comisión Permanente de Transplantes del Consejo se configura como órgano asesor del Sistema Nacional de Salud (art. 21). Por otra parte, el R.D. 1247/2002, de 3 de diciembre, crea la Comisión de Seguimiento del Fondo de Cohesión Sanitaria integrada en el Consejo (art. 6). Con un alcance más limitado, la Comisión de Hemoterapia, órgano de coordinación adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo, deberá elevar al Consejo informes sobre las actividades realizadas, sobre las actuaciones de las administraciones autonómicas en cumplimiento de las directrices aprobadas por la misma, así como informes, recomendaciones y propuestas en materia de hemoterapia (art. 20 del R.D. 1945/1985, de 9 de octubre, modificado por el R.D. 62/2003, de 17 de enero, por el que se regula la hemodonación y los bancos de sangre).

En materia de coordinación, son destacables los convenios de conferencias sectoriales suscritos entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre formación continuada de las profesiones sanitarias; los convenios bilaterales,

impulsados por el Consejo, en materia de farmacovigilancia; o, en el ámbito de la información sanitaria sobre salud laboral, los acuerdos a que se refiere el artículo 39.1 del R.D. 39/1997, de 17 de enero, sobre el conjunto mínimo de datos a incluir en el sistema de información, y que habrán de suscribirse en el seno del Consejo entre el Ministerio y las Comunidades Autónomas.

Dentro de las funciones de coordinación del Consejo, previstas en el artículo 47 de la Ley 14/1986-LGS, las relativas a la planificación sanitaria son claramente las que mejor se definen. Sin embargo, dichas funciones han tenido en la práctica un escaso ejercicio, dado que no se han aprobado los planes de salud previstos. Por una parte, el Plan Integrado de Salud, al que se refiere el artículo 76, en cuya elaboración tiene el Consejo atribuida una participación especialmente relevante, no ha llegado a formularse por la Administración estatal. En cuanto a los Planes de Salud Conjuntos, cuyo ámbito y contenido no precisa el artículo 71 de la Ley, pero que seguramente responden a intereses estatales y autonómicos sanitarios comunes, la intervención del Consejo se limita a aquellos supuestos en que dichos planes impliquen a todas las Comunidades, en cuyo caso se formularán en el seno del mismo. No obstante, no se debería excluir la iniciativa, colaboración o participación mediante consulta o informe del propio Consejo en los restantes planes conjuntos que comprometan sólo a algunas Comunidades Autónomas. En este sentido, el apartado h) del artículo 7 del Reglamento de Régimen Interior ha ampliado el ámbito de actuación del Consejo sobre este tipo de planes, disponiendo que le corresponderá deliberar “sobre los planes de salud conjuntos que, por estar implicadas algunas o todas las Comunidades Autónomas, se formulen en el seno del Consejo.”.

c) La necesidad de la aplicación plena del Sistema Nacional de Salud diseñado por la Ley 14/1986-LGS y de la reforma del Consejo.

La doctrina que se ha ocupado del tema ha sido unánime a la hora de concluir sobre la necesidad de aplicar en su totalidad las previsiones de la Ley 14/1986-LGS respecto de la organización y funcionamiento del Servicio Nacional de Salud, presupuesto imprescindible para el ejercicio por el propio sistema de las funciones de coordinación sanitaria. En tanto tal supuesto sólo se ha producido recientemente y en un plano formal, competencial y financiero, los servicios sanitarios han venido funcionando dentro de una organización dual y asimétrica, en la que han sido muy reducidas, en número y en contenidos, las posibilidades de la coordinación. Así, ésta se ha limitado prácticamente a sólo dos aspectos que afectan gravemente a la economía del sistema sanitario: las prestaciones sanitarias y el personal. Se ha señalado, en esta lí-

nea, la falta de operatividad de las técnicas de coordinación contempladas en el capítulo IV del Título III de la Ley 14/1986-LGS, algunas de ellas inaplicadas en la práctica (PEMÁN), así como los defectos y limitaciones que presenta la propia coordinación desde la entrada en vigor de la Ley: la falta de voluntad para poner en común las políticas sanitarias; la inespecificidad de los instrumentos de coordinación sanitaria; la exclusión de los órganos de coordinación de las funciones de control del gasto; la insuficiencia de la coordinación planteada a partir de un nivel técnico; los distintos y contradictorios planteamientos con que se aborda la coordinación sanitaria, dirigida tanto a mantener una cierta centralización del sistema sanitario, como a marcar las diferencias entre autonomías, antes que la cohesión social y la redistribución “en especie” del reparto desigual de la riqueza (REY DEL CASTILLO).

Los desajustes políticos y estructurales en los que ha vivido desde la aprobación de la Ley 14/1986-LGS el sistema nacional de salud, ha supuesto para el Consejo una importante limitación en sus funciones, mantenido como un órgano deliberante y consultivo de la política sanitaria ministerial, tanto en el ejercicio de las competencias exclusivas del estado (salud pública y legislación básica), como de las de gestión sanitaria a través del Insalud, quedando paralizados otros importantes cometidos de la coordinación, como pone de manifiesto la ausencia de planificación sanitaria, de discusiones políticas relevantes en el seno del Consejo, el predominio de reuniones de tipo formal, o amplios periodos de paralización (REY DEL CASTILLO).

Las críticas señaladas coinciden, en lo fundamental, con la información que ofrece el propio Consejo sobre las reuniones celebradas y los asuntos tratados por el Pleno, las Comisiones y Grupos de trabajo (www.msc.es/consejo/info_general/actividad/, septiembre de 2003)**, en el período 1987-2002. El número de reuniones celebradas por el Pleno, 60 en total, pone de manifiesto una actividad regular y permanente, que se traduce en la adopción de 294 acuerdos (64% del total) sobre asuntos estrictamente sanitarios, si bien con un claro predominio de tres temas: la salud pública (32%), la farmacia (16%) y el personal (15%). Resulta llamativo, en cambio, que sobre planes de salud sólo se hayan adoptado 7 acuerdos, 13 sobre planificación y asistencia sanitaria y 24 sobre política y evaluación sanitarias. El funcionamiento de las ponencias y grupos refleja un cuadro similar. Predomina el trabajo desarrollado en materias de salud pública (33%), personal (29%), financiación, prestacio-

** Volcada parcialmente a partir de 14 de noviembre de 2003 en www.msc.es/sns/consejointerteri/consejo_interterritorial.htm.

nes y farmacia (26%), correspondiendo porcentajes simbólicos a los criterios de coordinación (1%), o a la información, investigación y evaluación (5%).

En relación con las propuestas de reforma ha habido asimismo coincidencia en lo fundamental en la doctrina. Tras la entrada en vigor de la Ley 14/1986-LGS, se resaltó que el Consejo no iba a ser un mero órgano consultivo del Ministerio, sino que su carácter colegiado y de participación autonómica lo convertía en un instrumento eficaz de colaboración interadministrativa, que expresaría una voluntad común en política sanitaria (MANSILLA). Posteriormente, el Informe Abril sobre la reforma de la sanidad española propuso una potenciación del Consejo, en el sentido de asumir la dirección estratégica del sistema, ampliando sus funciones de coordinación, comunicación e información. Más recientemente, ECHEVARRÍA Y SUBIRATS distinguen tres ámbitos funcionales en los que es deseable reforzar la posición institucional del Consejo: en cuanto foro de intercambio de información, de estudio y consulta en relación con aquellas cuestiones que, afectando al funcionamiento del sistema nacional de salud, se refieran a competencia propias de las Comunidades Autónomas; como órgano decisorio en el ámbito de las actuaciones conjuntas del Estado y las Comunidades, como la planificación sanitaria; y como órgano asesor y de colaboración con el Ministerio en el marco de las competencias exclusivas del Estado (sanidad exterior, legislación farmacéutica y legislación básica sanitaria).

Simultáneamente a las propuestas de reforma de las funciones del Consejo, se han formulado asimismo otras relativas a su composición, inapropiada para el ejercicio de las nuevas funciones que habrían de encomendarsele. Sirva como exponente las apreciaciones de ECHEVARRÍA Y SUBIRATS, compartidas por la mayoría de la doctrina:

“... Si el camino que se sigue en el futuro es el de un Consejo Interterritorial que ejerza como órgano colectivo de gobierno del sistema sanitario, ello querrá decir que ha de poder tomar decisiones que, en situaciones de restricción del gasto público, no siempre serán unánimemente compartidas. Pero es distinto afirmar que debe poderse votar en el seno del Consejo Interterritorial, o que no tiene por qué evitarse siempre el que existan mayorías y minorías en el Consejo, que afirmar que sería conveniente que éste fuese el sistema normal o habitual de toma de decisiones en el mismo. De hecho, no nos imaginamos que pueda funcionar con garantías de gobernabilidad un sistema que, por ejemplo, imponga criterios de tiempos máximos de espera en ciertas intervenciones o la localización de centros de referencia supracomunitarios con base es-

trictamente en criterios de mayoría de comunidades autónomas *versus* minoría de otras, o sólo vía decisión unilateral del Estado (con su voto de calidad) *versus* el conjunto de las comunidades autónomas. No debería pues perderse, en la medida de lo posible, el elemento consuetudinario de la adopción de decisiones a través del consenso. No tiene que ser interpretada esa costumbre como síntoma de debilidad, si ello no provoca ralentización en la toma de decisiones ni bloqueo de ciertos temas conflictivos, ya que, recordemos, todo el sistema reposa en un frágil equilibrio entre centros decisores y centros ejecutores, en los que no siempre será posible que exista coincidencia ni de protagonismos ni de voluntades.” (pág. 91).

III. LA REGULACIÓN DEL CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD EN LA LEY 16/2003, DE 28 DE MAYO, DE COHESIÓN Y CALIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

1. Caracterización legal del CISNS.

La Ley 16/2003-CCSNS deroga el artículo 47 de la Ley 14/1986-LGS, en el que se regulaba el Consejo, y define para el mismo un nuevo régimen jurídico, en el que sobresale una ampliación notable de su ámbito funcional y una drástica reforma de su composición. En cuanto al primer punto, el artículo 69.1 ofrece una nueva delimitación legal del Consejo dentro del sistema sanitario nacional, en el que pasa a ser un “órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información de los servicios de salud entre ellos y con la Administración del Estado...”. Se añaden, pues, a sus tradicionales características funcionales, centradas en la comunicación e información, las de coordinación y cooperación que se integran con las anteriores en su definición institucional, superando así ambas su carácter singular y complementario propio de la Ley 14/1986-LGS. Por otra parte, el precepto citado completa el nuevo ámbito funcional del Consejo con una referencia expresa al fin que debe presidir el ejercicio de sus funciones y competencias, “...promover la cohesión del Sistema Nacional de Salud a través de la garantía efectiva y equitativa de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio del Estado”. El significado de este inciso es sin duda complejo. Ni la Ley 14/1986-LGS, ni la Ley 16/2003-CCSNS ofrecen un concepto del término cohesión referido al sistema nacional de salud. Por otra parte, el precepto transcrito lo pone en relación con la garantía efectiva y equitativa de los derechos de los ciudadanos en materia de protección de la salud.

En principio, la cohesión a que se refiere el artículo 69.1, en su segunda parte, no sólo hace referencia al funcionamiento armónico y coordinado, esto es sometido a criterios uniformes de unidad, del conjunto de los servicios sanitarios públicos y, en su caso, privados en todo el territorio nacional, sino al resultado que se pretende conseguir: garantizar efectiva y equitativamente los derechos de los ciudadanos, en los términos en que están establecidos en la propia Constitución y en la Ley; primeramente, a través de la determinación de los niveles mínimos de prestación de los servicios sanitarios (art. 158.1 de la Constitución y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas [LOFCA]), que tiene una inmediata implicación financiera a través de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas, del Fondo de Suficiencia (art. 11 LOFCA y título 2º de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común) y de la Asignación complementaria (art. 15 LOFCA); en segundo lugar, estableciendo la igualdad de acceso a los servicios de asistencia sanitaria públicos, de acuerdo con dichos niveles, en todo el territorio del Estado (D. Adicional 5ª de la Ley 16/2003-CCSNS y art. 4.B).c), párrafo 5º de la Ley 21/2001, de 17 de diciembre, sobre el Fondo de cohesión sanitaria). Queda establecida, pues, la relación de las funciones del Consejo con la garantía de los derechos de los ciudadanos (arts. 10 de la Ley 14/1986-LGS y 4 y 23 a 29 de la Ley 16/2003-CCSNS) a la protección de la salud, en cuanto fin último del sistema nacional de salud.

Este nuevo planteamiento que la ley hace del Consejo tiene una repercusión directa en la determinación de sus funciones, ampliamente desarrolladas en el artículo 71 que, como veremos, suponen una importante presencia de dicho organismo en la definición y ejecución de las políticas sanitarias propias del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como de las comunes. No en vano el primer párrafo del artículo citado caracteriza al Consejo como el “principal instrumento de configuración” del sistema nacional de salud.

La asunción por el Consejo de nuevas funciones se completa en la Ley 16/2003-CCSNS, con una reforma en su composición. De acuerdo con que el artículo 70, está constituido por el Ministro de Sanidad y Consumo, que ostenta su presidencia, y por los consejeros competentes en materia de sanidad de las Comunidades Autónomas. Se abandona, pues, el modelo paritario establecido en el artículo 47.1 de la Ley 14/1986-LGS, siendo sustituido por el propio de una Conferencia Sectorial, en el que el Estado y las Comunidades Autónomas disponen, en principio, de un mismo nivel de representación y la voluntad del órgano se expresa de múltiples formas, no sólo a través de reso-

luciones o acuerdos vinculantes, sino mediante informes, iniciativas o propuestas e, incluso, el mero debate, la deliberación y puesta en común de asuntos. En cuanto a la adopción de acuerdos, el artículo 73.2 de la Ley 16/2003-CCSNS establece que adoptarán la forma de recomendaciones “que se aprobarán, en su caso, por consenso”. Junto a los mismos, la Ley prevé que los acuerdos de cooperación para llevar a cabo actuaciones sanitarias conjuntas de las administraciones sanitarias se formalizarán mediante convenios (art. 72), así como también la posibilidad de que la Comisión Delegada del Consejo adopte decisiones que el Pleno le delegue, cuyo ámbito y efectos vendrán determinados por los acuerdos de delegación o por el reglamento interno del Consejo (aprobado por acuerdo del Pleno de 23 de julio de 2003, aunque no publicado).

2. Ámbito funcional del CISNS.

La Ley 16/2003-CCSNS ha agrupado en el artículo 71 las funciones que corresponden al Consejo en relación con el Sistema Nacional de Salud, clasificándolas en cuatro apartados, que responden a criterios convencionales no muy precisos. Son los siguientes: 1. En relación con funciones esenciales en la configuración del Sistema Nacional de Salud; 2. En relación con funciones de asesoramiento, planificación y evaluación en el Sistema Nacional de Salud; 3. En relación con funciones de coordinación del Sistema Nacional de Salud; y 4. En relación con funciones de cooperación entre Estado y las Comunidades Autónomas.

La mayoría de las funciones contenidas en tales apartados coinciden con las que, de forma más precisa, la ley le atribuye al Consejo en diversas partes de su articulado. Otras se formulan únicamente en el artículo 71, quizás porque no guardan una conexión clara con algunas de las acciones de coordinación y cooperación a que se refiere el artículo 51 de la Ley y que se regulan en los siguientes capítulos. El contenido, naturaleza y efectos de las funciones del Consejo no son homogéneos, como se deduce claramente del propio listado del artículo 71. Ello obliga a buscar otros criterios de clasificación, distintos de los ofrecidos por la Ley, para formular un cuadro sistemático y significativo de las funciones más relevantes política y jurídicamente atribuidas al Consejo. Para ello podría distinguirse entre su contenido u objeto que, aunque diversos, pueden ser agrupados en seis apartados, además de las cláusulas generales de remisión a otras normas, y en cuanto a los efectos jurídicos o resultados que produce su ejercicio para las administraciones sanitarias y sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Con este planteamiento se puede lograr una mayor y mejor comprensión de la misión del Consejo en el Sistema

Nacional de Salud, y del alcance de las nuevas funciones que se le han encomendado.

a) Clasificación de las competencias del Consejo de acuerdo con su contenido y efectos.

Aunque las funciones del Consejo aparecen enumeradas en el artículo 71, su régimen jurídico está, como regla general, mejor definido en otros artículos de la Ley. Partir de éstos permite conocer no sólo su objeto y características, sino el contexto en que se reconoce en cada caso la competencia. Teniendo en cuenta estos criterios, se pueden distinguir los siguientes grupos:

a.1. Acuerdos o actuaciones del Consejo que constituyen un trámite previo y preceptivo y que tienen como objeto informes o propuestas:

1) El previo acuerdo del Consejo para la autorización por el Ministerio de Sanidad y Consumo del uso tutelado de determinadas técnicas, tecnologías y procedimientos sanitarios, con antelación a su inclusión en la cartera de servicios del SNS [art. 22 y 71.1.c)]. Aunque no se menciona expresamente, el acuerdo del Consejo se ha de entender favorable a la iniciativa o propuesta correspondiente.

2) El previo acuerdo del Consejo para la acreditación por el Ministerio de Sanidad y Consumo de las entidades autorizadas para la evaluación de la competencia profesional de los profesionales sanitarios (art. 42.2). Este precepto se complementa con lo dispuesto en el artículo 71.2.d), al que se hace referencia en un apartado posterior de este trabajo [a.2.6)].

3) La previa consulta al Consejo por el Ministerio de Sanidad y Consumo para la elaboración de una iniciativa sectorial de investigación en salud, a los efectos de su integración en el plan nacional de investigación científica (art. 45.1 y 71.1.i). La intervención del Consejo constituye la emisión de un informe preceptivo y previo a la iniciativa ministerial, aunque no vinculante.

4) En el ámbito de la información sanitaria, a que se refieren los artículos 53 y siguientes de la Ley 16/2003-CCSNS, son varias las competencias asignadas al Consejo, con distintos contenidos y efectos. Con las características de un acto de trámite, se prevé el previo acuerdo del organismo para el establecimiento por el Ministerio de Sanidad y Consumo de la definición y normalización de datos y flujos, la selección de in-

dicadores y los requerimientos técnicos necesarios para la integración de la información sanitaria (apartado 3º). Sus objetivos y contenidos, régimen de acceso y condiciones de cesión de datos, entran dentro de las competencias decisorias del Consejo, así como las directrices para su utilización.

5) El previo acuerdo del Consejo para la declaración de actuaciones coordinadas en materia de salud pública por el Ministerio de Sanidad y Consumo [arts. 61 y 71.1.l)]. Como se deduce de los preceptos citados, el acuerdo del Consejo condiciona, por su carácter favorable, la decisión ministerial .

a.2. Acuerdos del Consejo sobre adopción de criterios, determinaciones o directrices que se imponen a las administraciones y servicios sanitarios.

1) El artículo 8 de la Ley 16/2003-CCSNS se refiere a la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud, estableciendo que será acordada en el seno del Consejo. De forma específica, los artículos 20.2 y 21.1 asignan al organismo tanto la fijación de la cartera de servicios sanitarios como su actualización [art. 71.1.a)], añadiendo el artículo 71.1.b) la intervención del Consejo en la aprobación por las Comunidades Autónomas de prestaciones sanitarias complementarias (art. 20.2, párrafo 2º), sin determinación de su alcance y efectos jurídicos. Dado que la fijación de aquellas no afecta, en principio, al conjunto del sistema, las recomendaciones del Consejo, si bien preceptivas, han de entenderse en este caso no vinculantes para las administraciones sanitarias autonómicas.

2) Se atribuye al Consejo en el artículo 25.1 de la Ley 16/2003-CCSNS la determinación de los “criterios marco” que garanticen a los usuarios un tiempo máximo de acceso a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud [art. 71.1 d)]. Tales criterios, que se aprueban mediante Real Decreto, vinculan a las administraciones sanitarias autonómicas, que deberán fijar los tiempos máximos de acceso a su cartera de servicios dentro de los mismos.

3) El artículo 27.3 [(art. 71.1.e)] de la Ley 16/2003-CCSNS atribuye al Consejo la fijación de las garantías mínimas de seguridad y calidad que regirán en la regulación y autorización, por parte de las Comunidades Autónomas, de la apertura y puesta en funcionamiento de centros, servicios y establecimientos sanitarios. Tales garantías, que son aprobadas por Real Decreto, tienen carácter básico.

4) El artículo 28.2 [art. 71.1.f] de la Ley 16/2003-CCSNS atribuye al Consejo la designación del número y ubicación estratégica de los servicios sanitarios de referencia para la atención de determinadas patologías, correspondiendo al Ministerio de Sanidad y Consumo su acreditación y evaluación periódica.

5) Para garantizar a los ciudadanos la dispensación de medicamentos en condiciones de igualdad efectiva en todo el territorio nacional, al Consejo corresponde definir los criterios generales y comunes para el desarrollo de la colaboración de las oficinas de farmacia, que serán aprobados por el Ministerio de Sanidad y Consumo [art. 33.2 y 71.1.g].

6) En materia de personal sanitario, sin perjuicio de la competencia asignada al Consejo por el artículo 10.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud (art. 71.3.c) de la Ley 16/2003-CCSNS), los artículos 38, 40 y 43 de esta última le atribuyen, respectivamente, la adopción de criterios comunes sobre formación continuada y desarrollo profesional de los profesionales sanitarios, así como el establecimiento de los criterios básicos y las condiciones de las convocatorias y de los órganos encargados de su desarrollo, que aseguren su movilidad. Asimismo, el artículo 71.2.d) asigna al Consejo las “líneas genéricas del programa formativo de los profesionales del Sistema Nacional de Salud, así como los criterios básicos de acreditación de centros y servicios para la docencia de postgrado...”.

7) En materia de información sanitaria, los apartados 1, 4 y 6 del artículo 53 [art. 71.1.j)] de la Ley 16/2003-CCSNS atribuyen al Consejo la adopción de acuerdos sobre sus objetivos y contenidos, los términos de su acceso y difusión, y las condiciones complementarias (respecto de las establecidas por la legislación de protección de datos de carácter personal) de la cesión de datos, y el artículo 58.2 la fijación de directrices para la utilización de la información sanitaria generada por el Instituto de Información Sanitaria.

8) Finalmente, el artículo 71 precisa, en algunos casos, la competencia del Consejo para la adopción de criterios generales y principios de coordinación, en asuntos tales como la financiación pública de medicamentos y productos sanitarios [apartado 1.n)]; el establecimiento de criterios y mecanismos dirigidos a garantizar la suficiencia financiera y la superación de los desequilibrios y desigualdades del Sistema Nacional de Salud [apartado 1.ñ)]; el desarrollo de programas que integren acciones de coopera-

ción al desarrollo sanitario [apartado 4.b)]; los programas de control de calidad y seguridad de los medicamentos [apartado 3.c)], y los requisitos comunes y las condiciones para la financiación y desarrollo de ensayos clínicos [apartado 3.d)].

a.3. Funciones relativas a la elaboración conjunta por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas de planes o actuaciones sanitarias.

Aunque la Ley 16/2003-CCSNS no precisa, en todos los casos, las competencias concretas que corresponden al Consejo, se deduce de la misma que, en relación con los planes sanitarios en los que interviene, ejercerá al menos funciones de formulación y elaboración. Son destacables, a este respecto, los siguientes preceptos:

1) El artículo 61.1, en relación con los planes de calidad del Sistema Nacional de Salud, que comprenderán los objetivos prioritarios para su periodo de vigencia. Al respecto, el artículo 71.1. k) precisa que corresponde al Consejo los criterios para la elaboración de las políticas de calidad.

2) El artículo 64 en relación con los planes integrales de salud sobre patológicas más relevantes o prevalentes, que garanticen una atención sanitaria integral, correspondiendo al Consejo su aprobación [art. 71.1.m)].

3) El artículo 66, en relación con el plan de cooperación y armonización de actuaciones en el ámbito de la salud pública, en el que no se precisa la competencia del Consejo que, en principio, será la de su formulación y, en su caso, aprobación, especialmente cuando el plan no requiera la ratificación o aprobación por separado del Estado o de las distintas Comunidades Autónomas. Guardan relación con este precepto, las determinaciones contenidas en el artículo 71.1.1), sobre actuaciones coordinadas en la materia, y 2.c) sobre los planes y programas sanitarios que se refieran a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

4) El artículo 71.2.a) atribuye al Consejo competencia para la formulación de los planes sanitarios conjuntos y del Plan Integral de Salud, previstos en los artículos 71 y 74 y siguientes de la Ley 14/1986-LGS.

5) El artículo 72, sobre acciones sanitarias conjuntas, establece que las administraciones sanitarias podrán, en el seno del Consejo, suscribir acuerdos de cooperación, que se formalizarán mediante Convenio del Consejo.

a.4. Funciones que tienen por objeto la información, debate o reflexión del Consejo, así como la evaluación de determinadas actuaciones sanitarias.

1) El artículo 5 de la Ley asigna conjuntamente al Consejo y a la Alta Inspección la realización de labores de seguimiento de las acciones de coordinación que se desarrollen en el Sistema Nacional de Salud. De forma más concreta, el artículo 7.2 recoge en diversos apartados funciones de evaluación relativas a la planificación estratégica del sector farmacéutico y a las políticas de calidad del SNS.

2) El artículo 77 sobre el conocimiento del Consejo del plan anual de actividades de la Alta Inspección.

3) El artículo 78 sobre la función de debate, en el seno del Consejo, de la memoria anual sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, presentada por la Alta Inspección [art. 71.2.f)].

4) La Disposición Final 2ª sobre conocimiento y, en su caso, debate de los informes que presente la Comisión Interministerial prevista en materia de financiación del Sistema Nacional de Salud, que guarda relación con la función establecida en el artículo 71.1.ñ) (a que se ha hecho referencia en el apartado a.2.8) anterior de este trabajo).

a.5. Funciones que guardan relación con políticas o actuaciones sanitarias a desarrollar o con incidencia en un ámbito internacional.

Las funciones que se agrupan en este apartado tienen como característica común la fijación de procedimientos u objetivos de coordinación. Cabe citar el apartado b) del artículo 71.3, en relación con la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas y con la implantación en el Sistema Nacional de Salud de las medidas, decisiones y orientaciones adoptadas en aquellas sobre materias sanitarias. Asimismo, el apartado f) del artículo 71.3, en relación con los acuerdos sanitarios internacionales de colaboración con otros países en las materias a que se refiere el artículo 39 de la Ley 14/1986-LGS. Ha de tenerse en cuenta, sobre el particular, lo dispuesto en la Disposición Adicional séptima de la Ley, sobre cooperación al desarrollo sanitario, que complementa este apartado.

a.6. En el ámbito interno del Consejo, además de la competencia para elaborar y aprobar su reglamento interno (art. 73.1), el artículo 71.1.o) y

2.g) atribuye al Consejo, en relación con los organismos y estructuras de apoyo o dependientes del mismo, la definición de objetivos y estrategias de funcionamiento, del plan de actuación y de la evaluación de sus resultados.

El cuadro general de funciones del Consejo se completa con las cláusulas generales de remisión, que efectúan los apartados 1.p), 2.h), 3.g) y 4.c) del artículo 71, a cualesquiera otras funciones que le puedan atribuir otras disposiciones, o que, por su propia naturaleza, se trate de acciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud que precisen de una actuación coordinada de las administraciones públicas sanitarias.

Por último, el propio artículo 71 contiene una referencia expresa, en su apartado 1º, último párrafo, a que las funciones encomendadas al Consejo en dicho apartado se ejercerán “sin menoscabo de las competencias legislativas de las Cortes Generales y, en su caso, normativas de la Administración General del Estado, así como de las competencias de desarrollo normativo, ejecutivas y organizativas de las comunidades autónomas”. Declaración ésta sin duda aplicable a todas las funciones del Consejo y no sólo a las incluidas en el referido apartado.

b) Naturaleza y alcance de las funciones del CISNS.

El artículo 71 de la Ley 16/2003-CCSNS, generalizando el criterio del artículo 76.1 Ley 14/1986-LGS, califica a los acuerdos del Consejo bajo la denominación de “recomendaciones”, sin determinar su naturaleza o valor jurídicos, ni tampoco el alcance de sus posibles efectos. Junto a los acuerdos, recomendaciones o decisiones que puede adoptar, el Consejo, como se ha podido comprobar y señala el propio artículo 71, ejerce funciones que tienen por objeto conocer de actuaciones de las administraciones sanitarias o de sus resultados, así como debatir o deliberar sobre asuntos diversos que afectan al Sistema Nacional de Salud.

El significado de este amplio y variado conjunto de cometidos del Consejo, hay que extraerlo de la posición institucional que tiene asignada en relación con el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, como quedó señalado, en cuanto órgano en el que se articula la coordinación y la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia sanitaria. De aquí que sus actos y actuaciones lo sean de coordinación y cooperación, y participen de la naturaleza propia de ambas, predominando su carácter convencional, fruto de la negociación y del consenso entre sus miembros y cuyos efec-

tos son, en principio, los que les asignan las normas reguladoras de la coordinación y, en su defecto, los que determinan la voluntad de las partes.

No obstante estas características comunes de los Acuerdos del Consejo, cabe la posibilidad de distinguir su diverso alcance, dependiendo de la forma en que se integran en los procedimientos de coordinación. En este sentido, teniendo en cuenta los diversos tipos y clases de acuerdos examinados en el epígrafe anterior, se puede hacer la siguiente clasificación:

- Acuerdos del Consejo que constituyen actos de trámite, previos al ejercicio de competencias propias de la Administración estatal o de las Administraciones autonómicas (los recogidos en el anterior apartado *a.1*, o los relativos a la formulación y elaboración de planes sanitarios: p.e. el Plan Integral de Salud).
- Acuerdos del Consejo que se traducen en normas sanitarias básicas del Estado, o en actos administrativos estatales o autonómicos de autorización, acreditación, homologación, clasificación o similares (los recogidos en el anterior apartado *a.2*).
- Acuerdos del Consejo que vinculan a las administraciones sanitarias en sus propios términos, a los que deben ajustar sus actuaciones, aplicándolos, desarrollándolos o completándolos, según los casos, con o sin un margen determinado de disponibilidad o discrecionalidad en la gestión. Se trata de fórmulas de coordinación que no precisan de ninguna norma o acto estatal o autonómico de formalización (criterios, directrices o principios sectoriales).
- Fórmulas o mecanismos de control sobre el funcionamiento global o parcial del Sistema Nacional de Salud, el cumplimiento de objetivos, planes, o programas, así como la evaluación de resultados, que pueden dar o no lugar a Acuerdos.
- Convenios de cooperación.

Como puede observarse, la Ley amplía en relación con el Consejo el marco de funciones y de resultados de la coordinación propios de las Conferencias Sectoriales, reguladas en la Ley 30/1992. Como ha sucedido con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la nueva regulación del CISNS supone un desarrollo sectorial amplio de las posibilidades que ofrecen, en general, las Conferencias citadas. Su significado político es de gran importancia.

Dada la trascendencia social y económica de los servicios sanitarios, así como su conexión inmediata con el derecho constitucional a la protección de la salud, la garantía de un sistema nacional sanitario, que atienda en condiciones de igualdad material y eficazmente a los ciudadanos, sólo puede formularse, respetando los ámbitos de competencia estatales y autonómicos, a través de una institución que articule la concurrencia, lo que asume en nuestro derecho el Consejo. Es cierto que la regulación y definición básicas del Sistema Nacional de Salud se han realizado por el Estado mediante leyes estratégicas de contenido amplio y, en ocasiones, con gran detalle. Mas no es menos cierto que aspectos básicos de su funcionamiento y gestión, comprendidos y amparados por el título “bases de la sanidad” del artículo 149.1.16ª de la Constitución, están comprendidos dentro del ámbito funcional del Consejo, cuyos acuerdos vinculan al Estado. No es el lugar ni el momento de efectuar un balance del acierto de la Ley 16/2003-CCSNS en la regulación del Consejo. Sí es importante destacar que su transformación respecto de las previsiones inicialmente establecidas en la Ley 14/1986-LGS, supone una mayor garantía de que los servicios sanitarios no se fragmentarán, poniendo en peligro su eficacia y la igualdad de acceso de los ciudadanos a las prestaciones sanitarias. A partir de esta exigencia mínima, corresponde al Consejo o, lo que es lo mismo, al Estado y a las Comunidades Autónomas en su seno, avanzar y profundizar en la definición del sistema sanitario, corrigiendo desequilibrios y desigualdades, ampliando sus niveles de eficacia y de eficiencia, y velando y actuando, en su caso, sobre las diferencias de financiación sanitaria que se vienen produciendo entre Comunidades y de las que alerta la propia Ley 16/2003-CCSNS en el artículo 71.1.ñ) y en la Disposición Adicional 7ª.

BIBLIOGRAFÍA

ADMINISTRACIÓN SANITARIA (Revista de Administración Sanitaria), Vol. VI, Monográfico 2 (Noviembre 2002), *Encuentro: Coordinación del Sistema Nacional de Salud*.

COBREROS MENDAZONA, EDORTA, *La coordinación sanitaria estatal y las Comunidades Autónomas*, Documentación Administrativa, núm. 230-231 (1992), págs. 297 y ss.

ECHEBARRÍA, KOLDO y SUBIRATS, JOAN, *Descentralización y coordinación de la Sanidad en el Estado autonómico*, Papeles de Economía Española, núm. 76 (1998), págs. 78 y ss.

MANSILLA, PEDRO, *Coordinación General Sanitaria*, ed. Mondadori, Barcelona, 1988.

PEMÁN GAVÍN, JUAN, *Sobre el proceso de desarrollo y aplicación de la Ley General de Sanidad: Balance y Perspectivas*, Revista de Derecho y Salud, Vol. 8, núm. 2 (1999).

PEMÁN GAVÍN, JUAN, *Del seguro obligatorio de enfermedad al Sistema Nacional de Salud: El cambio en la concepción de la asistencia sanitaria pública durante el último cuarto de siglo*, en "El Derecho Administrativo en el Umbral del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Ramón Martín Mateo", ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

REY DEL CASTILLO, JAVIER, *La organización territorial de los servicios públicos sanitarios*, en "La Organización de los servicios públicos sanitarios" (Actas de las jornadas de estudio celebradas en la Universidad Carlos III de Madrid los días 10 y 11 de abril de 2000), ed. Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 125 y ss.

REY DEL CASTILLO, JAVIER, *A vueltas con la coordinación en el Sistema Sanitario y el papel del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, Administración Sanitaria (Revista de Administración Sanitaria), Vol. VI, Monográfico 2, Noviembre 2002, págs. 101 y ss.

RICO GÓMEZ, ANA, *La Descentralización sanitaria en España: El camino recorrido y las tareas pendientes*, Papeles de Economía Española, núm. 76 (1998), págs. 49 y ss.

Algunas cuestiones sobre responsabilidad en el contrato de concesión de obra pública

Pedro Luis Serrera Contreras

Abogado del Estado

SUMARIO: I.- LA ASUNCIÓN DEL RIESGO. II.- RESPONSABILIDAD POR PROYECTO O POR MEJORAS. III.- LA RESPONSABILIDAD DEL CONCESIONARIO. IV.- CUANDO APARECE EL SUBCONTRATISTA. V.- NATURALEZA DE LA RELACIÓN DEL CONTRATISTA CON TERCEROS. VI.- SI CABE LA ACCIÓN DIRECTA EN ESTE CONTRATO ADMINISTRATIVO. VII.- LA ACCIÓN DIRECTA EN CONTRATO PRIVADO.

I. LA ASUNCIÓN DEL RIESGO

En el BOE de 24 de Mayo de 2003 se publica la Ley 13 de ese año de fecha 23 de Mayo por la que se aprueba la regulación del contrato de concesión de obra pública, la cual se inserta como nuevo título, el V, en el Libro III, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. La nueva normativa se desarrolla en los arts. 220 al 266, ambos inclusive. Y, como figuran al final del texto legal, no han supuesto ningún problema de cambio de numeración en los artículos ni introducción de números bises, lo cual ciertamente es de agradecer.

Uno de los principios que preside la nueva regulación, y así lo expresa la Exposición de Motivos, es que el contratista asuma el riesgo en la concesión. Por eso ya en el primer artículo del título añadido, que es el 220, en su apartado 2 proclama que la construcción y explotación de las obras públicas objeto de concesión se efectuarán a riesgo y ventura del concesionario, quien asumirá los riesgos económicos derivados de su ejecución y explotación. Luego el art. 239, que se inserta en el capítulo II sección 3ª que versa sobre la ejecución de las obras, reitera en el apartado 1 que las obras se construirán a riesgo y ventura del concesionario.

II. RESPONSABILIDAD POR PROYECTO O POR MEJORAS

Pero veamos ya los supuestos de responsabilidad. Y el primero aparece cuando el concesionario redacta el proyecto. Efectivamente el art. 229, que

después veremos, contempla el supuesto de que, según los términos de la concesión, al concesionario le corresponda presentar el proyecto. Y es que el art. 220 en el apartado 3 prevé que la Administración podrá establecer que el concesionario redacte el proyecto de construcción de las obras. Y añade que en tal supuesto la aprobación del proyecto corresponderá a la Administración concedente y formará parte del contrato de concesión. Pues bien, en este supuesto puede surgir responsabilidad a cargo del contratista como enseguida veremos.

A ese supuesto se equipara en alguna forma el de que el concesionario haya introducido mejoras en lo proyectado por la Administración. El art. 228 apartado 5 lo prevé expresamente para el anteproyecto, en el que, cuando el pliego de cláusulas lo autorice, el licitador podrá introducir las mejoras que estime convenientes. Y eso mismo establece el art. 229 apartado 3 para las mejoras en el proyecto.

Pues bien, en estos casos de mejora cabe darse una posible responsabilidad de quien las introdujo, puesto que en cierta forma en cuanto a ellas es como si el concesionario hubiera redactado el oportuno proyecto. Pero veamos ya esa responsabilidad.

La establece claramente el apartado 5 del art. 229. “El concesionario responderá de los daños derivados de los defectos del proyecto cuando, según los términos de la concesión, le corresponda su presentación o haya introducido mejoras en el propuesto por la Administración. La responsabilidad se extenderá también a los daños debidos a defectos de los proyectos para la conservación y explotación de la obra pública”.

Esta responsabilidad de quien redactó el proyecto es en realidad la que preveía el art. 219 de la Ley cuando regulaba el contrato de elaboración de proyectos de obras. Y en el apartado 1 establecía que el contratista respondería de los daños y perjuicios que durante la ejecución o explotación de las obras se causen por defectos e insuficiencias técnicas del proyecto o por los errores materiales, omisiones e infracciones de preceptos legales o reglamentarios, imputables al mismo. Esto es pues lo que implica aquella responsabilidad del 229.

Pero el citado art. 219 no terminaba ahí. Porque en el apartado 2 añadía que la indemnización exigible al contratista alcanzaría el 50% de los daños y perjuicios causados (siendo el otro 50% a cargo de la Administración), hasta un límite máximo de cinco veces el precio pactado por el proyecto, y será exi-

gible dentro del término de 10 años, contados desde que la Administración recibió el proyecto.

No parece que deba haber duda sobre que tales limitaciones se aplican en el supuesto del art. 229. Porque en definitiva el contratista o concesionario redacta un proyecto (que es el supuesto específico del art. 219). Y para las mejoras ya hemos dicho que vienen a equivaler a un proyecto parcial.

Por tanto, debe ser aplicable el reparto al 50% de los costes por indemnización, pues en definitiva la Administración al final hubo de dar por buenos tales proyectos o tales mejoras. Y lo mismo ha de decirse del plazo temporal de los 10 años. Mantener más allá su responsabilidad podría ser desproporcionado. En suma esto se parece a la responsabilidad decenal que para las construcciones de inmuebles establece nuestro Código Civil.

En cambio plantea más dificultad el tope del quíntuplo de lo pagado por la realización del proyecto. Porque aquí la confección de éste no se remunera con una determinada cantidad, sino que queda embebida en lo que el concesionario obtendrá en la explotación de la obra pública.

No obstante, el tope tiene una razón fundada, para no hacer recaer responsabilidades que pueden ser inalcanzables. Por ello una interpretación analógica del art. 219 al caso del 229 habría de llevar a calcular el importe que hubiera supuesto la redacción de ese proyecto (o de su mejora), bien por los propios datos que figuren en el expediente de contratación (estudios previos que la Administración hiciera), o por aplicación de las tarifas que para esos estudios existan en los correspondientes colegios profesionales o incluso en la propia Administración.

III. LA RESPONSABILIDAD DEL CONCESIONARIO

Pasamos ya al supuesto más genuino y normal de responsabilidad del concesionario de obra pública. Viene recogido en el art. 243 de la Ley bajo la rúbrica de obligaciones del concesionario. Entre ellas en la letra e) figura ésta: “Indemnizar los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de las obras o de su explotación, cuando le sean imputables de acuerdo con el art. 97 de esta Ley”. Aquí sí que hay una referencia expresa al artículo pertinente.

En efecto, dicho art. 97, aplicable a los distintos contratos, establece en el apartado 1 que “será obligación del contratista indemnizar todos los daños y per-

juicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato”; y esto es aplicable al contrato que nos ocupa.

Después el apartado 2 establece las exclusiones. “Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación”.

Es claro que cuando el daño se derive de una orden de la Administración será ésta quien responda, también en el contrato de concesión de obra pública. Y lo mismo cabe entender para cuando es ella la que elabora el proyecto. En primer lugar, si el apartado 2 del art. 97 no menciona al contrato de concesión de obra pública es porque el mismo se ha introducido posteriormente a redactarse tal artículo. Y de otro lado, en la nueva figura también es esencial el concepto de obra pública, cual expresa la exposición de motivos de la reciente ley. Es más, en el texto inicial de la Ley de Contratos había una embrionaria regulación del contrato de concesión de obra pública en los arts. 130 y ss. Pero como éstos estaban dentro del título dedicado al contrato de obras, es claro que la mención del art. 97 apartado 2 abarcaba a las distintas modalidades previstas en ese título.

La responsabilidad del concesionario que se ha indicado, en su principio general y en sus exclusiones, es independiente de la labor de inspección que a la Administración corresponda. La misma queda reflejada en el art. 249 letra f) cuando enuncia como derecho de aquélla: Vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, a cuyo efecto podrá inspeccionar al servicio, sus obras, instalaciones, locales... Facultad parecida es la que, dentro del contrato de gestión del servicio público, se encomienda a la Administración en el art. 155 apartado 3 de la Ley, o sea la de conservar los poderes de policía necesarios par asegurar la buena marcha de los servicios. Todo lo cual no excluye la responsabilidad del concesionario de obra pública en los términos anteriormente reseñados.

IV. CUANDO APARECE EL SUBCONTRATISTA

Tras el examen de la responsabilidad del concesionario, procede abordar la que se plantea cuando aparece la figura del subcontratista. La nueva Ley ya

se refiere al mismo en el art. 236, al tratar de la ejecución de las obras, donde establece que la que corresponde al concesionario podrá ser contratada en todo o en parte con terceros, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en el pliego de cláusulas particulares.

Es más, en el art. 237 se prevé que en el contrato de concesión de obras públicas la Administración podrá imponer al concesionario que subcontrate con terceros un porcentaje de los contratos de obras objeto de la concesión que represente al menos un 30% del valor total de dichas obras.

Si el concesionario va a contratar la obra en todo o en parte, deberá indicarlo al órgano de contratación, aportando los datos que éste requiera. Pero el art. 236 apartado 3 establece que corresponde al órgano de contratación el control de la ejecución de la obra en los términos que se establezcan en el correspondiente pliego de prescripciones técnicas.

Con independencia de ello, el art. 238 previene en el apartado 1 que corresponde al concesionario el control de la ejecución de las obras que contrate con terceros. Ese control debe ajustarse al plan que elabore el concesionario y resulte aprobado por el órgano de contratación. Éste podrá girar a las obras las visitas de inspección que crea oportunas.

Pero en cuanto a la responsabilidad por esas obras que ejecuten terceros, viene claramente establecida en el apartado 2 de ese art. 238: “El concesionario será responsable ante el órgano de contratación de las consecuencias derivadas de la ejecución o resolución de los contratos que celebre con terceros y responsable asimismo único frente a éstos de las mismas consecuencias”.

Ello en definitiva es un traslado de lo que con carácter general establece el art. 1.596 del Cc. para el contrato de arrendamiento de obra. O sea que el contratista es responsable del trabajo ejecutado por las personas que ocupase en las obras. Precepto que en principio es aplicable tanto a los propios operarios como al subcontratista.

Eso mismo lo ha recogido la Ley de Contratos en el art. 115 relativo a la subcontratación. Conforme a su apartado 3, “los subcontratistas quedarán obligados sólo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y a los términos del contrato”. Y es que con carácter general el art. 143, relativo a la ejecución del contrato de obras, prescribe que durante el desarrollo de éstas y has-

ta que se cumpla el plazo de garantía, el contratista es responsable de los defectos que en la construcción puedan advertirse.

Tenemos por tanto que en esos casos de subcontrato es el contratista el que asume la responsabilidad. Y hay que entender que por los daños a terceros o aún a la propia Administración. Lo cual no impide que sea esta última la que responda si se está en los casos de exclusión del art. 97 de la Ley (orden expresa o vicio del proyecto). A su vez nada impide que cuando el contratista haya respondido, el mismo pueda repetir frente al subcontratista si fue éste el verdadero causante de aquel daño.

V. NATURALEZA DE LA RELACIÓN DEL CONTRATISTA CON TERCEROS

Hay que sentar que el contrato de concesión de obra pública es de los contratos administrativos que especialmente se incluye en la ley reguladora de ellos. Por tanto, en aquél la Administración tendrá las prerrogativas que con carácter general enuncia el artículo 59 de la Ley.

Por ello, el art. 7 concluye en el apartado 3 que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos administrativos. Lo remacha el art. 60 que, tras haberse tratado en el anterior de las prerrogativas de la Administración, añade en el apartado 1 que contra los acuerdos que pongan fin a la vía administrativa procederá el recurso contencioso-administrativo.

En cambio, para los contratos de suministro que el contratista concierte con terceros y para la subcontratación que haga, el último inciso del art. 116 de la Ley establece que los mismos tendrán en todo caso naturaleza privada. Lo confirma la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 9 de Julio de 2.003 (RA 4619).

Esto es lógico pues al fin y al cabo se trata de una relación entre dos particulares. Si acaso y desde el punto de vista sistemático, debe advertirse que tal prescripción hubiera encajado mejor al final del art. 115 (que regula la subcontratación y que en el apartado 2 c) se refiere a los suministros), y no en el art. 116 que en realidad se dedica a los requisitos de tales subcontratos y suministros.

Al tener naturaleza privada la relación entre el contratista y aquellos terceros, es claro que de esos contratos entiende el orden civil. Porque, si el art.

9 apartado 3 de la Ley así lo establece para los contratos privados que concierne la Administración, a fortiori entenderán de esas controversias los tribunales civiles cuando las dos partes sean privadas.

VI. SI CABE LA ACCIÓN DIRECTA EN ESTE CONTRATO ADMINISTRATIVO

Un problema que se plantea en el caso de la subcontratación es el de si sería aplicable en los contratos administrativos la acción directa que el art. 1597 del Cc prevé para los que pusieron trabajo o materiales. Según tal precepto: “Los que ponen su trabajo y materiales en una obra ajustada alzadamente por el contratista, no tienen acción contra el dueño de ella sino hasta la cantidad que éste adeude a aquél cuando se hace la reclamación.”.

Es una típica acción para evitar el enriquecimiento injusto que se daría en el principal, a costa de los suministradores, por medio del contratista. Se ha destacado pues que el fundamento último de tal precepto está en la equidad. Para reforzar la postura de tales suministradores la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 7 de Febrero de 1.968 establece una responsabilidad solidaria frente a ellos del dueño de la obra y del contratista.

Pero fue la decisiva Sentencia de esa Sala de 29 de Junio de 1.936 (RA 1491) la que, extendiéndose en el fundamento de aquel precepto, lo declaró aplicable al caso del subcontratista, aunque literalmente no apareciera previsto en el art. 1.597. En esa sentencia se viene a calificar tal acción directa como una especie de subrogación personal en el crédito del contratista. A su vez esa acción encuentra apoyo en el principio de que quien es deudor de mi deudor lo es también de mí.

Supuesto lo anterior, no parece que tal actio in rem verso pueda aplicarse en los contratos administrativos; aunque en ellos la obra se haya concertado a tanto alzado. Porque la propia Ley de Contratos regula detalladamente los requisitos que han de darse para que quepa la subcontratación de la obra (art. 115); y porque después previene con todo rigor la forma y condiciones de los pagos que el contratista ha de hacer a esos suministradores (art. 116). Con una regulación tan detallada no cabe entender que se esté ante laguna alguna para introducir supletoriamente aquel precepto del Código Civil.

Es más, todavía podrá mantenerse tal aplicación cuando las certificaciones de las obras públicas se declaran absolutamente inembargables (como una

garantía de la oportuna conclusión de las obras públicas). Pero esa no es la situación actual.

En efecto, hoy el art. 99 de la Ley, relativo al pago del precio, establece en el apartado 7 que los abonos a cuenta (consecuencia de las certificaciones) sólo podrán ser embargados en los siguientes supuestos: a) Para el pago de los salarios devengados por el personal del contratista en la ejecución del contrato y de las cuotas sociales derivadas de las mismas. b) Para el pago de las obligaciones contraídas por el contratista con los subcontratistas y suministradores referidas a la ejecución del contrato.

Por tanto, es así como esos interesados podrán perseguir el cobro de lo que les deba el contratista con el que se relacionaron. No tiene pues encaje el art. 1.597. Además, falla ese enriquecimiento injusto que tal norma trata de evitar, pues la Administración no va a eludir el cumplimiento de la obligación de pago que le corresponde, ni en principio cabe presumir una insolvencia de la misma que acarree un perjuicio definitivo. Ahí están las certificaciones de obras que suponen evidente garantía.

VII. LA ACCIÓN DIRECTA EN CONTRATO PRIVADO

Ya que hemos tratado de la acción directa del subcontratista y hemos negado su aplicación en los contratos administrativos, y entre ellos en el de concesión de obra pública, donde esos terceros aparte del contratante principal pueden aparecer con tanta frecuencia, procede preguntar si aquella acción se dará en los contratos que se sujetan al derecho privado y que pueden concertar ciertas entidades relacionadas con la Administración.

En principio la respuesta habría de ser positiva porque el art. 9 apartado 1 de la Ley de Contratos establece para los que sean privados que en cuanto a sus efectos y extinción se regirán por las normas de derecho privado. Dentro de las cuales está el art. 1.597 del Código Civil.

Mas también el art. 4 de aquella Ley sienta el principio de libertad de pactos, conforme al cual la Administración podrá fijar los pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración. Y si para aquellos contratos privados se pacta una remisión amplia a las normas de la Ley de Contratos, y en concreto a todo lo que se refiere a la subcontratación, habría que entender que tampoco procede la acción directa del subcontratis-

ta, por las mismas razones que antes expusimos para los contratos administrativos.

Ahora bien, puede ocurrir que en ese contrato privado no se hayan establecido estipulaciones especiales para el caso de la subcontratación. Parece que entonces, si se aplica el derecho privado, dentro del mismo podría entrar aquel art. 1.597.

Es verdad que si cabe embargar las certificaciones de obras, en pleito que el tercero siguiera contra el contratista, podría no serle necesaria aquella acción directa frente a la entidad dueña de la obra. Pero tampoco cabe descartar que por diversas razones, aun atendibles, aquel subcontratista prefiera demandar al principal. Aunque algunas razones pudieran esgrimirse en contra de esa posibilidad, no parece que quepa excluir de plano aquella opción por la reclamación directa.

Ésta presupone que el dueño de la obra deba aun parte del importe de ésta al contratista. Pues bien, en ese caso, ante la reclamación que el subcontratista hiciera al principal, cabría decir que estamos ante la figura del litigio entre pretendientes que ha estudiado perfectamente la doctrina procesal. Porque en última instancia a la entidad dueña de la obra le viene a resultar indiferente que lo que debe y ha de pagar lo sea a una persona o a otra, siempre que ella quede liberada por ese pago.

Como expone Montero Aroca, en su *Derecho Jurisdiccional*, tomo II sobre el proceso civil, 10ª edición en 2.001, si la entidad principal es demandada por el subcontratista, “puede llamar al procedimiento a los otros pretendientes (el contratista), los cuales si intervienen darán lugar a una intervención principal, aunque cabe la extromisión del demandado, el cual deberá depositar previamente lo reclamado”.

Si se tratara de una entidad pública, posiblemente bastaría con el ofrecimiento en firme de pagar a quien resultara victorioso; pues por la solvencia que en aquélla se supone juega la exención de prestar ese depósito o consignación.

El procedimiento para aquella llamada al tercero (el contratista) es el que hoy establece el art. 14 de la nueva LEC. Tras oír al demandante (el subcontratista), el tribunal acordará el emplazamiento de aquel tercero. Se traba así el verdadero litigio entre pretendientes, pues la entidad demandada en todo caso habría de pagar el importe de obra realizada y aun no abonada.

Al supuesto también alude la última regla del art. 14 de la LEC, en relación con el art. 18 de ésta. Porque en efecto, puede suceder que haya una sucesión en la parte del demandado y continuar así el litigio entre los otros dos interesados. El supuesto quedaría enormemente facilitado si ese demandado, cual indicaba Montero, deposita o consigna el importe reclamado, mostrando así su expresa voluntad de pagar a quien mejor derecho tuviera.

El alcance de la reforma operada en la Ley Estatal 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, por la Ley 10/2003, de 20 de Mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario

Antonio Alfonso Pérez Andrés

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 21 de Mayo de 2003 se ha publicado en el BOE una nueva Ley que reforma en cinco artículos la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. La espiral de reformas legislativas y sentencias del Tribunal Constitucional en la que se haya inmerso el ordenamiento jurídico urbanístico parece no tener fin.

En este caso la reforma ha venido de la mano de una Ley ordinaria, con lo que no se ha hecho uso de la fórmula del Decreto-Ley que con tanta profusión se había venido utilizando para realizar retoques en la normativa estatal urbanística, como es el caso del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, que curiosamente tenía exactamente el mismo nombre que ahora se emplea para la nueva Ley reformadora, la 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, aunque distinto contenido como ahora veremos.

II. MOTIVACIÓN DE LA REFORMA

Según puede leerse en la exposición de motivos de la Ley su objetivo fundamental es incidir de manera inmediata en el comportamiento de los distintos agentes económicos para estimular la competencia, conseguir una mejor asignación de los recursos y, en definitiva, influir muy positivamente sobre el nivel de precios.

La preocupación que muestra el texto por la situación del sector inmobiliario es grande. Se insiste en que la imparable elevación de los precios de la vivienda está generada por el fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia del precio del suelo en los productos inmobiliarios. Y, para solucionar este segundo problema, se mantiene, como ya se había hecho en normas anteriores, que el precio elevado del suelo responde a la escasez de suelo urbanizable y urbanizado. Cree por tanto la norma que la solución “*mágica*” estará en un fuerte incremento de la oferta de suelo, y para ello introduce mayor flexibilidad en algunas previsiones normativas que entiende pueden limitarla.

Junto a este tema, se aprovecha la ocasión para aclarar también los métodos aplicables en las valoraciones de suelos urbanos y urbanizables, pues se considera que con arreglo a los artículos hasta ahora vigentes se podrían estar produciendo interpretaciones contrarias a los criterios generales de la Ley.

Por último, en lo que a efectos urbanísticos nos interesa, la Ley pretende clarificar la situación actual del ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria que se encuentra afectada por la falta de una jurisprudencia unánime que reconozca que dicha actividad no está reservada a ningún colectivo singular de profesionales. En este sentido el art. 3 de la Ley que comentamos, aclara que las actividades de intermediación inmobiliaria pueden ser ejercidas tanto por los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, como por cualquier persona física o jurídica sin necesidad de estar en posesión de título alguno, ni de pertenencia a ningún colegio oficial, sin perjuicio de los requisitos que, por razones de protección a los consumidores, establezca la normativa reguladora de esta actividad.

III. MAYOR OBJETIVACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE E INCREMENTO DE LA OFERTA DE SUELO URBANIZABLE

Para aumentar la oferta de suelo urbanizable, la nueva Ley 10/2003 da un nuevo paso en la línea ya trazada por la Ley 6/1998 y el Real Decreto-Ley 4/2000, es decir, pretende objetivar al máximo la clasificación del suelo no urbanizable, de tal manera que resulte más difícil otorgar dicha clasificación, con lo que debe crecer la bolsa de suelo urbanizable al ser éste ahora el residual. Recordemos que la Ley 6/1998, consagraba de manera altamente novedosa el carácter residual del suelo urbanizable. Hasta entonces el planeamiento determinaba lo que era el suelo urbano (por constatación de la realidad fáctica), clasificaba como urbanizable lo que estimaba oportuno según las

necesidades previstas en el municipio, y el resto quedaba como suelo no urbanizable. Es decir, el suelo no urbanizable era el residual, dentro del cual podría distinguirse el suelo no urbanizable común, que no tenía valores objetivos que merecieran su protección, y de especial protección, cuando sus características naturales así lo reclamasen.

Ahora, desde la citada norma de 1998 el suelo urbanizable ha pasado a ser el residual, el común, lo cual supone fundamentalmente como novedad que el suelo no urbanizable hay que delimitarlo o definirlo en positivo, es decir, hay que motivar el porqué un suelo se clasifica como tal. Dejando de un lado el suelo no urbanizable de especial protección, que le viene impuesto al planificador urbanístico municipal por otros planes y normas de superior jerarquía, éste puede también preservar suelos como no urbanizables cuando constate que se dan en ellos determinados valores que impiden su urbanización. Estos valores estaban fijados en el art. 9.2 de la Ley 6/1998 de manera objetiva, a excepción del último de ellos, pues en un inciso final el precepto permitía la clasificación como no urbanizables de los suelos que “*se considere inadecuados para un desarrollo urbano*”. Este último inciso dejaba la puerta abierta a criterios no muy objetivables en la clasificación de suelos como no urbanizables, con lo que el planeamiento general seguía disponiendo de gran capacidad de decisión, y la amplia discrecionalidad administrativa de difícil control encontraría respaldo en dicha expresión legal.

Para corregir esa puerta abierta, que hubo que dejar en virtud de los compromisos políticos necesarios para sacar la Ley adelante en el Parlamento, dado que el partido que había formado Gobierno únicamente tenía mayoría simple, en cuanto alcanzó dicha fuerza política la mayoría absoluta en las siguientes elecciones generales dictó rápidamente el Real Decreto-Ley 4/2000 en el que se eliminaba por completo el último inciso que acabamos de analizar el art. 9.2, de esta manera se objetivaban al máximo los criterios que podría determinar la clasificación de un suelo no urbanizable, para fomentar así el crecimiento de la bolsa de suelo urbanizable.

No obstante, a pesar de la intención del legislador estatal, la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, referida a la Ley 6/1998, relativizó enormemente las posibilidades de objetivación de los criterios para clasificar suelos como no urbanizables. La Sentencia dejaba abierta la puerta a que fuese la legislación autonómica la que concretara los valores o fines que serían determinantes de dicha clasificación. En base a estas posibilidades las distintas Leyes Autonómicas que se han ido dictando han sido muy laxas en la interpretación del 9.2, como ejemplo podemos poner el art. 46 de la Ley

7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Pues bien, la nueva Ley 10/2003 ha reformado el art. 9.2 de nuevo para recuperar el inciso antes eliminado, pero limitando la interpretación que cabe hacer del mismo, para evitar la aplicación de criterios altamente subjetivos en la clasificación del suelo no urbanizable.

En efecto, el precepto termina ahora diciendo que también pueden ser clasificados como no urbanizables los suelos *“que se considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística”*. Como vemos se hace un esfuerzo por volver a dejar claro que no valen criterios subjetivos en la clasificación del suelo como no urbanizable. Es decir, no puede tratarse de una cuestión de opción sino de una constatación de que el suelo tiene o no tienen objetivamente unos valores que hacen inadecuada su transformación. Además, se llama a que la legislación urbanística autonómica concrete cuales pueden ser esos criterios objetivos territoriales o urbanísticos que pueden hacer que un suelo entre en la clasificación de no urbanizable. De esta manera se espera, de nuevo, que crezca la bolsa de suelo urbanizable, al no poder clasificar tanto suelo como no urbanizable, por no entrar en los parámetros objetivos de los que estamos hablando.

IV. AUMENTO DE LAS POSIBILIDADES DE TRANSFORMACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE

En la Ley 10/2003 se reforma el art. 15 de la Ley 6/1998, al añadirle un segundo párrafo al apartado segundo en el se deja claro que la transformación que pueden promover las Administraciones Públicas puede ser por razón de su titularidad dominical de suelo en el ámbito de que se trate, o bien por razones de simple competencia sectorial. De esta forma, se pretenden facilitar más aún las posibilidades de iniciativa pública en la transformación de los suelos urbanizables.

Con relación a este mismo tema del derecho a la transformación del suelo urbanizable, se ha aprovechado la reforma para introducir dos cambios interesantes en el art. 16, que recordemos recoge las reglas básicas para el ejercicio de dicho derecho:

a) En primer lugar, el apartado primero del precepto se ha modificado en cumplimiento de la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que

recordemos que lo había declarado nulo. El nuevo precepto queda dentro de los márgenes allí trazados de respeto a las competencias autonómicas al establecer que: *“el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación del planeamiento que corresponda o, en su caso, de la previa propuesta de delimitación del correspondiente ámbito para su tramitación y aprobación, se ejercerá de conformidad con lo establecido por la legislación urbanística”*.

b) En segundo lugar, se ha modificado el procedimiento previsto en el apartado tercero (introducido por el Real Decreto-Ley 4/2000) para la tramitación de planes de desarrollo que sean elaborados por las Administraciones Públicas a las que no competa su aprobación, o por los particulares. Ahora se aclara que los seis meses de silencio positivo se cuentan desde que el plan se presenta ante el órgano competente para su aprobación definitiva, y se exige para que la aprobación automática por silencio se produzca por imperio de la Ley que, además de haberse efectuado el trámite de información pública, se hayan solicitado los informes que sean preceptivos, según la legislación aplicable, y transcurrido el plazo para emitirlos.

V. ACLARACIONES EN LOS PRECEPTOS RELATIVOS A VALORACIÓN DE SUELOS URBANOS Y URBANIZABLES, TENDENTES A EVITAR ELEMENTOS ESPECULATIVOS Y A SU CONTENCIÓN

Al comprobar las modificaciones que se han introducido en los preceptos relativos a la valoración de suelos urbanos y urbanizables, tenemos rápidamente la sensación de que se están queriendo contener algunos abusos interpretativos que se entiende se estaban haciendo de los métodos de valoración de esas clases de suelos. Teniendo en cuenta que estos preceptos son aplicables para la valoraciones a efectos expropiatorios en todos los casos, puede concluirse que la Administración quiere evitar que muchas de las expropiaciones que realiza resulten excesivamente caras, en virtud de elementos especulativos y meras expectativas.

Las reformas introducidas en los artículos 27 y 28 de la Ley 6/1998 son fundamentalmente tres:

1ª) Para el supuesto de suelos urbanizables se deja claro que *“en cualquier caso, se descartarán los elementos especulativos del cálculo y aquellas expectativas cuya presencia no esté asegurada”*. Así se ha entendido que la Administración no está para garantizar expectativas futuras que no están ya materializadas, ni hay ga-

rantías de que así ocurra. Incluso para el caso de los suelos urbanizables que no estén incluidos por el planeamiento en ámbitos delimitados con condiciones para su desarrollo, se aclara que no se tendrá *“consideración alguna de su posible utilización urbanística”*.

2ª) Cuando se habla de inexistencia o pérdida de la vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aclara ahora, tanto para suelos urbanos como urbanizables, que también cabe su inaplicación *“por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación”*.

3ª) Y, finalmente, aunque no debía ser necesario, se aclara para ambas clases de suelos, urbanos y urbanizables, que de los valores obtenidos de las ponencias de valores catastrales, hay que deducir siempre los gastos que establece el art. 30 de la Ley 6/1998, salvo que ya se hubieran deducido en su totalidad en la determinación de los valores en las ponencias. Tales gastos son los costes de la urbanización precisa y no ejecutada, y los de su financiación, gestión y, en su caso, promoción, así como los de las indemnizaciones procedentes o, en su defecto, los costes necesarios para que el terreno correspondiente alcance la condición de solar.

VI. ENTRADA EN VIGOR Y TRANSITORIEDAD

Estas son las líneas generales de la reforma operada por la Ley 10/2003 sobre la Ley 6/1998, que entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir el 22 de mayo de 2003.

En sus disposiciones transitorias se prevé que el planeamiento general se adapte a la reforma relativa a la clasificación del suelo de conformidad con el régimen transitorio establecido en la legislación urbanística en cada caso, y, únicamente en ausencia de éste, se realice dicha adaptación en la siguiente revisión, para el supuesto de planeamiento vigente o cuando se tramiten modificaciones en el mismo que afecten a la clasificación del suelo, y, para el caso de planes en tramitación, siempre, con independencia de la fase en que se encuentre la misma.

Las disposiciones sobre valoraciones serán aplicables en los expedientes expropiatorios en los que no se haya alcanzado aún la fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa.

El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía. El Derecho a la carta

Severiano Fernández Ramos

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz

Ponencia presentada en las *VI Jornadas de Derecho Turístico: El Municipio Turístico*, organizadas por la Asociación Andaluza de Derecho Turístico, Málaga, octubre de 2003.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. 1.1. El fenómeno de los Municipios turísticos. 1.2. La recepción del MT en la legislación estatal y autonómica. II. CONCEPTO DE MUNICIPIO TURÍSTICO. III. REQUISITOS PREVIOS PARA LA DECLARACIÓN DE MT. IV. ELEMENTOS DE VALORACIÓN PARA LA DECLARACIÓN DE MT. 4.1. Los criterios en general. 4.2. Esfuerzo presupuestario en la prestación de servicios municipales. 4.3. Planeamiento urbanístico general. 4.4. Planeamiento turístico. 4.5. Espacios Naturales Protegidos. V. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE MT. 5.1. Inicio del procedimiento. 5.2. Instrucción del procedimiento. 5.3. Resolución del procedimiento. 5.4. Efectos de la declaración de MT. VI. CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS. 6.1. Organización de los Convenios. 6.2. Fines de los Convenios. 6.3. Contenido de los convenios. 6.4. Obligaciones de los municipios. 6.5. Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía. VII. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO. VIII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

1. El fenómeno de los Municipios turísticos.

Los Municipios con gran afluencia estacional de turistas presentan problemas específicos derivados del hecho de que esta población no residente demanda una serie de servicios comunes a los precisados por la población residente –higiene, saneamiento, limpieza de playas, seguridad...–, así como otros servicios específicos –información turística, oferta cultural y de ocio...–, y que, además, deben ser prestados en condiciones de calidad, puesto que és-

ta es una de las claves para ofrecer un producto turístico competitivo en el mercado internacional. Ahora bien, dado que el actual modelo de financiación municipal tiene como principal factor determinante el de la población de derecho, esta otra población turística o de hecho, aun cuando pueda suponer la multiplicación de la población residente, no es tenida en cuenta a la hora de asignar las transferencias anuales del Estado a los municipios. Esta circunstancia sitúa a los Ayuntamientos ante una difícil tesitura, pues o se ven obligados a incrementar la presión fiscal que deben soportar los ciudadanos residentes, o bien se plantea la degradación del entorno con la excusa de que la especulación urbanística es imprescindible para nivelar los servicios¹.

Por estas razones desde, al menos, mediados de la década de los ochenta, se viene planteando la necesidad de que el ordenamiento español de carta de naturaleza legal a los municipios turísticos, y afronte los problemas específicos que plantean, entendiendo básicamente por tales a aquellos municipios que experimentan una afluencia de turistas en grado tal que afecta sensiblemente a la viabilidad de los servicios municipales².

1.2. La recepción del MT en la legislación estatal y autonómica.

Ahora bien, si los Municipios con gran afluencia estacional de turistas constituyen una realidad social que no se puede desconocer, darle carta de naturaleza legal ha sido y es aún un paso difícil. Inicialmente, la acogida legal del Municipio Turístico (en adelante MT) surge a partir de la mención del art. 30 de la Ley Básica de Régimen Local de 1985 de la posibilidad de que las Leyes sobre régimen local de las Comunidades Autónomas puedan establecer regímenes especiales para determinadas categorías de Municipios (de carácter rural, histórico-artístico...), entre las que menciona expresamente a “*aquellos que tengan predominio en su término de actividades turísticas*”³.

¹ J. L. RIVERO YSERN, “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *Documentación Administrativa*, nº 259-260, 2001, p. 202. Del mismo autor, “Notas sobre el municipio turístico en la Ley 12/99 del Turismo de Andalucía”, en “Decreto y Turismo” III, Jornadas de Decreto Turístico, Junta de Andalucía, Sevilla, 2000, pp. 85 y ss.

² Vid. el pionero trabajo de Luis CORNO CAPARRÓS, “El estatuto legal del Municipio Turístico: apuntes para una propuesta”, *Rev. Española de Derecho Administrativo*, nº 42, 1984, pp. 423 y ss.

³ Vid. M. J. SARMIENTO ACOSTA, “El régimen especial del Municipio Turístico”, *Actualidad Administrativa*, nº. 45, 1994, pp. 668 y ss.; J. SUAY RINCÓN-M. DEL PINO RODRÍGUEZ GONZALÉZ, “Las competencias turísticas de los Municipios. En particular, la categoría de los Municipios turísticos”, *I Congreso Universidad y empresa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 70 y ss.

Sin embargo, la recepción del MT en la legislación autonómica ha sido muy irregular, hecho motivado, tal vez, por las expectativas que esta figura puede generar, pues es evidente que la incorporación de esta figura es vista, desde la perspectiva local, como la panacea de los muchos y seculares problemas locales, pasando a formar parte prestamente parte de los programas y propuestas electorales de las distintas fuerzas políticas locales. A este recelo autonómico frente a la dinámica que pueda generar el MT en el ámbito local, deben añadirse las propias responsabilidades que ciertamente incumben al Estado ante este fenómeno, desde el punto de vista de la ordenación de las finanzas de las entidades locales⁴.

Lo cierto es que, desde la pionera ordenación contenida en la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987 hasta la fecha, sólo ocho Comunidades Autónomas han contemplado en sus Leyes la figura del MT. De ellas, dos Comunidades Autónomas (Cataluña y Galicia) ordenan la figura tanto en la Ley de Régimen Local como en la Ley de Turismo⁵, una Comunidad Autónoma (la de Madrid) contempla la figura exclusivamente en la Ley de Régimen Local⁶, y las cinco restantes (Murcia, Comunidad Valenciana, Cantabria, Andalucía y Aragón) contienen la figura del MT exclusivamente en su respectiva Ley de Turismo⁷.

Por el contrario, no recogen la figura del MT, ni en sus leyes de régimen local o de turismo, las nueve Comunidades Autónomas siguientes: País Vasco,

⁴ Como ya señalara L. CORNO CAPARRÓS, "El estatuto legal del Municipio Turístico: apuntes para una propuesta", *op. cit.*, p. 428, sólo el Estado puede modificar el régimen de las haciendas locales en lo concerniente a la participación municipal en los tributos del Estado.

⁵ En el caso de Galicia, la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local –art. 90– y la Ley 9/1997 de Turismo son prácticamente contemporáneas, lo que ha facilitado su práctica concordancia. En cambio, en el caso de Cataluña, la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña de 1987 y la Ley de Turismo 13/2002 distan quince años entre sí, lo que explica que existan importantes diferencias entre ambas.

⁶ Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local –art. 41–, entre los regímenes municipales especiales.

⁷ Ley de la Región de Murcia 11/1997 –art. 51–, Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –arts. 25 a 31, Ley de Cantabria 5/1999 –art. 39.2–, Ley de Andalucía 12/1999 –arts. 6 a 8–, Ley de Cataluña 13/2002 –arts. 18 a 22–, Ley de Aragón 6/2003 –art. 15–.

Canarias⁸, Castilla y León⁹, Extremadura, Islas Baleares, Castilla-La Mancha, La Rioja, Asturias y Navarra. Ciertamente, en algún caso –como tal vez el de las Comunidades Autónomas insulares–, la mayoría de los Municipios podrían alcanzar tal distinción, lo cual se compadece mal con su carácter de régimen especial, y en otros casos de Comunidades uniprovinciales, la situación podría ser la extrema opuesta, es decir, sólo podrían alcanzar la calificación contados municipios, de tal modo que podría ser excesivo forzar una regulación abstracta para realidades muy singulares, que podrían ordenarse de un modo más directo mediante soluciones “ad hoc”. Pero no es menos cierto que en otros casos ha podido pesar en esta inhibición el temor antes indicado a las expectativas que suscita la creación de esta figura.

Pero este recelo a la plasmación legal del MT está también presente en aquellas Comunidades Autónomas que han dado el paso de contemplar la figura, y que comúnmente no establecen un sistema reglado para acceder a la calificación de MT, reservando a la Administración autonómica importantes márgenes de valoración –para la declaración de MT “se tendrán en cuenta” los elementos siguientes, enumerando la norma una serie de exigencias de contenido eminentemente abierto¹⁰–. Asimismo, este recelo se manifiesta también en la vaguedad e indefinición en la que quedan los efectos de la declaración de MT: incluso se especifican las obligaciones que supone para el municipio su declaración de turístico, pero se deja en la más absoluta ambigüedad los beneficios que reporta¹¹. Por último, este recelo está presente en algunas exclusiones: como la establecida en la Ley de Andalucía 12/1999 –disposición adicional 1ª–, en virtud de la cual se excluyen de la declaración de MT a las ciudades de más de cien mil habitantes, que se remiten a un Programa de Grandes Ciudades del Plan General de Turismo, exclusión que únicamente se explica en razones pragmáticas*.

⁸ Y ello a pesar de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias 14/1990 había previsto –disposición adicional 4ª– la ordenación del estatuto de los Municipios turísticos.

⁹ La Ley de Castilla León 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local, se limita a contener una referencia vaga a aquellos municipios que cuenten con servicios culturales, educativos, sanitarios, sociales, administrativos o de otra naturaleza mediante los cuales se satisfaga la demanda “de los residentes en otros municipios limítrofes” –art. 79–, y que, por tanto, parece pensar en el fenómeno metropolitano, de modo que no se corresponde con la noción asumida de MT.

¹⁰ Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2–.

¹¹ Ley Cataluña 13/2002 –art. 19–.

* El Plan General de Turismo, aprobado por Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, contempla el Programa de grandes ciudades en el marco de la estrategia de ordenación de los recursos y reequilibrio del espacio turístico.

Y, en cualquier caso, las Leyes que contemplan la figura del MT remiten su operatividad a un posterior desarrollo reglamentario, y ciertamente es en este ámbito reglamentario donde se perfila la figura y se determinan sus aspectos esenciales, tales como los requisitos, su cuantificación y acreditación, así como el procedimiento a seguir. Pues bien, de las ocho Comunidades Autónomas que a nivel de Ley contemplan la figura sólo tres han dictado los reglamentos del desarrollo de la misma: Galicia¹², Comunidad Valenciana¹³ y Andalucía¹⁴. En algunos casos, como las Comunidades de Aragón y Madrid, puede estar justificada esa ausencia de desarrollo reglamentario debido a su reciente consagración legal, pero en otros casos no cabe tal excusa. Y aquí el ejemplo más clamoroso es el de Cataluña que fue pionera al introducir esta figura hace ya nada menos que dieciséis años.

Finalmente, si descendemos al ámbito de aplicación efectiva de la figura del MT, hasta hace bien poco sólo dos Comunidades Autónomas (Galicia y Comunidad Valenciana) habían aplicado la figura legal, procediendo a la declaración de diversos municipios turísticos en sus respectivos territorios. Y, tras el reciente acuerdo del Consejo de Gobierno, de 21 de octubre de 2003, de declaración de MT de Benalmádena, Andalucía se ha sumado a este reducido grupo de Comunidades Autónomas con experiencia efectiva en esta materia¹⁵.

II. CONCEPTO DE MUNICIPIO TURÍSTICO

Tradicionalmente, ha existido un cierto consenso en situar la noción de MT en el fenómeno de desproporción relevante entre población residente y población turística, y los problemas que ello comporta para el municipio. Este es el concepto que se plasmó en la primera norma que ordenó la figura del MT, la Ley de Cataluña 8/1987 Municipal y de Régimen Local, al declarar que

¹² Decreto 39/2001, de 1 de febrero, por el que se refunde la normativa en materia de Consejo Gallego de Turismo, declaraciones de municipio turístico gallego y de fiestas de Galicia de interés turístico.

¹³ Decreto 71/2000, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Convenios previstos en la Ley 3/1998 en relación con el Municipio Turístico.

¹⁴ Decreto 158/2002, de 28 de mayo, de Municipio Turístico.

¹⁵ Acuerdo del Consejo de Gobierno de 21 de octubre de 2003, BOJA núm. 213, de 5.11.2003.

tendrán la consideración de municipios turísticos “aquellos en los que, por afluencia estacional, la media ponderada anual de población turística sea superior al número de residentes, y el número de alojamientos turísticos superior al número de viviendas de residencia primaria” –art. 72.1–. Asimismo, este concepto luce en la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2003 de Administración Local –art. 41.1–, al definir a los Municipios turísticos como aquellos “que soportan, temporal o estacionalmente, un considerable aumento de su población o reciben un flujo de visitantes que afecta a la viabilidad de los servicios municipales habituales”. De este modo, la noción de MT ha sido diferente a la Municipio o zona de “interés turístico”, esto es una zona con recursos y atractivos turísticos relevantes, figura ésta que en nuestro ordenamiento se ordena ya en la Ley 197/1963, de 28 de diciembre, de centros y zonas de interés turístico nacional.

Sin embargo, esta noción inicial adoptada desde la legislación de régimen local se ha desdibujado, al menos en parte, en la legislación turística. En efecto, aunque sigue primando la noción de MT como municipio de gran afluencia turística, con independencia de la importancia de sus recursos turísticos, se observa una tendencia en la legislación turística a introducir en la noción misma de MT o, al menos, en el proceso de valoración para la obtención de esta calificación, de elementos propios de lo que sería más bien un municipio de interés turístico: así la Ley de la Región de Murcia 11/1997 –art. 51.3– se refiere a la existencia de una “oferta turística local” que pueda justificar la calificación, o la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refiere a la “relevancia de los recursos turísticos existentes” en el término municipal. Pero el caso más radical es el de la Ley de Cataluña 13/2002, la cual separándose del criterio antes señalado de la Ley 8/1987 Municipal y de Régimen Local, establece dos nociones diversas de MT: la tradicional basada en la afluencia de turistas– y una nueva: simplemente que el término municipal incluya un “recurso turístico esencial”, en el sentido de la Ley 13/2002 –arts. 18.1 y 5–¹⁶, esto es un recurso con capacidad para generar las corrientes de turismo más relevantes de la Comunidad. De este modo, se relativiza la tradicional distinción entre MT y Municipio de interés turístico.

De otro lado, en algunas Comunidades Autónomas se prevé la extensión de la categoría de MT a otros ámbitos infra y supramunicipales. Así, en Can-

¹⁶ De hecho, la propia Ley de Cataluña 13/2002 –art. 23.1– declara que tienen la consideración de “municipio de interés turístico” los municipios dentro de cuyo término municipal se halle ubicado un recurso turístico esencial.

tabria se prevé la figura de las Comarcas Turísticas, que agruparán territorios identificados por la unidad de su recurso turístico, y que, por tanto, se sitúa de lleno en la noción tradicional de zonas de interés turístico¹⁷. Y, por su parte, en Aragón se contempla la declaración de “pueblos turísticos” a entidades locales menores que reúnan los requisitos establecidos para los MT¹⁸.

En el caso de Andalucía, como el de Galicia o el de la Comunidad Valenciana, aún se mantiene en sus líneas fundamentales la conceptualización tradicional de MT, con alguna matización que se señalará más adelante¹⁹.

III. REQUISITOS PREVIOS PARA LA DECLARACIÓN DE MT

Si inicialmente, como se ha dicho, la figura del MT se identifica con una relevante desproporción entre población de derecho y población turística, es necesario definir y cuantificar la noción de “población turística” a estos efectos, así como establecer unos parámetros, necesariamente convencionales, pero que determinen con seguridad jurídica en qué caso un municipio cuenta con una población turística relevante para ser calificado o, al menos, optar a la calificación de MT.

En general, la noción de “población turística”, en oposición a la población que ostenta la condición legal de vecinos del Municipio, se desglosa en tres tipos de destinos turísticos: primero, población que se aloja en algún establecimiento turístico en sentido propio ubicado en el Municipio; segundo, población que visita algún recurso turístico del Municipio pero sin alojarse en el mismo; y, tercero, población que se aloja temporalmente en el Municipio, por razones distintas a las laborales, en una vivienda que no tiene la condición de alojamiento turístico –típicamente su segunda residencia–.

¹⁷ Ley de Cantabria 5/1999 –art. 39.1–.

¹⁸ Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.6–.

¹⁹ Sobre la Ley 12/1999 de Turismo de Andalucía, véanse los siguientes estudios publicados en la *Rev. Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2, pp. 115 y ss.: E. ROCA ROCA, “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía”; R. RODRÍGUEZ DE LEÓN, “Una aproximación a la Ley de Turismo de Andalucía”; F. VILLALVA PÉREZ, “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del Turismo en Andalucía”; R. M^a ILDEFONSO HUERTAS, “Las políticas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

Ahora bien, si los tres tipos de población turística están bien definidos, el peso que han de tener cada uno de ellos, aisladamente o combinados, así como su cuantificación respectiva para la declaración de MT, es una cuestión que ha recibido un tratamiento dispar en las normas autonómicas. Así, p. j., en unos casos la cuantificación de la población de hecho está referida exclusivamente a “las temporadas turísticas”²⁰, mientras que en otros casos se opta por ponderar la población turística en el cómputo anual²¹.

En Andalucía, la Ley 12/1999 dispuso –art. 6.1– que se consideran Municipios Turísticos, “aquéllos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales deberán figurar la *población turística asistida*, el número de visitantes y la oferta turística”. Además, la Ley 12/1999 explicitó –art. 6.3– que se considera *población turística asistida* “la constituida por quienes no ostenten la condición de vecinos del municipio²² pero tengan estancia temporal en el mismo por razones de visita turística, segunda residencia o alojamiento turístico. Su determinación se efectuará por los medios de prueba que reglamentariamente se establezcan”²³.

De este modo, la Ley 12/1999, a diferencia de otras Leyes autonómicas, remitió a la potestad reglamentaria la práctica configuración de los requisitos y, con ellos, de la noción misma de MT. A este respecto, el Decreto 158/2002, partiendo de los tres tipos de estancia temporal que menciona la Ley (visita, segunda residencia y alojamiento turístico), y siguiendo los criterios de la Ley de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8–, diferencia tres tipos de destinos turís-

²⁰ Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.1–, la cual exige que se trate de municipios cuya población de hecho al menos duplique la población de derecho en las temporadas turísticas.

²¹ Leyes de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8– y 5/1997 de Administración Local de Galicia –art. 90–, que se refieren a los municipios en los que, debido a la afluencia periódica o estacional, la media ponderada anual de población turística sea superior al 25 % del número de residentes

²² Como es sabido, son vecinos del municipio las personas que residiendo habitualmente en el mismo, se encuentren inscritos en el Padrón municipal de habitantes –art. 55.1 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, de Población y Demarcación Territorial, modificado por Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre.

²³ En la noción de población turística asistida de la Ley 12/1999 puede observarse alguna incoherencia, pues, de un lado, el art. 6.1 se refiere al número de visitantes como un criterio diverso al de población turística asistida; pero, sin embargo, el art. 6.3 incluye dentro de la noción misma de población turística asistida a aquellos que realizan una estancia por razones de “visita turística”.

ticos para acceder a la declaración de MT: primero, en orden al número de pernoctaciones en alojamientos turísticos; segundo, según el número de viviendas de segunda residencia; y, en tercer lugar, en orden al número de visitantes, requiriendo en cada caso unos mínimos en relación con los datos de la población de derecho del Municipio. Ahora bien, curiosamente, el Decreto 158/2002 obvia, a estos efectos, la noción de *población turística asistida* acuñada por la Ley 12/1999, fijando directamente los módulos para cada tipo de destino turístico, añadiendo además una cuarta posibilidad de combinación de dos tipos de destinos turísticos.

Por último, debe observarse que el Decreto 158/2002 no ha otorgado relevancia alguna a la posible declaración previa por la propia Administración autonómica (a través de la Consejería competente en materia de comercio) del término municipal como *zona de gran afluencia turística*, a efectos de horarios comerciales, de acuerdo con la Ley de Comercio Interior de Andalucía –art. 20.2–, la cual considera *zonas de gran afluencia turística* los términos municipales o parte de los mismos en los que, en determinados períodos del año, la media ponderada anual de población sea significativamente superior al número de residentes o en los que tenga lugar una gran afluencia de visitantes por motivos turísticos. Es decir, una noción muy próxima a la de MT. Con todo, debería entenderse que la existencia previa de dicha declaración *zona de gran afluencia turística* constituye un elemento que deberá, al menos, valorar la Administración autonómica²⁴.

En concreto, las posibles vías contempladas en el Decreto 158/2002 para solicitar la declaración de MT serían las cuatro siguientes:

a). “Que el número de pernoctaciones diarias en *media anual* (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico, sea superior al 10% de vecinos del municipio, o que se alcance este porcentaje durante al menos tres meses al año, computándose para ello la *media diaria mensual* (pernoctaciones de cada mes/30)”. El propio Decreto 158/2002 precisa que, a estos efectos, se entiende por “establecimiento de alojamiento turístico” cualquiera de las categorías contempladas en el art. 36.1 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo, incluidos, por tanto, no sólo los establecimientos hoteleros sino también los extrahoteleros, como los apartamentos turísticos, inmuebles de uso turístico en régimen de aprovechamiento por turno, las ca-

²⁴ En el caso del MT de Benalmádena, se aportó dicha declaración.

sas rurales y los campamentos de turismo²⁵. En cambio, no se incluirían en este apartado las pernoctaciones que tengan lugar en las llamadas viviendas turísticas, tanto vacacionales como de alojamiento rural. Además, debe entenderse que únicamente pueden computarse a estos efectos las pernoctaciones en establecimientos de alojamiento turístico regulares o legalizados, esto es los que cuentan la preceptiva licencia municipal de apertura²⁶ y están inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía –arts. 34.1 y 35.1 Ley 12/1999–, lo cual puede suponer un serio obstáculo en el ámbito rural, dado que la gran mayoría de las casas rurales en funcionamiento no están registradas oficialmente²⁷. Asimismo, el Decreto 158/2002 precisa que el cómputo del número de pernoctaciones en los establecimientos de alojamiento turístico será de acuerdo con los datos oficiales elaborados por la Consejería de Turismo y Deporte. De este modo, se trata de datos que constan en los registros de la propia Consejería, por lo que no deben ser aportados por los Municipios. Más aún, debe entenderse que los Municipios interesados en la calificación de MT están legitimados para acceder previamente a dicha información. De otro lado, las cifras de vecinos a tener en cuenta son las del padrón municipal declaradas oficiales en el momento de la solicitud²⁸. Como es sabido, corresponde al Gobierno de la Nación aprobar anualmente, mediante Real Decreto, las cifras oficiales de población de los municipios españoles²⁹. Finalmente, debe señalarse que el Decreto 158/2002, a diferencia de otras normas autonómicas, no utiliza como criterio la oferta turística del municipio, y ello a pesar de que la propia Ley 12/1999 –art. 6.1– dispuso –como antes se indicó– que se consideraran Municipios Turísticos, “aquéllos que cumplan los criterios que reglamentariamente se establezcan y entre los cuales *deberán figurar* la población turísti-

²⁵ Además, de acuerdo con el Decreto 20/2002 sobre Turismo Rural, habrá que incluir también a los complejos turísticos rurales –art. 18–.

²⁶ Así, expresamente, Decreto del Consejo de Gobierno de Galicia 39/2001 –art. 13–.

²⁷ La Administración turística reconoció en marzo del 2001 que sólo un 20% de los establecimientos que operan en el sector estaban registrados oficialmente. *El País*, 11.3.2001. Y es muy posible que los cifras de “paralegalidad” sean aún más altas que las reconocidas por la Administración.

²⁸ Debe recordarse que la Ley 4/1996, de 10 de enero, de modificación de la LBRL, eliminó la inclusión de los transeúntes en el Padrón municipal de habitantes.

²⁹ Art. 82.2 del Real Decreto 1690/1986 de Población y Demarcación Territorial.

ca asistida, el número de visitantes y *la oferta turística*³⁰. No obstante, debe reconocerse que el criterio adoptado por el Decreto 158/2002 refleja con mayor fidelidad el grado de afluencia turística real al Municipio³¹.

b). “Que el número de viviendas de segunda residencia supere al de viviendas principales del municipio, siempre que éstas últimas sean más de quinientas”. En este cómputo habrá que incluir las llamadas viviendas turísticas, tanto vacacionales como de alojamiento rural, y que fueron descartadas del apartado anterior, por no tratarse oficialmente de establecimientos de alojamiento turístico. Asimismo, la imposición de un número mínimo de viviendas supone descartar a los pequeños núcleos residenciales. En todo caso, debe observarse que el criterio adoptado en este punto por el Decreto 158/2002 es muy estricto, si se compara con el establecido en el Decreto de Galicia 39/2001 –art. 9–, el cual únicamente exige el número de alojamientos turísticos y de segundas residencias (sumados ambos) sea superior al 50% del número de viviendas de residencia primaria³². En cambio, este criterio de la norma andaluza ha sido adoptado por la posterior Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.1–. Por lo demás, el propio Decreto 158/2002 precisa que el cómputo del número de viviendas de segunda residencia se realizará de acuerdo con los datos oficiales del último Censo de Edificios y Viviendas³³. Se tratan, por tanto, de datos públicos de fácil aportación.

³⁰ Así, las Leyes de Galicia 9/1997 de Turismo –art. 8– y 5/1997 de Administración Local de Galicia –art. 90–, admiten de un modo alternativo el criterio de la afluencia de población turística y el número de alojamientos turísticos (superior al 50% del número de viviendas de residencia primaria). Y, de modo similar, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.1– refiere que se trate de poblaciones en las que el número de plazas turísticas hoteleras y extrahoteleras duplique, al menos, la población de derecho.

³¹ En el caso del MT de Benalmádena se aportó también la cifra del número total de camas registradas en el municipio.

³² Por su parte, la Ley de Cataluña 13/2002 –art. 18.1– exige que el número de plazas de alojamiento turístico “y” de plazas de segunda residencia sea superior al número de vecinos, de tal modo que se suman las plazas de establecimientos turísticos y de segundas residencias.

³³ Como es sabido, el Real Decreto 691/1990, de 18 de mayo, por el que se dispone la formación de los censos de edificios y locales, atribuye al Instituto Nacional de Estadística la formación del censo.

³⁴ Este requisito coincide con el establecido en el Decreto de Galicia 39/2001 –arts. 9 y 13–.

c). “Que el número de visitantes sea al menos cinco veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año”³⁴. De este modo, no basta un acontecimiento puntual –como una feria, fiesta o certamen–, si bien la exigencia puede cumplirse de modo tanto concentrado –p. j., durante las vacaciones estivales–, como repartido en fiestas y fines de semana –caso del turismo de nieve–. Asimismo, el Decreto 158/2002 precisa que, a estos efectos, se considera “visitante” a la persona que se desplaza a un lugar distinto al de su entorno habitual sin alojarse en ningún establecimiento turístico, no siendo el motivo principal del viaje el ejercicio de una actividad remunerada en el lugar visitado. Además, establece que el número de visitantes diarios se computará “mediante el conteo de las visitas diarias en el recurso turístico de mayor afluencia del municipio”. Y estos datos se acreditarán mediante “certificado” en el que conste las visitas realizadas al recurso turístico más visitado, expedido por el titular o gestor del mismo, de acuerdo con el sistema de conteo establecido –art. 5.2 Decreto 158/2002–³⁵. Ahora bien, si el recurso turístico no es de titularidad municipal, los datos requeridos no serán detentados por el Municipio, y si, además, el recurso es de titularidad privada, el Ayuntamiento no podrá exigir su expedición, por lo que precisará de la colaboración voluntaria del titular del mismo. Por lo demás, cabe plantearse la razón de la restricción del criterio a un único recurso turístico. Aquí ha podido pesar la consideración según la cual el mismo visitante acude a los principales recursos turísticos del Municipio, de tal modo que se duplicarían artificialmente las cifras de visitantes³⁶.

d). Que el número de pernoctaciones diarias en media anual (pernoctaciones/365) en los establecimientos de alojamiento turístico sea superior al 5% por ciento de vecinos del municipio y, “acumulativamente”³⁷, el número de visitantes sea al menos 2,5 veces superior al de vecinos, repartidos los primeros en al menos más de treinta días al año³⁸.

³⁵ En puridad, no se trata de un “certificado” sino de una declaración, puesto que salvo que el recurso esté gestionado por una Administración, tal documento no está provisto de especial valor probatorio.

³⁶ En el caso del MT de Benalmádena, el Ayuntamiento presentó datos de las visitas a dos recursos turísticos: el parque de atracciones Tívoli World y el Puerto Deportivo.

³⁷ El Consejo Consultivo Andaluz, en su dictamen al Proyecto de Decreto, de 21 de marzo de 2002 señaló que debía aclararse que el cumplimiento de la mitad de los requisitos de los apartados a) y c) tenía carácter cumulativo, observación que fue recogida en el texto final de la disposición.

³⁸ Dado que el Decreto se refiere de forma genérica a “la mitad de las exigencias que se contemplan en las letras a) y c), en relación con ésta cabría plantear si se cumple la norma rebajando en lugar del número de visitantes (cinco veces el de vecinos) el número mínimo de treinta días al año: es decir, admitiendo el número de visitantes (cinco veces el de vecinos), pero repartidos quince días al año.

IV. ELEMENTOS DE VALORACIÓN PARA LA DECLARACIÓN DE MT.

4.1. Los criterios en general.

La Ley 12/1999 –art. 7.1– establece que para la declaración de MT se tendrán en cuenta, en especial, las actuaciones municipales en relación a:

a). Los servicios mínimos que presta el municipio respecto a los vecinos y la población turística asistida³⁹.

b). Los servicios específicos en materia de salubridad pública e higiene en el medio urbano y natural y de protección civil y seguridad ciudadana “y cuantos sean de especial relevancia turística”⁴⁰.

Por su parte, el Decreto 158/2002 –art. 3– no sólo concreta con mayor precisión este criterio, sino que añade tres elementos adicionales, no previstos en la Ley 12/1999, sin que ello suponga necesariamente una extralimitación. De entrada, debe observarse que se trata de un criterio extendido en la legislación autonómica. Así, de modo similar, las Leyes de Galicia 9/1997 –art. 8–, y de Aragón 6/2003 –art. 15.2–, tras determinar los requisitos para solicitar la declaración, añaden una serie de criterios a valorar muy similares a los previstos en el ordenamiento andaluz⁴¹.

Con carácter general, se suscita la cuestión de la relevancia de estos elementos en orden a la calificación de MT. Del conjunto de la Ley 12/1999 y del Decreto 158/2002 parece desprenderse que el cumplimiento de los llamados “requisitos previos” previstos en el art. 2 del Decreto es condición necesaria pero no suficiente para la obtención de la calificación de MT, pues además de

³⁹ El Consejo Consultivo de Andalucía llamó la atención de la indefinición de este apartado, por considerar que no se concreta si los servicios mínimos a que hace referencia son los del artículo 26 de la LBRL o si se alude a otro nivel de prestación de servicios, cuestión que resuelve el Decreto 158/2002.

⁴⁰ El Consejo Consultivo de Andalucía señaló que este apartado no se ajusta al elenco de competencias municipales previsto en el art. 25 de la LBRL.

⁴¹ Más alejados son los criterios previstos en la Ley de Cantabria 5/1999 –art. 39.2–, y, sobre todo, en la Ley de la Región de Murcia 11/1997 –art. 51.3–, referidos fundamentalmente a la oferta turística local y a su promoción.

constarse el cumplimiento de los parámetros mínimos de población turística, la Administración de la Junta de Andalucía se reserva la apreciación de otros elementos y circunstancias, que introducen, sin duda, un cierto margen de valoración, no ya reglada⁴². De este modo, podrá suceder que un MT cumpla las exigencias cuantitativas previstas en el art. 2 del Decreto –es decir, sea en términos fácticos un municipio turístico–, pero la Administración de la Junta de Andalucía considere que, a pesar de ello, no merece la calificación formal u oficial de MT. Asimismo, el carácter al menos parcialmente discrecional de esta decisión se ve corroborado por su atribución al Consejo de Gobierno como máximo órgano de gobierno de la Administración autonómica.

De otro lado, a diferencia de los requisitos previos que sólo admiten ser cumplidos o no, los elementos de valoración son susceptibles de modulación. Y teniendo en cuenta que la declaración de MT no comporta unos efectos jurídicos directos, y que el propio Decreto 158/2002 –art. 9.3– permite que en el procedimiento de declaración de MT se especifiquen las carencias de servicios e infraestructuras del municipio que se deben mejorar, y a cuya implantación deberán encaminarse los posteriores convenios interadministrativos, por todo ello debe entenderse que el grado de cumplimiento de los elementos de valoración (especialmente los del apartado 1 del art. 3) no tiene por qué ser perfecto o idóneo para la obtención de la calificación de MT.

4.2. Esfuerzo presupuestario en la prestación de servicios municipales.

Enlazando con la referencia de la Ley 12/1999 a los servicios municipales, el Decreto 158/2002 valora, en primer lugar, el esfuerzo presupuestario que realiza el municipio en relación con la prestación efectiva de los servicios municipales mínimos, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local⁴³, “y todos aquellos que

⁴² Por el contrario, J. L. RIVERO YSERN, “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del Turismo en Andalucía”, *op. cit.*, p. 205, considera que la decisión del Consejo de Gobierno no es discrecional, sino reglada.

⁴³ Debe observarse que las Comunidades Autónomas con competencias sobre régimen local, hoy en día prácticamente todas, están facultadas para introducir servicios mínimos adicionales a los previstos, con carácter general, en el LBRL, bien añadiendo otros servicios no contemplados en la LBRL, o bien rebajando el segmento de población en relación con los servicios ya previstos en la LBRL. De hecho, la Ley 7/1994 de Protección Ambiental de Andalucía –art. 43–, aun cuando mantuvo el parámetro de 5.000 habitantes para el servicio de tratamiento de residuos, precisó que basta que se supere ese número “con carácter estacional”.

tienen repercusión en el turismo respecto a los vecinos y a la población turística asistida”. Por tanto, la valoración no se constriñe a los servicios mínimos por imposición legal, sino que se extiende a un conjunto amplio de infraestructuras y servicios públicos, que podrán o no ser de obligatoria prestación en función del número legal de habitantes del Municipio y que, en general, están orientados a acreditar el compromiso del Ayuntamiento en la prestación de unos servicios público de la calidad a los vecinos y turistas⁴⁴.

A tales efectos, el Decreto 158/2002 considera prioritarias las actuaciones y prestación de servicios específicos en una serie áreas, y que podrían clasificarse en dos tipos:

–Infraestructuras y servicios generales: saneamiento y salubridad públicas; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantariado y tratamiento de agua residuales; suministro de agua y alumbrado público; protección civil y seguridad en lugares públicos⁴⁵; ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; transporte público de viajeros.

–Servicios de interés para la población turística: defensa y restauración del patrimonio cultural y urbano; protección y recuperación del entorno natural y del medio ambiente; actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del ocio. El único servicio municipal específicamente turístico previsto es el de información turística⁴⁶. A este respecto, debe entenderse que este servicio de información turística debe prestarse a través de una oficina de turismo integrada en la Red de Oficinas de Turismo de Andalucía, en los términos ordenados en el Decreto 2002/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo de Andalucía.

Para acreditar este elemento, el Ayuntamiento deberá presentar una Memoria explicativa acerca de las actuaciones y servicios que presta el municipio respecto a los vecinos y a la población turística asistida en las áreas referidas, así como una descripción de la problemática que presenta la adecuada pres-

⁴⁴ En este sentido, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refiere al esfuerzo presupuestario realizado por el municipio en relación con los servicios municipales obligatorios y de todos aquellos servicios con especial repercusión en el turismo.

⁴⁵ De un modo más amplio, la Ley 12/1999 se refiere a “seguridad ciudadana”.

⁴⁶ En este sentido, la Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.2– se refiere a la oficina de información turística, al menos, durante la época de mayor afluencia turística.

tación de los servicios enumerados en el punto anterior y proyectos que resultaría necesario abordar, y la información relativa a la liquidación presupuestaria del año anterior a la presentación de la solicitud, con una valoración detallada de ingresos y gastos, tanto de los servicios que efectivamente se prestan, como de los previstos para proyectos y actuaciones futuras, y con expresión de las diversas fuentes de financiación –art. 5.3 Decreto–.

4.3. Planeamiento urbanístico general.

El Decreto 158/2002 valora también la existencia en el Municipio de un planeamiento urbanístico general vigente que:

a) Haya sido sometido al trámite de evaluación de impacto ambiental conforme a lo establecido en la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental de Andalucía, o que contenga una valoración de los efectos medioambientales si se trata de planes anteriores a la aplicación de dicha Ley⁴⁷.

b). Su sistema general de espacios libres cumpla los estándares mínimos de acuerdo con la legislación urbanística, referido a la suma de la *población turística asistida*⁴⁸. En realidad, este es el único precepto que utiliza la noción legal de *población turística asistida*, debiendo señalarse que el propio Decreto 158/2002 (disp. adicional única) declara que el cálculo de la *población turística asistida* se obtendrá mediante la aplicación de la siguiente fórmula: $PTA = \text{Número pernoctaciones año} / 365 + (\text{Número de viviendas de segunda residencia} \times 3 \times 51) / 365$; donde 3 es igual al número medio de personas por vivienda de segunda residencia y 51 es igual al número medio de días de uso al año de la segunda residencia⁴⁹. Lo cierto es que en este cálculo no se incluyen

⁴⁷ Como es sabido, la Ley 7/1994 de Protección Ambiental de Andalucía incluyó dentro del elenco de actuaciones sometidas a evaluación de impacto ambiental (Anexo Primero), a los Planes Generales de Ordenación Urbana, Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, así como sus revisiones y modificaciones (núm. 20). Y, a este respecto, el Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, precisa que las revisiones y modificaciones deberán someterse a este trámite siempre que introduzcan elementos que afecten sustancialmente al medio ambiente y que no se hubiesen puesto de manifiesto anteriormente en figuras previas del planeamiento (núm. 20 del Anexo).

⁴⁸ Debe recordarse que la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística –art. 10– establece que los PGOU deben, como mínimo, contener las reservas precisas para parques, jardines y espacios libres públicos en proporción adecuada para las necesidades sociales actuales y previsibles, que deben respetar el estándar mínimo entre 5 y 10 metros cuadrados por habitante.

⁴⁹ De modo similar, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refiere a la existencia de planeamiento urbanístico, “con especial valoración del sistema de espacios libres”.

a los visitantes, a pesar de los términos empleados por la Ley 12/1999 –art. 6.3–.

c). Prevea la cualificación de las infraestructuras y equipamientos urbanos, reforma interior y mejora urbana de zonas saturadas por el uso turístico residencial. Se trataría, más bien, de una operación de recualificación de destinos turísticos.

d). Contemple planes de accesibilidad para la supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y en el transporte conforme al el Decreto 72/1992 de 5 de mayo, de normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas, urbanísticas y del transporte en Andalucía⁵⁰. Lo cierto es que, hoy en día, un turismo de calidad debe ser, necesariamente, un turismo accesible a todos, sin obstáculos y barreras físicas o arquitectónicas⁵¹.

e). Prevea el tratamiento adecuado de los recursos naturales, y la adaptación de los usos al entorno turístico. Se trata de una determinación imprescindible para garantizar un turismo sostenible. A este respecto cabe señalar que la FEMP dispone de un proyecto denominado de Municipio Turístico Sostenible, cuyo objetivo básico es proporcionar a los Ayuntamientos de municipios turísticos un modelo o sistema de gestión medioambiental, de acuerdo con los requisitos establecidos en el Reglamento Comunitario 761/01 por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales (EMAS). La integración de un municipio en este sistema conlleva el reconocimiento oficial del compromiso del Ayuntamiento con relación a la mejora del medio ambiente. Aunque es, desde luego, una iniciativa voluntaria, es evidente que la Consejería deberá valorar positivamente la adhesión al mismo por parte de un Municipio interesado en la obtención de la calificación de MT.

⁵⁰ El Decreto 158/2002 parece olvidar que, tras el Decreto 72/1992 se aprobó la Ley 1/1999, de 31 de marzo, de Atención a las personas con discapacidad en Andalucía, que impone la accesibilidad a la planificación urbanística –arts. 45 y 48.1–, así como planes de supresión de las barreras ya existentes –arts. 49.2 y 55.2–.

⁵¹ En el caso del MT de Benalmádena, la Administración autonómica estimó suficiente la obligación prevista en el Plan General de que en todos los proyectos de edificación y urbanización que se desarrollen al amparo del planeamiento municipal se justifique el cumplimiento del Decreto 72/1992. Sin embargo, este precepto no hace sino reiterar un deber legal ya contenido en la disposición autonómica, de vigencia directa e inmediata. Además, el Decreto 158/2002 se refiere expresamente a “planes de accesibilidad”, es decir, a programas de supresión de barreras ya existentes, con indicación de objetivos específicos y recursos asignados.

4.4. Planeamiento turístico.

El Decreto 158/2002 valora la existencia de un plan turístico municipal (p. j. un Plan de Excelencia Turística) o instrumento de planificación turística similar aprobado por el Pleno con una duración no inferior a la cuatrienal –lo cual supone un compromiso sostenido en el tiempo adoptado por el órgano más representativo de la Corporación municipal–, con el siguiente contenido mínimo:

a). “El diagnóstico de la situación turística del municipio: recursos y servicios turísticos disponibles y carencias detectadas”.

b). “La propuesta de actuaciones para mejorar la calidad del turismo en el municipio”. A este respecto, debe señalarse que la base de toda estrategia turística local radica en que el gasto del turista se efectúe en el mayor porcentaje posible en el municipio, y de aquí la conveniencia de contar con una oferta de servicios turísticos adecuada, y, en particular, de establecimientos alojativos, puesto que constituyen la oferta turística básica sobre la que en buena medida se asienta y hace posible todo el resto de actividades.

c). “La valoración económica de la propuesta, expresando la cuantía imputada al presupuesto municipal y, en su caso, la previsión de otras fuentes de financiación”. En este último caso se expresarán, cuando proceda, los compromisos de otras Administraciones públicas y entidades públicas o privadas de colaborar con el municipio a través de la suscripción o adhesión a los convenios previstos en el presente Decreto.

En este punto, tal vez debería haberse tenido presente el grado de adecuación del Plan municipal de turismo al Plan General de Turismo, al cual le corresponde definir el modelo y la estrategia para desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma –art. 15.1 Ley 12/1999–, todo ello de acuerdo con el art. 59.1 de la Ley Básica de Régimen Local⁵².

4.5. Espacios Naturales Protegidos.

Por último, el Decreto 158/2002 (si bien en la sistemática del Decreto es en segundo lugar) menciona la circunstancia según la cual en el término mu-

⁵² Sobre el Plan General de Turismo, vid. R. M^a ILDEFONSO HUERTAS, “Las políticas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *op. cit.*, pp. 191 y ss.

nicipal se encuentre ubicado, total o parcialmente, alguno de los Espacios Naturales Protegidos de Andalucía⁵³, circunstancia que, por otra parte, no es modo alguno excepcional en nuestra Comunidad Autónoma, dada la considerable extensión en la misma de la red de espacios naturales protegidos⁵⁴. Es decir, lo que viene a valorarse es que el Municipio cuente con un recurso o bien natural de especial interés, y que en otros ordenamientos es calificado expresamente como “recurso turístico esencial”⁵⁵.

Sin embargo, debe observarse que este elemento a valorar es cualitativamente diverso a los anteriores. En efecto, el esfuerzo presupuestario en la prestación de servicios de competencia municipal, el cumplimiento de las exigencias legales en la ordenación urbanística municipal y la programación en un documento oficial de la política turística municipal, son actuaciones imputables al Ayuntamiento interesado, en las que se acredita el compromiso efectivo de la Corporación Local en la calidad de los servicios e infraestructuras municipales. En cambio, este otro elemento hace referencia a la circunstancia de la existencia en el Municipio de un recurso turístico relevante, circunstancia que es evidentemente por completo ajena a la trayectoria de la política municipal⁵⁶, y que se trata más bien de un elemento más propio del concepto de municipio o comarca de “interés turístico”, que de la noción de MT en su sentido original. En efecto, la presencia de recursos turísticos relevantes en el municipio se tenía en cuenta de un modo indirecto o reflejo, en función de su capacidad efectiva para atraer una gran afluencia de visitantes, que era

⁵³ Debe recordarse que, además de las figuras ordenadas en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos), la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía establece –art. 2– otros regímenes de protección adicionales (Parajes Naturales, Parques Periurbanos y Reservas Naturales Concertadas).

⁵⁴ Tan sólo los Parques Naturales (el 91% de la superficie total) suponen en Andalucía una superficie cercana al millón y medio de hectáreas, alrededor del 17% de la superficie de la Comunidad Autónoma, dato que contrasta con el poco más del 7% del total en el conjunto de España. Vid. J. M. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, “Balance y perspectivas de la protección del medio natural en Andalucía”, *Rev. Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2, p. 397.

⁵⁵ Ley de Cataluña 13/2002 de Turismo –art. 5.2–.

⁵⁶ Parece ocioso recordar que la declaración de los espacios naturales protegidos corresponde a las Comunidades Autónomas y al Estado –arts. 21.1 y 22.2 Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres–.

el dato relevante, independientemente de la naturaleza del recurso turístico –ambiental, cultural, de ocio...–.

Se trata, asimismo, de un criterio que tiene difícil encaje en el art. 7 de la Ley 12/1999, que –como nos consta– únicamente alude a actuaciones municipales, si bien dado que no constituye un requisito previo sino un elemento más a valorar, no parece que pueda considerarse como una determinación contraria a la Ley⁵⁷. Por otro lado, aunque se admita la corrección y conveniencia de este criterio, en tal caso no se entiende la razón de que se haya restringido la valoración a los recursos turísticos naturales. Por idéntica razón, podría haberse incluido también la existencia en el Municipio de bienes culturales de interés nacional e, incluso, protegidos por declaraciones de organismos internacionales –como es el caso de las ciudades declaradas patrimonio de la humanidad, distintivo al que se han sumado recientemente en Andalucía las ciudades de Baeza y Úbeda⁵⁸.

V. PROCEDIMIENTO PARA LA DECLARACIÓN DE MT.

En general, puede observarse que el Decreto 158/2002 ordena un procedimiento adornado de las típicas garantías administrativas pensadas para los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas –solicitudes, audiencias, plazos de resolución...–, cuando lo cierto es que se trata de una relación interinstitucional. Sin embargo, este proceder puede estimarse acertado, pues de este modo se garantiza un tratamiento no discriminatorio y leal por parte de la Administración autonómica en una actividad que tiene relevantes efectos en orden a la distribución territorial de los recursos públicos. Por el contrario, como se verá, una vez otorgado el calificativo de MT, se inicia una fase de relaciones de cooperación, presididas por la técnica del acuerdo o concertación bilateral.

⁵⁷ La introducción de este elemento tal vez puede obedecer a la finalidad de evitar la oposición por parte de determinados Gobiernos municipales a la declaración en su territorio de espacios naturales protegidos, que se ven como un obstáculo para su desarrollo económico, y, en particular, para su desarrollo turístico.

⁵⁸ Así, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.2– se refiere, de un modo general, a la “relevancia de los recursos turísticos existentes en el término municipal”.

5.1. Inicio del procedimiento.

Aun cuando en alguna Comunidad Autónoma se contempla la posibilidad de inicio de oficio⁵⁹, con buen sentido, la Ley 12/1999 y el Decreto 158/2002 establecen que el procedimiento para la declaración de Municipio Turístico se iniciará mediante la solicitud del municipio interesado, el cual deberá cumplir los requisitos previos antes mencionados.

De otro lado, siguiendo el criterio de alguna Comunidad Autónoma⁶⁰, tanto la Ley 12/1999 –art. 7.2– como el Decreto 158/2002 –art. 4.3–, establecen que la solicitud será formulada por el Alcalde del Ayuntamiento, “previo acuerdo plenario del Ayuntamiento adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación”, lo cual deberá ser acreditado mediante la correspondiente certificación –art. 5.1 Decreto 158/2002–. A este respecto, si bien parece procedente que la iniciativa sea respaldada por el Pleno de la Corporación, debido al esfuerzo continuado que implica la declaración de MT, no se entiende bien la exigencia de una mayoría cualificada. La propia exposición de motivos del Decreto justifica esta exigencia de mayoría absoluta del Pleno en el respeto a la autonomía municipal. Sin embargo, no se comprende por qué razón la imposición de una mayoría cualificada es más respetuosa con la autonomía municipal, cuando lo que se está es imponiendo una exigencia adicional.

Pero, además de inconsistente, se trata de una exigencia de dudosa constitucionalidad, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional –SSTC 33/1993, 331/1993–, pues altera el modelo de democracia local por mayorías simples establecido con carácter básico por la Ley estatal. En la economía legal de la LBRL los supuestos tasados de mayorías cualificadas tienen un marcado carácter estructural –adhesión a un Mancomunidad, delegación de una competencia, segregación del término...–, y pudiera, por ello, tener sentido, si la calificación de MT supusiera realmente la sujeción del Municipio a un estatuto particular, pero –como nos consta– no es así, al menos en el ordenamiento andaluz: la calificación de MT carece de efectos estructurales, puesto que se reconducen al campo, más moldeable o dúctil, de la concertación con la Administración autonómica. Por ello parece mejor el criterio seguido la Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.3– de exigir el acuerdo plenario, pero sin imponer una mayoría cualificada.

⁵⁹ Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.3–.

⁶⁰ Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 29.1–.

Por lo demás, el Decreto 158/2002 –art. 4.4– dispone que la solicitud junto con la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos y los elementos a ponderar debe dirigirse a la correspondiente Delegación Provincial de Turismo y Deporte y se presentará *preferentemente* en su registro de documentos, sin perjuicio de la utilización de cualquiera de los lugares previstos en el artículo 38.4 de la LRJPAC⁶¹.

Si la solicitud fuera defectuosa o la documentación incompleta, la correspondiente Delegación Provincial de Turismo y Deporte requerirá al Ayuntamiento solicitante para que en el plazo de diez días subsane las faltas o acompañe los documentos necesarios –art. 6.1 Decreto–. En el supuesto de que la no presentación de los mismos imposibilite continuar el procedimiento, se le indicará expresamente advirtiéndole que se le tendrá por desistido, emitiéndose una resolución en los términos del artículo 42.1 de la LRJPAC⁶². Asimismo, la Delegación Provincial podrá recabar del solicitante la modificación o mejora voluntaria de la solicitud, “así como cuanta documentación complementaria y probatoria estime pertinente para una mejor justificación del expediente, concediéndole un plazo de diez días”⁶³.

5.2. Instrucción del procedimiento.

Los principales trámites de la instrucción del procedimiento son los siguientes:

⁶¹ Al igual que otras reglamentaciones procedimentales, se establece que las solicitudes deben dirigirse “preferentemente” al órgano concreto competente para instruir el procedimiento. En mi opinión, se trata de disposiciones perturbadoras, pues producen el efecto (probablemente deseado) de que si la solicitud se presenta a otro registro –en ejercicio, por otra parte, del derecho que reconoce la Ley– podrá ser objeto de algún tipo de preterición. Y nada más lejos del espíritu de la Ley, la cual ya ha tenido en cuenta este mecanismo disociando la fecha de presentación de la solicitud en el registro –que será válida a los efectos del cumplimiento de plazos por los interesados (art. 4.1 RD 772/1999)– de la fecha de inicio del procedimiento –arts. 42.3.b) LPAC, art. 4.2 RD 772/1999–. Por tanto, conviene que este tipo de añadidos desaparezcan de las normas procedimentales.

⁶² Como es sabido, la reforma operada por la Ley 4/1999 introdujo en la LRJPAC el deber de dictar resolución también en estos casos de desistimiento presunto.

⁶³ Se trata de una cláusula prevista en otras normas, como el Decreto 202/2002, de 16 de julio, de Oficinas de Turismo de Andalucía, en relación con el procedimiento de inscripción de estas Oficinas –art. 11.2–. Estas cláusulas son de dudosa conformidad con el derecho proclamado en el art. 35.f) de la LRJPAC, pues una garantía para el administrado –como es la mejora voluntaria– es utilizada –perversamente– como apoyo a una potestad de la Administración –la de requerir documentación adicional al interesado–.

–Informe preliminar de la Delegación Provincial. Dado el carácter reglado de los requisitos previos establecidos en el Decreto, cuyo cumplimiento no requiere más que la verificación de los documentos previstos en la norma, el Decreto atribuye esta función a las Delegaciones Provinciales. En efecto, la Delegación Provincial, tras analizar la solicitud y, en su caso, practicar las pruebas que sean necesarias, debe pronunciarse sobre el cumplimiento alguno de los requisitos previos establecidos en el artículo 2 del Decreto. En el caso de que considere que la solicitud no acredita el cumplimiento de ninguno de los requisitos previos indicados, podrá inadmitirla a trámite –art. 6.5 Decreto–, por reputarse como solicitud “manifiestamente carente de fundamento” –art. 89.4 LRJPAC–. En otro caso, deberá remitir el expediente completo a la Dirección General de Planificación Turística en el plazo de un mes a partir de recibir la solicitud y la documentación, en su caso, recabada, acompañándolo de un informe en el que exprese si concurre alguno de los requisitos previos establecidos en el artículo 2 del Decreto –art. 7 Decreto–.

–Informe evaluador de la Dirección General. Una vez constatado que el municipio cumple alguno de los requisitos, la Dirección General de Planificación Turística debe analizar el grado de concurrencia de los elementos de valoración del artículo 3 del Decreto, emitiendo un informe evaluando turísticamente su alcance y su adecuación a los fines propios del Municipio Turístico –art. 8 del Decreto–. Curiosamente, el Decreto no fija un plazo para la evaluación de este informe⁶⁴.

–Informe del Consejo Andaluz del Turismo. La Dirección General debe trasladar el expediente al Consejo Andaluz del Turismo, órgano consultivo y de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo –art. 10.1 Ley 12/1999–, a efectos de que emita un informe (preceptivo) sobre la procedencia de la solicitud –art. 6.2 Ley 12/1999 y art. 9.1 Decreto 158/2002–⁶⁵. El informe deberá examinar la procedencia de la declaración de Municipio Turístico según los elementos de valoración, es decir, sobre la misma cuestión que previamente se ha pronunciado la Dirección General

⁶⁴ Ciertamente, el art. 83.2 de la LRJPAC establece un plazo supletorio de 10 días, pero parece evidente que es un plazo excesivamente breve para la elaboración de un informe tan complejo como el que requiere el Decreto 158/2002.

⁶⁵ Esta atribución se encuentra también contenida en el Decreto 21/2002, de 29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Turismo –art. 2.1–, así como en la Orden de 18 de octubre de 2002, por la que se aprueba su Reglamento de Régimen Interior –art. 9.1–.

de Planificación Turística, cuyo titular es también miembro del Consejo. Pero, además, el Decreto 158/2002 añade que el Consejo Andaluz del Turismo formulará una propuesta (hay que entender en el caso de que se informe favorablemente) “acerca de las necesidades derivadas de la declaración, sobre los servicios turísticos municipales que hay que potenciar y las carencias de servicios e infraestructuras del municipio que se deben mejorar y a cuya implantación deben encaminarse los convenios regulados en el Decreto, todo ello en función del tipo de destino turístico de que se trate”⁶⁶. Esta posibilidad que abre el Decreto permite pensar que es perfectamente posible que la resolución de estimación sea condicionada al cumplimiento de los objetivos señalados en el informe. Por lo demás, el Decreto –art. 9.6– precisa que el informe, que debe ser evacuado en el plazo de dos meses⁶⁷, tiene carácter preceptivo “y determinante” para la resolución del procedimiento⁶⁸.

–Audiencia. Sin perjuicio de la posibilidad de que el Consejo Andaluz del Turismo considere conveniente ofrecer al municipio interesado su comparencia ante el órgano –art. 9.5 Decreto–, de conformidad con la LRJPAC –ar. 84.1–, una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, la Dirección General de Planificación Turística pondrá de manifiesto el expediente al municipio para que, en el plazo no inferior a diez ni superior a quince días, pueda presentar los documentos o alegaciones que estime pertinentes⁶⁹.

–Propuesta. Transcurrido el plazo de audiencia y una vez valoradas por la Dirección General las alegaciones presentadas, el titular de la Consejería de

⁶⁶ A este respecto debe recordarse que el propio Decreto 158/2002 –art. 2.1– admite un destino “mixto” de turistas que realizan pernoctaciones en alojamientos turísticos y de “visitantes”.

⁶⁷ En el supuesto de que el expediente estuviera incompleto o el Consejo Andaluz del Turismo considerara necesario realizar alguna actuación, probatoria o no, sin la cual no pueda emitir el informe, lo recabará de la Dirección General, quedando suspendido el plazo para emitir el informe –art. 9.2–.

⁶⁸ Como es sabido, en estos casos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, el órgano actuante “podrá” –debería decir “deberá”– interrumpir el plazo de los trámites sucesivos –art. 83.3 LRJPAC–. En todo caso, tras la Ley 4/1999, se establece que deberán comunicarse a los interesados (en este caso al Municipio solicitante) la petición del informe y, en su caso, su recepción, y el plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses –art. 42.5.c) LRJPAC–.

⁶⁹ De modo similar, Decreto del Consejo de Gobierno de Galicia 39/2001 –art. 14.5–.

Turismo y Deporte formulará al Consejo de Gobierno una propuesta estimatoria o desestimatoria de la solicitud de declaración de Municipio Turístico.

En relación con este procedimiento, pueden realizarse algunas observaciones. En primer lugar, pese al alcance horizontal de la calificación de MT, puesto que está llamada a afectar a diversos Departamentos del Gobierno andaluz a través de los posteriores convenios interadministrativos, llama la atención la falta de participación del Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de turismo, como órgano de coordinación y consulta interna de la Administración de la JA –art. 11.1 Ley 12/1999–. Con todo, es posible que se haya pensado que esa coordinación puede alcanzarse a través de los representantes de las Consejerías miembros del Consejo Andaluz de Turismo, con economía de trámites⁷⁰. No obstante, independientemente de la participación general de las Consejerías a través del órgano colegial que corresponda, tal vez debería de haberse previsto una participación especial, a través de un informe, de la Consejería de Gobernación, como departamento competente, con carácter horizontal, en materia de cooperación territorial, y tal como se prevé en alguna Comunidad Autónoma⁷¹.

De otro lado, es llamativa la ausencia de participación de la Diputación Provincial correspondiente, cuya intervención se contempla en otras Comunidades Autónomas⁷². Y si bien puede convenirse que la Corporación Provincial no se encuentra legalmente “afectada”, dado que no se trata de un asunto supramunicipal ni la calificación de MT supone cambio alguno de régimen o estatuto del Municipio, no deja de ser llamativa la ausencia de la principal institución pública de cooperación con los municipios, en lo que es básicamente un proyecto de cooperación interinstitucional para la mejora de los ser-

⁷⁰ De acuerdo con el Decreto 21/2002, integran el Consejo Andaluz de Turismo, entre otros, representantes de las Consejerías de Economía, Administración Local, Ordenación del Territorio y Urbanismo, Medio Ambiente, Cultura, Consumo, Empleo y Agricultura –art. 4–. Además, el Decreto 21/2002 prevé que cuando figuren en el orden del día asuntos que sean competencia de Consejerías que no posean un miembro en el Consejo Andaluz de Turismo, serán convocadas para que puedan asistir a la reunión mediante un representante, el cual actuará con voz y sin voto.

⁷¹ Ley de Cataluña 13/2002 –art. 21.1–. Por otra parte, llama la atención de la descoordinación del Gobierno andaluz en esta materia, pues el Anteproyecto de Ley de Cooperación Territorial, elaborado desde la Consejería de Gobernación, ignora por completo una figura tan importante para la cooperación local como la declaración de MT.

⁷² Decreto de Galicia 39/2001 –art. 14.2–. La Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.3– ordena el informe preceptivo de la Administración de la comarca a la que pertenezca el municipio solicitante.

vicios municipales, y que podría permitir la integración de la Diputación Provincial en los posteriores convenios interadministrativos, en relación con los cuales se prevé expresamente la posible participación de otras Administraciones Públicas –art. 13.1 Decreto 158/2002–.

Por último, debe observarse que en otras Comunidades Autónomas se ha ordenado un trámite de información pública⁷³, ausente en el Decreto 158/2002, si bien, por el ámbito de la declaración, parecería más razonable que tal trámite se efectuase por el Municipio antes que por la Administración autonómica.

5.3. Resolución del procedimiento.

De acuerdo con una pauta mayoritaria, corresponde al Consejo de Gobierno de la JA la resolución del procedimiento de declaración de Municipio Turístico –art. 6.2 Ley 12/1999–, criterio razonable debido al alcance transversal de esta declaración⁷⁴. El Acuerdo del Consejo de Gobierno que ponga fin al procedimiento será notificado al interesado en el plazo de seis meses desde que la solicitud tuviera entrada en el registro de la correspondiente Delegación provincial de Turismo y Deporte.

Transcurrido dicho plazo sin haberse practicado la notificación, podrá entenderse desestimada la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos (Anexo II). En general, tanto el plazo del procedimiento como el sentido del silencio administrativo pueden estimarse adecuados, dada, de un lado, la complejidad de la tramitación de este procedimiento, en el que deben valorarse por diversas instancias elementos complejos y, de otro lado, la falta de operatividad del silencio estimatorio en este procedimiento, pues la declaración MT, en sí misma, carece de efectos directos –como se verá seguidamente–⁷⁵.

⁷³ Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 29.2–.

⁷⁴ En este sentido, Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.3–; Ley de la Región de Murcia 11/1997 –art. 51–, Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 29.3–, Ley de Cataluña 13/2002 –art. 21.1–. De este criterio se separa la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.3–, la cual atribuye la competencia al Departamento competente en materia de turismo.

⁷⁵ Así, ambas determinaciones coinciden con las previstas en el Decreto de Galicia 39/2001 –art. 16.2–.

De otro lado, aun cuando no lo explicita el Decreto 158/2002, debe entenderse que la resolución expresa desestimatoria debe ser motivada –art. 54.1.f) LRJPAC–. Por lo demás, los Acuerdos de declaración de Municipios Turísticos serán publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía –art. 12.3 Decreto 158/2003–⁷⁶.

5.4. Efectos de la declaración de MT.

La Ley 12/1999 –art. 8, que lleva por rúbrica “Efectos de la declaración”–, dispone que la declaración de MT “podrá” dar lugar a la celebración de convenios interadministrativos en orden a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios. Sin embargo, el Proyecto de Ley era más preciso pues, en la línea de otras normas autonómicas⁷⁷, contemplaba expresamente varias previsiones: a) la inclusión del municipio con carácter preferente en las acciones de ordenación y fomento derivadas del Plan General de Turismo; b) su consideración en las acciones de ordenación y fomento de los planes sectoriales de la Junta de Andalucía; c) el acceso a una línea específica de ayudas y subvenciones con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma; d) el establecimiento, por dicho municipio, de recursos específicos conforme a la legislación de haciendas locales⁷⁸. Sin embargo, en virtud de una enmienda del G.P. Socialista, se suprimieron estas medidas, dando lugar a la redacción actual, en la que la entera eficacia de la declaración queda remitida a los convenios que puedan acordarse⁷⁹.

A este respecto, el Decreto 158/2002 –art. 12.1– prevé que en caso de concederse la declaración, la resolución conllevará, “además de los efectos atribuidos por la legislación vigente” (efectos que ni la Ley ni el Decreto pre-

⁷⁶ Debe señalarse que, a diferencia de lo establecido en otras Comunidades Autónomas –caso del art. 29.3 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998–, este acuerdo del Consejo de Gobierno no reviste la forma de Decreto, de tal modo que esta publicación presenta una finalidad de transparencia de este tipo de actuaciones, pero no es condición de eficacia del acuerdo, sino que el mismo surtirá efectos a partir de su notificación a la entidad interesada.

⁷⁷ Ley de Galicia 9/1997 –art. 8.4–.

⁷⁸ BOPA núm. 351, 30 de julio de 1999. El Consejo Consultivo de Andalucía ya había indicado la conveniencia de mejorar la redacción del texto legal para evitar una posible incorrecta interpretación que vinculara el establecimiento de recursos específicos por parte de los Municipios a la celebración de un convenio, lo que atentaría a la autonomía local.

⁷⁹ Enmienda núm. 145. BOPA núm. 383, 5 de noviembre de 1999.

cisan), la simple “posibilidad” de suscribir convenios. Y, reitera el Decreto 158/2002 –art. 13.1– que la declaración de Municipio Turístico “podrá dar lugar a la celebración de convenios”. Ciertamente, la Ley 12/1999 –art. 8– se refiere también a los celebración de convenios como una posibilidad, pero ello tenía su explicación en la redacción inicial del Proyecto de Ley, la cual incluía –como se ha señalado– determinados efectos “ope legis” de la declaración. Pero una vez que los efectos automáticos han desaparecido, tal vez debió reconsiderarse la redacción de este precepto, imponiendo, al menos, al Gobierno autonómico el deber de realizar una “oferta” de convenio al Municipio que se declara MT, y fijando unos plazos máximos.

Al no hacerse así, se observa un cierto desequilibrio entre la exigencia a los Municipios interesados en la declaración de superación de una serie de requisitos previos y de condiciones ciertamente rigurosos, para seguidamente remitir en bloque a la negociación bilateral los beneficios que pueda reportar la declaración. Como suele decirse, tal vez, para este camino no hacían falta aquellas alforjas. Y, desde otra perspectiva, de poco sirve para la transparencia en la distribución de los recursos públicos establecer un riguroso procedimiento de concesión, si después el reparto de los fondos se efectúa en negociaciones bilaterales, sin ningún condicionamiento o parámetro general, tal y como se establece en la Comunidad Valenciana⁸⁰. La única manifestación de transparencia en este ámbito sería la publicación de los convenios, tal como ordena la LRJPAC –art. 8.2–.

Asimismo, el Decreto 158/2002 renuncia a ordenar un régimen especial de los MT, ni siquiera en los términos marcadamente flexibles y minimalistas previstos en otras normas autonómicas –caso de creación de Consejos Sectoriales de Turismo–⁸¹. Este criterio del ordenamiento andaluz, de reenviar en su integridad los deberes específicos que sumen los MT a lo que se pacte en

⁸⁰ Por Decreto 71/2000, de 22 de mayo, se regulan los convenios previstos en la Ley 3/1998 de Turismo con los Municipios turísticos, e, incluso, por normas posteriores se fijan los indicadores mínimos que permiten a los Municipios conocer la cuantía sobre la que se aplicará la correspondiente compensación financiera (resolución de la Agencia Valenciana de Turismo de 12 de junio de 2000).

⁸¹ Así, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 15.5– prevé que podrá existir en los MT un Consejo Sectorial de Turismo en el que participarán, en todo caso, las organizaciones empresariales y sociales representativas del sector turístico en el ámbito del término municipal. Si bien, lo cierto, es que tal posibilidad existe de suyo en cualquier Municipio, declarado o no turístico, por simple aplicación del ROF y de la potestad autoorganizatoria de las Corporaciones Locales.

cada caso y en cada uno de los múltiples convenios que puedan suscribirse, se separa también de los específicos deberes legales ordenados directamente en el ordenamiento catalán⁸². Ni siquiera se impone a los MT la vinculación a las directrices programáticas contenidas en el Plan General de Turismo, tal como se prevé en el ordenamiento gallego⁸³.

De este modo, la declaración de MT no comporta de forma automática efecto alguno, salvo alguna disposición muy marginal prevista en normas extraturísticas⁸⁴. Su único efecto es abrir la vía de la concertación de la actividad de fomento⁸⁵.

⁸² Así, la Ley de Cataluña 13/2002 –art. 19– impone a los MT una serie de servicios mínimos adicionales a los ya previstos, con carácter general, en la legislación de régimen local. Algunos son de carácter general –como los referidos a la salubridad pública o a la seguridad ciudadana–, y otros son de carácter específicamente turísticos –como los servicios de señalización e información turísticas–.

⁸³ Decreto de Galicia 39/2001 –art. 17.1–.

⁸⁴ Así, la Orden de la Consejería de Gobernación de 25 de marzo de 2002, por la que se regulan los horarios de apertura y cierre de los establecimientos públicos, establece un régimen especial de horarios (más amplios que los previstos en el régimen general), entre otros, para los establecimientos de hostelería y restauración situados en municipios que hayan obtenido la declaración de MT –art. 5.1–. De modo similar, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1996, de 15 de enero, disfrutaban del régimen de libertad horaria los establecimientos instalados, entre otros, en “zonas de gran afluencia turística”. La Ley Orgánica precisa que la determinación de las “zonas turísticas”, así como los períodos a que se contrae la aplicación de la libertad de apertura en las mismas corresponderá a cada Comunidad Autónoma para su respectivo ámbito territorial. A este respecto, la Ley de Comercio Interior de Andalucía –art. 20.2– considera “zonas de gran afluencia turística” los términos municipales o parte de los mismos en los que, en determinados períodos del año, la media ponderada anual de población sea significativamente superior al número de residentes o en los que tenga lugar una gran afluencia de visitantes por motivos turísticos. En dichas zonas, la libertad de apertura sólo será aplicable en los períodos del año que se determinen. Vid. A. CALONGE VELÁSQUEZ– H. VILLAREJO GALENDE, “Municipios turísticos y horarios comerciales”, *III Congreso Universidad y empresa*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 343 y ss.

⁸⁵ Una crítica a esta indeterminación en P. L. MARTÍNEZ PALLARÉS, “El gobierno local como ámbito de gestión turística”, en *III Congreso Universidad y empresa*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, p. 81. Una manifestación colateral de esta nula eficacia directa de la declaración de MT tuvo lugar en el procedimiento de elaboración de dicha disposición. En efecto, a la hora de cumplir con el trámite de preparación de la memoria económica sobre los costes de aplicación de la norma –en cumplimiento de lo preceptuado en el art. 22.2 de la Ley del Gobierno, de aplicación supletoria–, la Consejería se limitó a señalar que la adopción de la disposición no supondrá, por sí misma, incremento de gastos o disminución de ingresos. ¡Desde luego que la aprobación de ésta y ninguna otra norma supone, por sí sola, gastos adicionales!, pero ¿qué sucede con su aplicación, consistente fundamentalmente en transferencias económicas de la Administración autonómica a los Municipios?. En todo caso, este es un ejemplo más de la tradicional banalización de este trámite del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

VI. CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS

6.1. La organización de los convenios.

Según el Decreto 158/2002 –art. 12.1–, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de declaración de MT debe precisar las líneas básicas de los convenios que, en su caso, se suscriban, las Consejerías que deben participar en los mismos, y la creación y composición del superior órgano de seguimiento de todos los convenios que puedan suscribirse para cada Municipio Turístico. Asimismo, el Decreto 158/2002 –art. 13.1– reitera que formarán parte de los convenios, además del municipio beneficiario de la declaración, las Consejerías que haya determinado el acuerdo del Consejo de Gobierno, “así como otras Administraciones públicas y entidades públicas o privadas que puedan adherirse”, como podría ser el caso de la Diputación Provincial o de la Administración General del Estado⁸⁶.

De este modo, el Decreto 158/2002 ha optado, en lugar de un convenio marco entre el conjunto de la Administración autonómica y el Municipio, sin perjuicio de la suscripción de acuerdos desarrollo del mismo, por un fraccionamiento de la cooperación en múltiples convenios departamentales, y que constituye el último eslabón de una cadena de remisiones a la hora de dar contenido a la declaración de MT. El único factor de unidad es el “superior órgano de seguimiento de todos los convenios”, cuya composición debe ser determinada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de declaración de MT⁸⁷.

6.2. Fines de los Convenios.

De acuerdo con la Ley 12/1999 –art. 8–, los convenios irán encaminados a compensar la mayor onerosidad en la prestación de los servicios, y a tal efecto establecerán medidas para alcanzar, al menos, los siguientes fines (art. 13.2 Decreto):

⁸⁶ Sin embargo, lo cierto es que en la declaración del MT de Benalmádena únicamente se contempló expresamente la suscripción de convenios entre Consejería de Turismo y Deporte y el Ayuntamiento, lo cual supone rebajar considerablemente el alcance y virtualidad de la institución.

⁸⁷ En el caso de la declaración del MT de Benalmádena, la comisión de seguimiento está integrada por cuatro representantes de la Consejería de Turismo y Deporte, cuatro representantes del Ayuntamiento, y un representante de cada Consejería que suscriba convenios con el Ayuntamiento.

- a) Mejorar las condiciones de salubridad pública, protección civil y seguridad en lugares públicos.
- b) Proteger los valores tradicionales y culturales de la población autóctona.
- c) Salvaguardar el medio ambiente y los valores ecológicos de Andalucía.
- d) Preservar los bienes públicos y privados relacionados con el turismo municipal.
- e) Aumentar, diversificar y mejorar la oferta turística complementaria, así como crear nuevos productos.
- f) Sensibilizar e implicar a la población y a los agentes locales en una cultura de calidad de vida.

6.3. Contenido de los convenios.

Los convenios, suscritos por el municipio, las Consejerías y, en su caso, las entidades privadas y públicas interesadas en su objeto, contendrán las siguientes previsiones:

- a) Duración del convenio, tal como exige el art. 6.2 LRJPAC.
- b) Las implicaciones económicas del convenio, especificando para cada una de sus anualidades de vigencia, los compromisos financieros de las partes que lo suscriban y, en su caso, de las que con posterioridad se adhieran.
- c) Los indicadores del logro de los objetivos y, en su caso, las medidas a adoptar para corregir posibles desvíos sustanciales.
- d) En su caso, la necesidad de una organización común para su gestión, tal como se prevé en el art. 6.2 LRJPAC, organización que podrá revestir la forma de consorcio o sociedad mercantil –art. 6.5 LRJPAC–.
- e) Los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación del convenio –art. 6.3 LRJPAC–. Para ello se creará un órgano especial que, sin perjuicio de las competencias del órgano superior de seguimiento de los convenios, tendrá como función velar por el cumplimiento efectivo del contenido del convenio así como proponer cuantas medidas crea oportunas para el buen desarrollo de la actividad turística en el municipio.

Por lo demás, los Convenios deberán publicarse en el *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, de acuerdo con lo previsto en el art. 8.2 LRJPAC.

6.4. Obligaciones de los municipios.

El Decreto 158/2002 –art. 15.1– declara que los municipios deberán llevar a cabo actuaciones dirigidas a mejorar los servicios públicos a que se refiere el artículo 3 del Decreto, “pudiendo ser objeto de los convenios, entre otras, el establecimiento de medidas para ejecutar programas que potencien y promocionen los recursos turísticos”. Lo cierto es que en este inciso no se impone deber alguno, sino únicamente se identifica un posible objeto de los convenios a celebrar. Más aún, el único deber sustantivo enunciado, en el sentido de llevar a cabo actuaciones dirigidas a mejorar los servicios públicos municipales, en realidad es precisamente el objeto prioritario de los convenios, de acuerdo con el art. 13.2 del Decreto.

Por lo demás, el Decreto –art. 15.3– se limita a ordenar diversos deberes instrumentales de información. Así, los Municipios Turísticos deben suministrar a la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería de Turismo y Deporte todos los meses, o con la periodicidad que aquella pueda determinar, los datos relativos a la afluencia turística registrada en el municipio, así como cualquier otra información que le sea solicitada relativa a los requisitos y condiciones que motivaron la declaración⁸⁸. En el supuesto de producirse una modificación que implique el incumplimiento de los requisitos exigidos para la declaración de Municipio Turístico, lo comunicarán a la Consejería en el plazo de un mes.

6.5. Obligaciones de la Administración de la Junta de Andalucía.

Para compensar el mayor esfuerzo financiero adicional que realiza el Municipio Turístico en la prestación de los servicios, motivado por el carácter turístico del mismo, la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Turismo y Deporte y demás Consejerías que suscriban los convenios, estará obligada a considerarlo en las acciones de ordenación y fomento de sus planes económicos sectoriales, sin perjuicio de lo establecido en el Título VIII de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía –art. 14 Decreto 158/2002–. Aunque no lo mencione el Decreto, debe entenderse que, entre los planes sectoriales, se encuentra precisamente el Plan General de Turismo.

⁸⁸ En el Decreto de Galicia 39/2001 –art. 20– se establece una periodicidad anual para este suministro de información, y que puede estimarse excesivamente espaciada.

Por lo demás, el Decreto 158/2002 omite mayores precisiones en materia financiera, como podrían ser la consideración prioritaria de los MT en los programas autonómicos de cooperación territorial⁸⁹, o en los planes provinciales para la cooperación a las obras y servicios municipales⁹⁰.

VII. PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE MUNICIPIO TURÍSTICO

El Decreto 158/2002 –art. 17.1– establece que la declaración de Municipio Turístico tendrá carácter indefinido⁹¹ pudiendo dejarse sin efecto por alguna de las siguientes causas:

- a) Pérdida de los requisitos exigidos para su declaración.
- b) Variación sustancial de las circunstancias y servicios del artículo 3 del presente Decreto considerados al emitir la declaración de Municipio Turístico⁹².
- c) Grave incumplimiento, por parte del municipio, de las obligaciones establecidas en los convenios⁹³.
- d) A petición propia del municipio, de acuerdo con el artículo 4.3 del presente Decreto.

En los tres primeros supuestos el Delegado Provincial de Turismo y Deporte iniciará de oficio un procedimiento en el que se dará audiencia al municipio, y que se tramitará y la resolución se adoptará de acuerdo con las reglas previstas para el procedimiento de declaración de MT, lo cual significa que deberá participar el Consejo Consultivo Andaluz y la resolución deberá ser acordada por el Consejo de Gobierno. Por lo demás, la resolución habrá de ser notificada en el plazo de seis meses desde su iniciación –art. 17.2 Decreto–.

⁸⁹ Ley de Cataluña 13/2002 –art. 20–.

⁹⁰ Decreto de Galicia 39/2001 –art. 19.2–.

⁹¹ En el mismo sentido, Decreto de Galicia 39/2001 –art. 21.1–.

⁹² De modo similar, Ley Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 31–; Ley de Cataluña 13/2002 –art. 22.1–.

⁹³ De modo similar, Ley Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 31–.

En el cuarto supuesto⁹⁴ una vez que la Delegación Provincial remita el expediente a la Dirección General de Planificación Turística y que sea comprobada su adecuación al presente Decreto, el titular de la Consejería de Turismo y Deporte adoptará la resolución por la se deje sin efecto la declaración. De este modo, no será necesaria la consulta al Consejo Consultivo Andaluz ni el acuerdo del Consejo de Gobierno⁹⁵. En el supuesto de que no sea notificada la resolución en el plazo de un mes, el municipio podrá entender estimada la solicitud.

En todos estos casos, debe entenderse que la pérdida de la condición de MT supondrá la extinción sobrevenida de los convenios vigentes, por pérdida de su presupuesto de hecho, sin perjuicio de que se arbitren las medidas necesarias para su cancelación y, en su caso, puedan haberse comprometido responsabilidades por incumplimiento unilateral de los mismos.

VIII. CONCLUSIÓN

Con carácter general, puede señalarse que las expectativas económicas que suscita desde los gobiernos municipales la figura del Municipio Turístico están probablemente en el fondo de la acusada prevención con la que las Comunidades Autónomas están abordando esta institución, tanto en la decisión sobre su recepción o no, como, en su caso, en su conformación y posterior aplicación. Asimismo, el concepto mismo de MT y su configuración han evolucionado con el paso de su tratamiento desde la legislación autonómica de régimen local a la legislación turística: de un lado, la diferencia antes nítida entre MT y municipio o zona de interés turístico se ha desdibujado, al menos en parte; de otro lado, ya no se trata tanto de articular un estatuto específico para los MT, esto es un régimen local estructural de carácter especial, sino que, de un modo mucho más modesto y funcional, lo que se trata simplemente es de abrir vías a la cooperación interadministrativa preferente y bilateral.

En el caso concreto de Andalucía, debe reconocerse el ejercicio de responsabilidad por parte de las instituciones autonómicas por la recepción del MT, primero en la Ley 12/1999 y su posterior desarrollo reglamentario, con-

⁹⁴ Tal como señaló el Consejo Consultivo Andaluz en su dictamen al Proyecto de Decreto, habría sido más correcto que el precepto se remitiese a la letra a) del nº 1 del mismo precepto.

⁹⁵ De modo similar, Ley de Cataluña 13/2002 –art. 22.2–.

tenido en el Decreto 158/2002, sin perjuicio de que algunos aspectos singulares de la conformación normativa puedan ser cuestionables. Básicamente, se aprecia un marcado desequilibrio entre las exigencias y condiciones rigurosas que se imponen a los Municipios para la declaración de MT, y los nulos efectos jurídicos que dicha declaración entraña por sí misma, pues la entera eficacia de la declaración se reenvía a las posteriores negociaciones bilaterales. Y, del mismo modo, se observa en el Decreto 158/2002 un salto entre la fase procedimental, adornada de las típicas garantías jurídicas, con objeto de garantizar un tratamiento no discriminatorio y leal por parte de la Administración autonómica, y la fase de negociación de los convenios, que da contenido a la declaración, y en la cual la Administración autonómica se mueve con absoluta discrecionalidad y sin estar sometida a plazo alguno. De tal modo, que cabe preguntarse de qué sirve establecer un riguroso procedimiento de concesión del título formal de MT, si después el reparto de los fondos se efectúa en negociaciones bilaterales, sin ningún tipo de condicionamiento o parámetro general.

En cualquier caso, la ordenación del MT en el ordenamiento andaluz constituye un ejemplo notorio de esa tendencia del actual Derecho Administrativo a huir de las ordenaciones generales o comunes, y no sólo adaptar o perfilar las instituciones a las circunstancias concretas, sino incluso diseñar o configurar la institución misma según las circunstancias de cada caso concreto. En efecto, la Ley 12/1999 no predetermina en absoluto los efectos de la declaración de MT, pero tampoco lo hace el Decreto 158/2002, y ni si quiera los singulares Acuerdos del Consejo de Gobierno de declaración de MT, los cuales, a su vez, deben ser desarrollados, no ya por uno sino por múltiples convenios interadministrativos. En definitiva, estamos ante el Derecho Administrativo a la Carta.

La caza y su régimen normativo

Víctor Manteca Valdelande

Doctor en Derecho

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo examina el régimen jurídico de la caza en España las competencias administrativas, la regulación de la propia actividad cinegética, el régimen de vigilancia así como el sistema de infracciones junto con otros aspectos no menos importantes como el seguro obligatorio de responsabilidad civil, la protección de la caza.

2. COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE CAZA

La Constitución española regula esta materia en su artículo 148.1.11^a como una actividad de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no obstante, como veremos, el Estado retiene una pluralidad de títulos competenciales que le permiten incidir en la regulación de esta materia y que, por tanto, condicionan y restringen el alcance de la competencia autonómica en materia de caza.

La Unión Europea además actúa también en la protección del medio ambiente a lo que hay que añadir la normativa internacional que sobre esta misma materia es de aplicación en España. Todo esto tiene una incidencia notable en el régimen de la caza.

El Estado pues dispone de potestades para regular normativa básica que restringen –de hecho– el alcance de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre la caza, siendo el Ministerio de Medio Ambiente el Departamento estatal con competencias en esta materia. Hay que señalar que la respuesta de las Comunidades Autónomas a la atribución de la caza como competencia autonómica si bien se ha plasmado en los Estatutos de Autonomía, en lo que se refiere a las leyes de desarrollo ha sido diversa: hay leyes de caza, leyes de protección de la fauna silvestre e, incluso leyes de protección de los animales, a través de las que indirecta y solapadamente se incide en la caza.

Con todo la mayor parte de las Comunidades Autónomas no han desarrollado aún una normativa cinegética propia, sino que se han limitado a regular aspectos concretos o a aplicar la normativa estatal. Esto quiere decir que actualmente la Ley 1/1970 de 4 de abril de caza sigue siendo de aplicación, con carácter supletorio, en la gran parte del territorio nacional en la medida en que las Comunidades Autónomas no dispongan de normativa específica.

3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO NATURAL

De acuerdo con el artículo 149.1.23 de la Constitución, el Estado tiene competencia para dictar la *legislación básica sobre protección del medio ambiente*, pudiendo las Comunidades Autónomas desarrollar esta normativa básica estatal. La razón de esta atribución estatal tiene su explicación en la conveniencia de que las líneas fundamentales de la ordenación jurídica de esta materia se fijen a nivel nacional de manera que todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus estatutos de autonomía el espacio que les deja la Constitución, por lo que esta disposición establece además el techo competencial del propio Estado.

El artículo 149.1.23^a de la Constitución permite al Estado dictar legislación básica en materia de protección de la fauna silvestre incidiendo con ello en el régimen de la caza, lo cual ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional que ha declarado que los recursos naturales pueden ser regulados desde variadas perspectivas entre ellas la medioambiental,¹ y que el alcance de esta competencia ha de entenderse para emanar *normativa básica* lo que permite al Estado dictar tanto leyes como normas de carácter reglamentario. Por otra parte también ha declarado que en la competencia estatal se halla incluida la capacidad para que el Estado emane actos meramente ejecutivos.²

¹ Sentencia 102/1995 de 31 de julio fundamentos Jurídicos 6º y 7º. Hay que mencionar el voto particular a esta sentencia de Rafael Mendizábal Allende quien subrayó la dimensión formal que acompaña a la expresión constitucional *legislación básica*, frente al carácter material propio de la expresión bases. Ello lleva a exigir el rango legal para la intervención del Estado en esta materia. La consecuencia sería –en opinión de Mendizábal– que por esta razón la normativa reglamentaria de desarrollo de la Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre pierde toda cobertura constitucional, así como desaparecería la posibilidad de que el Estado interviniera con fundamento en esta disposición, mediante actos ejecutivos.

² Como veremos la Ley de conservación de los espacios y de la flora y fauna silvestres está desarrollada por una serie de reales decretos con una incidencia efectiva en el régimen de la caza.

STS. 149 1991 de 4 de julio, 149/1991 de 4 de julio, 135/1992 de 5 de octubre y 329/1993 de 12 de noviembre.

Con este fundamento se aprobó la Ley 4/1989 de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres³, cuyos preceptos condicionan en aspectos importantes el régimen jurídico de la caza en España.

El Título IV de esta ley regula la protección de la fauna silvestre condicionando la, competencia autonómica en materia de caza y pesca al tener que someterse esta a la legislación básica estatal. Con todo, hay que tener en cuenta que la actuación del Estado, basada en la competencia en materia de medio ambiente, solo llega hasta la legislación básica mientras que la caza corresponde a las Comunidades Autónomas muchos de cuyos Estatutos de Autonomía extienden esta competencia autonómica, a la *función protectora de los ecosistemas en los que se desarrollen*.

En relación con la protección de especies frente a la caza el Tribunal Constitucional ha admitido la constitucionalidad del artículo 33 de la Ley que prevé la determinación normativa de las piezas susceptibles de ser cazadas, la regulación del ejercicio de la caza, de modo que quede garantizada la conservación y fomento de las especies con determinación de los terrenos y periodos cinegéticos y la exigencia de un plan justificativo de la cuantía y modalidades de capturas, a fin de proteger la fauna silvestre⁴.

Como desarrollo de la Ley de conservación de 1989 el Estado ha venido aprobando disposiciones de protección de la fauna silvestre como el Real Decreto 1997/1995 para garantizar la biodiversidad mediante la conservación de hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres⁵.

³ Ley 4/1989 de 27 de marzo de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (BOE núm 74 de 28 de marzo de 1989).

⁴ El Tribunal Constitucional considera incluidas asimismo en la competencia estatal sobre medio ambiente una serie de preceptos contenidos en el artículo 34 de la Ley de espacios naturales relativos a procedimientos de caza, la introducción de especies, su comercialización, así como prohibiciones del ejercicio de la caza en base a su supervivencia, y para la previsión del *Censo Nacional de Caza y Pesca* y del *Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca*. (STC 102/1995).

⁵ Como transposición parcial de la Directiva Europea 92/43 CEE del CONSEJO de 21 de mayo de 1992 relativa ala conservación de los hábitats y de la fauna y flora silvestres. DOCE L 206/8 DE 22.7.92.

La Disposición adicional primera del Real Decreto 1997/1995 declara que se dicta al amparo del artículo 149.1.23ª de la Constitución, el preámbulo del mismo aclara asimismo que se dicta con carácter básico, salvo en lo relativo a los métodos de caza *cuya transposición se realiza para garantizar el cumplimiento* del derecho derivado europeo.

La potestad sancionadora contenida en la Ley de conservación (Título VI) y sus tipificaciones básicas tienen carácter mínimo, permitiéndose a las Comunidades Autónomas desarrollar este aspecto.

Además hay que recordar que el Estado es competente para la regulación de los aspectos civiles que acompañan a la actividad cinegética⁶ en este sentido la adquisición de las piezas de caza, que tiene lugar mediante ocupación, o el régimen de responsabilidad civil del cazador se rigen por normas de Derecho privado.

Por otro lado la ordenación jurídica de la caza tiene una faceta penal prevista por la propia Constitución⁷ que hace que las infracciones más graves sean constitutivas de delitos tipificados en el Código Penal.

Por otra parte, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de armas, que constituyen el instrumento esencial para llevar a cabo la actividad de caza⁸, en materia de relaciones internacionales y sanidad exterior⁹, siendo el conjunto de estas competencias lo que ha permitido al Estado la aprobación del Real Decreto 2044/1994 de 14 de octubre que establece con carácter básico las condiciones sanitarias y de sanidad animal aplicables al sacrificio de animales de caza silvestre y a la producción y comercialización de sus carnes.¹⁰

⁶ Artículo 149.18ª de la Constitución.

⁷ Artículo 45.3.

⁸ Así se dispone en el artículo 149.126ª de la Constitución que le reserva la competencia para establecer el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. La legislación específica sobre esta materia está constituida por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero que aprobó el Reglamento de Armas (las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1994 y de 9 de diciembre de 1994 declaran la falta de cobertura legal de algunas infracciones y sanciones previstas en este Reglamento), y por el Real decreto 2283/1985 de 4 de diciembre por el que se regula la emisión de los informes de aptitud necesarios para la obtención de licencias, permisos y tarjetas de armas. Por orden del Ministerio de la Presidencia del Gobierno de 20 de julio de 1994 se lleva a cabo la actualización de las tarifas aplicables a por el reconocimiento y emisión de los informes de aptitud para la tenencia y uso de armas.

⁹ Para la firma de Tratados internacionales y acuerdos relativos a la protección de la fauna silvestre y la caza y como especificidad de esta competencia internacional del Estado, el artículo 149.1.10ª le atribuye a la responsabilidad exclusiva en materia de comercio exterior en el que se incluye el de piezas de caza. La sanidad exterior se encuentra atribuida al Estado por el artículo 149.1.16ª que la Ley Orgánica 3/1986 de 14 de abril de Salud Pública concreta y determina.

¹⁰ El real decreto 1543/1994 de 8 de julio establece los requisitos sanitarios y de policía sanitaria aplicables a la producción y comercialización de carne de conejo y caza de granja.

4. COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA CINEGÉTICA

Como podemos deducir del apartado anterior la caza se configura como un título competencial independiente diferente del de medio ambiente y recursos naturales, de competencia de las Comunidades Autónomas. En este sentido podemos decir que las competencias del Estado terminan donde empiezan las de las Comunidades Autónomas. No obstante las competencias del Estado en materia de caza han tenido que ser precisadas por el Tribunal Constitucional¹¹. Así en el caso de las licencias de caza el Tribunal ha negado al Estado competencia para imponer un *examen de aptitud* o idoneidad al resultar rebasada la materia de medio ambiente, posibilitando por otra parte que las licencias puedan tener un ámbito de validez superior al autonómico mediante acuerdos de reciprocidad, etc.

En relación con las especies cazables establecido en el Real Decreto 1095/1989 de 8 de septiembre, el Tribunal ha declarado que se consideraría básico el establecimiento de directrices para que las relaciones de especies pudieran ser confeccionadas, pero no la aprobación de una relación única nacional, con contenido tan concreto como se establece en el Real Decreto citado.

Respecto a la especificación de los procedimientos de caza masivos no selectivos¹² y determinación de los periodos hábiles de caza¹³ el Tribunal ha declarado que lo básico, por su contenido genérico y mínimo - es la escueta previsión de la Ley pero no la reglamentaria por que sale del marco de la protección de la fauna para invadir el campo de la caza.

Las Comunidades Autónomas tienen atribuida la competencia en materia de caza y han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía estas competencias, no obstante en lo que respecta a la normativa de regulación su actitud ha sido variada y desigual, pues en algunos casos se han aprobado leyes de caza; en otros, leyes de protección de la fauna silvestre, otras veces se

¹¹ STC 102/1995 de 26 de junio.

¹² Que establece el artículo 34 de la Ley 4/1989 y a partir de esta previsión legal el Real Decreto 1095/1989 en su artículo 3.1 especifica los procedimientos de caza masivos que se entienden prohibidos, los cuales aparecen relacionados en su anexo III que por disposición adicional es considerado básico.

han regulado algunos aspectos de la caza a través de leyes de protección de los animales y en otros supuestos se han limitado o bien a desarrollo aspectos concretos de la normativa del Estado o simplemente a aplicarla.

Hemos de adelantar que la legislación estatal sobre caza¹⁴, sigue siendo de aplicación en gran parte de las Comunidades Autónomas. Si bien es previsible que el panorama normativo autonómico se complete con el tiempo, hay que reconocer que las normas autonómicas sobre caza se han beneficiado de la técnica normativa constituida por la Ley de caza de 1970 y su Reglamento de desarrollo cuya huella aparece en las normas autonómicas que han ido aprobándose.

5. CAPACIDAD JURÍDICA PARA EJERCER LA CAZA

El elemento subjetivo del derecho de caza es el cazador. El ejercicio de la actividad de caza requiere una serie de condiciones de capacidad, que la Administración debe reconocer formalmente mediante la emisión de las correspondientes autorizaciones administrativas¹⁵. Por ello podemos definir al cazador como la persona que practica la caza reuniendo los requisitos para ello¹⁶. Si bien la Ley exige la edad de catorce años, hay que puntualizar que el me-

¹³ El artículo 32.2 de la Ley 4/1989 encomienda a la Administración la determinación de las fechas hábiles en que puede cazarse cada especie como medio para garantizar su conservación y fomento al tiempo que el artículo 34 b) prohíbe el ejercicio de la caza durante las épocas de celo, reproducción y crianza, así como en su trayecto de regreso hacia los lugares de cría, en caso de las especies migratorias. En desarrollo de estos preceptos el Real Decreto 1095/1989 fijó los que se consideran periodos de regreso hasta los lugares de reproducción de las especies cinegéticas migratorias.

¹⁴ Por la vía de la aplicación supletoria del Derecho del Estado.

Constitución art. 149.3 “*Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.*”

¹⁵ La declaración de esta capacidad reconoce al ciudadano particular una situación que podemos calificar de derecho público subjetivo que la emisión de la licencia reconoce.

¹⁶ El artículo 3.1 de la Ley 1/1970 dispone “*El derecho a cazar corresponde a toda persona mayor de catorce años que esté en posesión de la licencia de caza y cumpla los demás requisitos establecidos en la presente Ley.*”

nor de edad precisará de la autorización escrita de su representante legal además para cazar con armas de fuego es preciso haber alcanzado la mayoría de edad o ir acompañado por cazadores mayores de edad¹⁷.

En definitiva se exige que el particular no se encuentre inhabilitado por sentencia judicial o resolución administrativa firma que entrañe la retirada de la licencia o la imposibilidad de obtenerla durante un periodo de tiempo.

Elemento objetivo del derecho de caza es la acción de cazar que en el artículo 2 de la Ley de caza se considera a la acción ejercida por el hombre mediante el uso de artes o medios apropiados para buscar, atraer, perseguir o acosar a los animales definidos por la Ley como piezas de caza con el fin de darles muerte, apropiarse de ellos o de facilitar su captura por tercero. En algunas leyes autonómicas sobre caza se ha excluido expresamente de la acción de cazar a la realizada por quienes asistan a las cacerías realizando labores meramente auxiliares¹⁸.

Como elemento formal del derecho de caza hacemos mención a una serie de exigencias administrativas a las que se supedita la habilitación para cazar, esto es la licencia de caza y la Licencia de armas.

La licencia de caza

La licencia de caza habilita al particular para su ejercicio, previa comprobación de que el individuo reúne las condiciones exigidas por la normativa, con esta óptica la licencia tiene fines tanto de seguridad como de protección de la fauna silvestre¹⁹.

La licencia de caza es una exigencia que contiene de manera implícita la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna sil-

¹⁷ Artículos 3.3 y 31.11 de la Ley 1/1970 de caza.

¹⁸ El artículo 29.2 de la Ley 2/1993 de 15 de julio de Caza de Castilla-La Mancha que “No tendrán la condición de cazadores quienes asistan a las cacerías en calidad de auxiliares, no pudiendo disparar salvo con munición de fogeo”.

¹⁹ Antonio Royo Villanova señalaba que las licencias de uso de escopeta y caza constituyen “una limitación del derecho de ocupación en interés público” ROYO VILLANOVA A. *Principios de Derecho Administrativo* Valladolid 1901.

vestre²⁰ y exige de modo expreso la Ley 1/1970 de caza que en su artículo 3.1 dispone que el derecho a cazar corresponde a toda persona mayor de catorce años *que esté en posesión de la licencia de caza y cumpla los demás requisitos establecidos en la presente ley*; el artículo 34.1 dispone que *“La licencia de caza es el documento nominal e intransferible cuya tenencia es necesaria para practicar la caza dentro del terreno nacional “además determinadas modalidades de caza requieren una licencia especial”*²¹.

Para obtener la licencia de caza es requisito la previa presentación de un certificado expedido por el *Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca*²² *esta exigencia que el Tribunal constitucional ha considerado básica se justifica en la necesidad de que la Administración pondere la peligrosidad de cada solicitante deducida de sus eventuales antecedentes que serán reflejo de su conducta y su cumplimiento de las leyes.*

La realización de pruebas de aptitud previas está justificada en la protección de la fauna silvestre y en la seguridad de las personas, por otra parte también se trata de una exigencia elemental del Derecho Internacional²³.

²⁰ El artículo 35.2 dispone que *“La superación del citado examen habilitará a los interesados para la obtención de las correspondientes licencias de caza o pesca, que expedirán los órganos competentes de las Comunidades Autónomas...”*

²¹ Artículo 34.2 de la Ley de caza *“Para cazar con aves de cetrería, hurones, reclamo de perdiz macho o poseer rehalas con fines de caza será preciso estar provisto de una licencia especial”.*

²² Artículo 35.4 de la Ley de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

El artículo 34.6 de la Ley de caza de 1970 preveía el establecimiento por la Administración de las pruebas de aptitud que considerase necesarias para el otorgamiento de la licencia de caza. El artículo 36.7 de la misma del Reglamento de 1971 precisaba que dichas pruebas versarías sobre el conocimiento de la legislación de caza, la distinción de las especies zoológicas y el correspondiente uso de armas, previendo acciones de colaboración entre la Guardia Civil y la Federación Española de Caza.

²³ La Recomendación R (85) 17 de 23 de septiembre, del Comité de ministros del Consejo de Europa aconseja condicionar el otorgamiento de la licencia de caza a la previa realización de unas pruebas teóricas y prácticas. (el apéndice I de la Resolución incluye una serie de recomendaciones relativas a la prueba de aptitud, sugiriendo para la teórica la comprobación del conocimiento de la fauna y sus hábitats (identificación de las especies susceptibles de caza y las protegidas); de la normativa nacional e internacional relativa a la caza y la conservación de la naturaleza; de los métodos y prácticas de caza; así como el código de conducta del cazador.

Se sugiere la realización de una prueba práctica en la que se demuestre el reconocimiento de las especies y las normas de caza. Aludiéndose a la posibilidad de someter al cazador novel a un periodo de prueba previo a la concesión definitiva de la licencia de caza.

Todas las Comunidades Autónomas exigen la previa comprobación de los cazadores como requisito para la obtención de la licencia de caza.

La licencia de caza tal como se reguló en la Ley de 1970 produjo una controversia acerca de la naturaleza del derecho de caza, pues atendiendo a la literalidad del artículo 3-1 de la Ley, podría pensarse que la misma es un acto constitutivo no obstante gran parte de la doctrina considera que la licencia es un acto declarativo del derecho de caza, entendiéndose así que la Administración no otorga al solicitante ningún derecho que éste no tuviera ya previamente del derecho a cazar²⁴.

La licencia de caza constituye a nuestro juicio una autorización de carácter declarativo²⁵ por otra parte se trata de un acto administrativo reglado como se desprende de la regulación de la propia Ley de caza, por ello demostrada la capacitación personal, la Administración no cuenta con ningún margen de discrecionalidad que le permita valorar la oportunidad del otorgamiento o no de la licencia.

Licencia de armas

La práctica de la caza con armas de fuego, requiere la obtención previa de una licencia, para su tenencia y uso²⁶. La licencia de armas para caza sólo

La Resolución de la Comisión Permanente del Consejo de Europa 882/1987 relativa a la importancia de la caza para las regiones rurales de Europa de 1 de julio de 1987, sugiere a los Gobiernos de los Estados miembros impulsar la mejora de la formación de sus nacionales en estas materias, como modo de evitar algunos daños causados a la fauna silvestre debidos a la inexperience de los cazadores.

²⁴ BOQUERA OLIVER J.M. Aspectos administrativos de la Ley de caza *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL* núm. 177 pp. 34-39.

²⁵ Siguiendo a Laguna la licencia de caza sería una autorización administrativa de naturaleza meramente declarativa limitada a remover los obstáculos existentes para el ejercicio de la caza por los particulares que tienen derecho, pero por razones de interés público la norma somete al previo control y habilitación administrativa. La autorización sería una excepción a la general prohibición contenida en la Ley confiriendo potestad jurídica para ejercer un derecho del que ya era titular.

²⁶ El artículo 7.1.b) de la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero de Protección de la Seguridad Ciudadana dispone que “*Se faculta al Gobierno para reglamentar las materias y actividades a que se refiere el artículo anterior, en atención a las circunstancias que puedan concurrir en los distintos supuestos:* b) *Mediante la obligatoriedad de licencias o permisos para la tenencia y uso de armas de fuego cuya expedición tendrá carácter restrictivo, especialmente cuando se trate de armas de defensa personal, en relación con las cuales la concesión de las licencias o permisos se limitará a supuestos de estricta necesidad.*”

Esta licencia se encuentra regulada en los artículos 96 y ss. del Reglamento de armas aprobado por Real Decreto 137/1993 de 29 de enero modificado por Real decreto 540/1994 de 25 de marzo.

se otorga a efectos cinegéticos. De ahí que la normativa exija la dedicación real del petitionerio al ejercicio de la caza, circunstancia que puede acreditarse mediante exhibición de las correspondientes licencias de caza y tarjetas federativas en vigor²⁷.

Como una garantía de seguridad, el otorgamiento de la licencia se supe- dita a que el beneficiario reúna las aptitudes psicofísicas adecuadas y acredite los conocimientos precisos en materia de conservación, mantenimiento y ma- nejo de las armas, requiriéndose que de los antecedentes y conducta del soli- citante no se desprenda una peligrosidad propia o ajena en el otorgamiento de la licencia²⁸.

La vigencia de las licencias se halla condicionada al mantenimiento de los requisitos que fueron exigidos para su concesión y su pérdida justifica la revo- cación de la licencia, acto que, no tiene carácter sancionador y, por tanto, no se encuentra sometido a los requisitos de un procedimiento de esa naturaleza.

Como la licencia de armas no se otorgará a *aquellas personas para las que la posesión y el uso de armas representen un riesgo propio y ajeno*, los órganos encarga- dos de la instrucción del procedimiento deben realizar un *informe sobre la con- ducta y antecedentes del interesado*, así como su dedicación real al ejercicio de la caza, lo cual nos conduce a la problemática que plantea la valoración admi- nistrativa de la conducta y antecedentes del interesado.

En todo caso la Administración habrá de motivar su decisión, especial- mente cuando su resolución resulte denegatoria, y más aún cuando se pro- duzca un cambio de criterio respecto al mantenido en ocasiones anteriores con la misma persona, siendo esta cuestión esencial para contrastar la legali- dad de su actuación y facilitar el control judicial en su caso²⁹.

²⁷ Artículo 97.2 del Reglamento de armas.

²⁸ Artículo 98 del Reglamento de armas.

²⁹ La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1996 anuló la denegación por parte de la Administración a un particular de la renovación de una licencia de armas, debido a la falta de motivación, toda vez que la licencia le había sido concedida en tres ocasiones anteriores, sin que el particular presentase antecedentes desfavorables, ni constara que hubieran variado funda- mentalmente las circunstancias que fueron tomadas en cuenta para su otorgamiento.

6. EL DERECHO DE CAZA Y SU CONFIGURACIÓN

La caza ha sido tradicionalmente objeto de interés del Derecho Privado, concretamente el Derecho civil³⁰ ya venía a conocer los conflictos suscitados entre el derecho de propiedad y el derecho de caza, no obstante y dado que el principio de libertad de caza desaparece con el Imperio Romano, el derecho Público ha ido entendiendo con mayor intensidad de las cuestiones que surgen de la actividad cinegética.

Parte de la doctrina considera que el fundamento jurídico, de carácter dualista (público y privado) del derecho de caza, se deriva de los artículos 610 y 611 del Código civil. El primero, establece el principio de *res nullius* para las piezas objeto de caza, acogiéndose a la clásica definición romana³¹, el segundo señala que las leyes especiales regirán el Derecho de caza y pesca.

Al Derecho Público corresponde la conjugación del interés del cazador con los intereses colectivos, la determinación de las sanciones en caso de incumplimiento de las normas relativas a la caza, fijación de las tasas que gravan el ejercicio de la acción cinegética, etc.

Las personas que se hallen en posesión de las correspondientes autorizaciones administrativas tienen reconocida capacidad jurídica para cazar, que es diferente del derecho a cazar como aprovechamiento cinegético, en cuya titularidad se enfrentan los principios de libertad y propiedad. De este modo caben dos posibilidades para configurar el derecho de caza o bien se entiende que es éste un derecho derivado de la propiedad de los terrenos, sometido a límites o bien un derecho de los ciudadanos desvinculado de la propiedad.

³⁰ Código Civil Art. 610 “*Se adquieren por la ocupación los bienes apropiables por su naturaleza que carecen de dueño, como los animales que son objeto de la caza y de la pesca, el tesoro oculto y las cosas muebles abandonadas*”.

611 “*El derecho de caza y pesca se rige por leyes especiales*”.

Art. 1906 “*El propietario de una heredad de caza responderá del daño causado por ésta en las fincas vecinas, cuando no haya hecho lo necesario para impedir su multiplicación o cuando haya dificultado la acción de los dueños de dichas fincas para perseguirlas.*”

Este último precepto constituye una prolongación del ámbito cinegético de la responsabilidad civil del poseedor de un animal por los daños que este ocasione y que se haya regulada en el artículo 1905.

³¹ En un fragmento de Gayo incluido en el Digesto y que concibe el derecho de caza como un derecho natural perteneciente al hombre se dice que “*quod enim nullius est, id ratione naturali occupanti concedetur*”. *El extenso derecho reconocido a los cazadores tenía como único límite, en relación con el de propiedad, la facultad del dueño del terreno para prohibir que en él se cazase.*

En la Ley de caza de 1970 se regula la titularidad del derecho de caza como resultado de diversas influencias desde el Derecho Romano, las regalías hasta la protección de la fauna silvestre, y no se pronuncia abiertamente sobre la titularidad del derecho a cazar reconociendo veladamente que el aprovechamiento cinegético es una facultad más del propietario. De hecho la titularidad dominical de los terrenos no permite el aprovechamiento exclusivo de la caza si el propietario no acota los terrenos así la Ley señala que en los cotos de un solo titular el derecho de caza corresponde a éste y a las personas por él autorizadas³² de manera que el acotamiento figura como una carga impuesta al propietario que desee reservarse el aprovechamiento cinegético. Pero por otra parte el propietario tiene un derecho al acotamiento para poder hacer efectiva su pretensión, acotamiento al que la Administración puede denegar la autorización, en cuyo caso la denegación ha de ser motivada correspondiendo a la Administración la carga de la prueba.

Por otra parte la Ley de 1970 también contempla la libertad de todos para cazar, manifestándose esta faceta en la regulación de terrenos de aprovechamiento cinegético común que abren la posibilidad de cazar a todos los ciudadanos. En este sentido puede decirse que la posibilidad de ejercer la caza al margen de la propiedad de algún modo subsidiaria del derecho del propietario a explotar cinegéticamente sus terrenos. Finalmente procede mencionar la constitución de los cotos sociales de caza, que tratan de facilitar el ejercicio de la caza en régimen de igualdad³³.

7. TERRENOS DE CAZA Y PIEZAS CINEGÉTICAS

Nuestra legislación sólo permite la caza de aquellas especies declaradas como cazables, así la Ley 1/1970 dispone en su artículo 4.1 que *“son piezas de caza los animales salvajes y los domésticos que pierdan esa condición que figuren en la relación que a estos efectos deberá incluirse en el reglamento para la aplicación de esta Ley”*, la Ley 4/1989 de 27 de marzo dispone en su artículo 33.1 que *“la caza y la pesca en aguas continentales solo podrá realizarse sobre las especies que reglamentariamente se declaren como piezas de caza o pesca que en ningún caso podrá afectar a especies catalogadas.”*

³² Artículo 16 de la Ley 1/1970 de caza.

³³ Ver artículo 18 de la Ley 1/1970.

El Real Decreto 439/1990 regula el *Catálogo Nacional de Especies Amenazadas* que con un criterio mínimo sólo cataloga como especies amenazadas las especies en peligro de extinción y las consideradas de interés especial sensibles y vulnerables³⁴.

El Real Decreto 1095/1989 de 8 de septiembre por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección es la norma que determinaba las especies cazables, no obstante estas relaciones tendrán carácter supletorio de lo que establezcan las Comunidades Autónomas ya que el tribunal Constitucional declaró que la disposición establecida en el Real Decreto no tenía carácter básico³⁵.

Respecto al ámbito espacial de la caza, la Ley de 1970 configura los terrenos de caza de manera expansiva dividiendo el territorio en terrenos de aprovechamiento cinegético común que no requieren intervención alguna (terrenos libres) y terrenos de régimen especial³⁶. Los terrenos en los que la caza resulta prohibida³⁷, se encuentran clasificados entre los sometidos a régimen especial, cuya calificación exige además la correspondiente intervención administrativa. Por ello salvo que por disposición expresa se declare el carácter no cinegético de un terreno o se le someta a un régimen especial, los terrenos tendrán la consideración de libres y en ellos estará permitido el ejercicio de la caza sin más limitaciones que las generales de la Ley y el Reglamento.

Por su parte la Ley 4/1989 de 27 de marzo prevé la concreta definición de los terrenos que tengan la condición de cinegéticos³⁸.

³⁴ Así las clasifica el artículo 29 de la Ley 4/1989 de 27 de marzo.

³⁵ STC 102/1995 de 22 de junio.

³⁶ Artículo 8.1 de la Ley 1/10970 de caza.

³⁷ Refugios de caza, zonas de seguridad y cercados.

³⁸ Artículo 33.

2 “En todo caso, el ejercicio de la caza y de la pesca continentales regulará de modo que queden garantizados la conservación y el fomento de las especies autorizadas para este ejercicio, a cuyos efectos la Administración competente determinará los terrenos y las aguas donde puedan realizarse tales actividades, así como las fechas hábiles para cada especie”.

3 “Todo aprovechamiento cinegético y acuícola en terrenos acotados al efecto deberá hacerse por el titular del derecho, de forma ordenada y conforme al plan técnico justificativo de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, con el fin de proteger y fomentar la riqueza cinegética y acuícola”.

Alguna doctrina se ha planteado si siendo la delimitación de los terrenos cinegéticos el único medio que permite asegurar un ejercicio ordenado y racional de la caza, en la línea marcada por la Constitución³⁹ y si la propia Ley 4/1989 de 27 de marzo así lo estipula, habrá sido derogado el régimen de terrenos de aprovechamiento cinegético común establecido en la Ley de caza. La subsistencia de este régimen común pasa a juicio de dicha doctrina por que la Administración los delimite y adopte las medidas precisas para garantizar la práctica racional de la caza⁴⁰.

Como terrenos de carácter especial examinaremos los cotos de caza, las reservas nacionales de caza, los refugios de caza y los terrenos cercados.

Se denomina coto de caza a la superficie continua de terreno susceptible de aprovechamiento cinegético que haya sido declarada y reconocida como tal por resolución administrativa. La continuidad de los terrenos susceptibles de convertirse en acotado no se considerará interrumpida por la existencia de ríos o arroyos, vías o caminos de uso público, ferrocarriles, canales o cualquier construcción de características similares⁴¹.

La declaración de coto de caza se realiza a petición de los titulares o patrocinadores interesados⁴². Si la constitución de un coto de caza lesionase otros intereses cinegéticos públicos o privados, la Administración podría denegar la autorización precisa para constituir el acotado, pudiendo el interesado recurrir la misma.

³⁹ Constitución artículo "45 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".

⁴⁰ LAGUNA J.C. op. cit. p. 207.

⁴¹ Artículo 15 de la Ley 1/1970 de caza.

⁴² Una vez presentada la solicitud por los patrocinadores, la Administración inicia el correspondiente expediente y después de sometido a preceptiva información pública Resuelve lo que estime oportuno. Citando un supuesto concreto y reciente, la asociación de cazadores *Peña Manteca* presentó solicitud de declaración de coto regional a la Consejería de Medio Ambiente del Principado de Asturias la cual sometida a la correspondiente información pública resuelve mediante Resolución de 19 de enero de 2001 declarar la constitución del coto regional de caza de Belmonte núm. 065. BOPA núm 51 de 2 de marzo de 2001.

En los terrenos acotados, la caza estará protegida y fomentada, quedando derogado el régimen común de libertad de caza⁴³. Como contrapartida, los cotos se hallan sujetos a tributos locales⁴⁴, además los cotos están sujetos al abono de una tasa en concepto de matrícula anual⁴⁵ cuya cuantía se calculará en función del impuesto sobre gastos suntuarios.

Si un coto no cumple las finalidades de protección y fomento de la riqueza cinegética, la Administración puede anular la declaración que autorizó la constitución del acotado. Los cotos de caza en los que existan lugares de paso o parada de aves migratorias, el aprovechamiento de las mismas debe adaptarse a los planes que la Administración tenga establecidos para este tipo de aves.

Los cotos por otra parte deben ostentar en sus límites y a todos los aires las señales que la Administración determine.

La Ley de caza clasifica los cotos en privados locales y sociales⁴⁶.

Los cotos privados son aquellos constituidos por los propietarios o titulares de los terrenos cinegéticos o los titulares de otros derechos reales o perso-

⁴³ El acotamiento supone una reserva del aprovechamiento cinegético a sus titulares ya se trate de personas físicas o jurídicas. En los cotos privados de un solo titular el ejercicio del derecho de caza corresponderá a éste y a las personas por él autorizadas, en los integrados por asociación de titulares de terrenos colindantes el ejercicio del derecho de caza deberá ser determinado por sus miembros y obtener la aprobación administrativa. (Artículo 16 de la Ley de caza).

⁴⁴ Aunque el Impuesto municipal sobre gastos suntuarios aplicable a los cotos de caza y pesca fue sustituido por el Impuesto de actividades económicas, el Real Decreto-ley 4/1990 de 28 de septiembre dispuso que desde el 1 de enero de 1991, los Ayuntamientos podían continuar exigiendo el Impuesto municipal de gastos suntuarios exclusivamente en relación con el aprovechamiento de los cotos de caza y pesca, por ello permanecen vigentes sólo a los efectos de los cotos, las disposiciones por las que se rige este impuesto (art. 372. d) del Texto refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de régimen local y también las Ordenanzas municipales de este impuesto que los diversos ayuntamientos hayan aprobado.

⁴⁵ Artículo 35 de la Ley de caza.

⁴⁶ Artículo 15 de la Ley de caza. Las clasificaciones de la legislación autonómica son similares presentando algunas diferencia de carácter puramente nominal por ejemplo la Ley 2/1989 de 6 de junio de caza de Asturias establece en su artículo 12 que "*Se denominan cotos regionales de caza a los que se constituyen sobre terrenos de aprovechamiento cinegético común o sobre los que, estando sometidos a un régimen cinegético especial debieran pasar a ser de aprovechamiento cinegético común*".

nales que lleven aparejado el disfrute del aprovechamiento de la caza. Para ello ha de tenerse en cuenta las siguientes condiciones:

- Los terrenos integrantes de esta clase de cotos podrán pertenecer a uno o varios propietarios que se hayan asociado voluntariamente con esa finalidad.
Cuando se trate de terrenos cuya propiedad corresponda pro indiviso a varios dueños, para constituir o integrarse en un acotado será preciso que concurra la mayoría entendiéndose como tal la que representa la mayor cantidad de los intereses que constituyan el objeto de la comunidad de dueños.
- Las superficies mínimas para constituir estos cotos serán:
Cuando pertenezcan a un solo titular, 250 hectáreas si el objeto principal del aprovechamiento cinegético es la caza menor.
Cuando pertenezcan a varios titulares Si el aprovechamiento es la caza menor la superficie mínima será de 500 hectáreas; si es la caza mayor 1000 hectáreas. No obstante en zonas donde solo sea posible la caza menor de pelo la Administración puede autorizar cotos privados de un solo propietario siempre que la superficie de la finca sea superior a 20 hectáreas. En circunstancias similares y tratándose de aves acuáticas la superficie mínima será de 100 hectáreas en casos excepcionales en que la superficie mínima exigida podrá ser menor.
- Los propietarios o titulares de cotos privados de caza pueden solicitar de la Administración competente, la agregación de fincas enclavadas, cuya superficie no exceda del 10 por 100 de la inicialmente acotada. También tienen esta posibilidad las parcelas cuyo perímetro linde en más de sus tres cuartas partes en el coto. Esto no será aplicable a las fincas de un solo titular cuya superficie sea superior a la mínima exigible para constituir un coto privado.
- En los cotos privados de un solo titular, el ejercicio del derecho de caza corresponde a éste y a las personas autorizadas por él.
- El ejercicio del derecho de caza en los cotos privados integrados por asociación de titulares de terrenos colindantes se halla sometido a la autorización de la Administración. Asimismo se hallan sometidas a autorización administrativa las características y el régimen orgánico de la asociación, la duración y las peculiaridades del arrendamiento o de la cesión del aprovechamiento⁴⁷.

⁴⁷ Ver artículo 16 de la Ley 1/1970 de caza y 18 del Reglamento de caza de 1971.

Son cotos locales de caza aquellos patrocinados por municipios y entidades locales menores en representación de los titulares del aprovechamiento cinegético voluntariamente adscritos al proyecto. Los terrenos aportados podrán ser propiedad de entidades públicas o de particulares, exigiéndose la misma extensión que en el caso de cotos privados⁴⁸.

Por otra parte los cotos locales no pueden exceder en superficie, incluidos los enclaves⁴⁹ del 75 por 100 de la superficie del territorio que constituya el término local de que se trate. Excepcionalmente la Administración podrá modificar estos límites. Asimismo cuando en un coto local existan terrenos enclavados no sometidos a aprovechamiento cinegético especial cuya superficie total no exceda de la cuarta parte de la del coto pueden solicitar a la Administración la inclusión de dichos terrenos en un coto con los mismos derechos y las mismas obligaciones. Además las entidades patrocinadoras pueden solicitar la constitución de cotos locales integrados por varios términos colindantes, siempre que la superficie aportada por cada entidad no exceda del 75 por 100 del total del territorio⁵⁰.

La adjudicación del aprovechamiento cinegético en los cotos locales se realizará por el ayuntamiento o entidad local menor competente mediante pública subasta.

En los cotos locales, el ejercicio del derecho de caza recae en los adjudicatarios de los aprovechamientos o en quienes éstos autoricen. La duración del contrato de arrendamiento del aprovechamiento cinegético en estos cotos no puede ser menor de seis años si se trata de caza menor ni menor de nueve si se trata de caza mayor. Si en un terreno que forme parte de un coto local ya establecido, se pretende constituir un coto privado de caza, deberá notificar-

⁴⁸ Artículo 17.2 de la Ley de caza.

⁴⁹ Las fincas agregadas al coto inicial artículo 17.3 de la Ley de caza.

⁵⁰ La generalización de los cotos locales de caza ha propiciado una notable reducción de los terrenos cinegéticos para las personas que no sean beneficiarias de su aprovechamiento, de manera especial los cazadores de zonas urbanas. Por ello la Ley limitó la extensión posible de estos cotos a un 75 por 100 de la superficie total del término municipal. No obstante en la práctica la intención de la Ley no siempre se cumple y en algunos casos los ayuntamientos crean cotos privados en lugar de cotos locales, respecto de los cuales no rige esta limitación, en otros casos se constituyen cotos privados en la superficie de terreno restante (25 por 100) del término municipal.

se a la entidad patrocinadora al menos con un año de antelación a la fecha de conclusión del arrendamiento o de la cesión del aprovechamiento. En caso contrario no podrá ejercitarse este derecho hasta que transcurra un nuevo turno de explotación⁵¹.

Se entiende por cotos sociales de caza aquellos cuyo establecimiento responde a la idea de facilitar el ejercicio de la caza en régimen de igualdad de oportunidades, a todos los españoles que lo deseen para quienes se encuentra reservada la caza en estos cotos.

Los cotos sociales pueden constituirse de oficio o a petición de las corporaciones locales y sociedades de cazadores. Su declaración titularidad, gestión y administración corresponde a la Administración autonómica que podrá recabar la colaboración de los municipios implicados y de las sociedades de cazadores. La distribución de los permisos para cazar en estos cotos se realizará de acuerdo con las normas que fije la Administración para cada coto⁵². La mitad de los permisos se otorgarán con carácter preferente a los cazadores residentes en la provincia o provincias en que los cotos se hallen localizados estando justificada esta medida a nuestro juicio en virtud de una especie de compensación a los cazadores regionales por la privación de terrenos cinegéticos libres que supone la propia constitución de los cotos en su entorno.

Los cotos sociales pueden constituirse sobre cualquier clase de terrenos susceptible de aprovechamiento cinegético, con independencia de su carácter público o privado (terrenos del Estado, terrenos sobre los que se haya contratado el servicio de coto social, terrenos ofrecidos por sus titulares para coto social, terrenos que no se hayan constituido como cotos locales cuando la Administración haya ejercitado el derecho de tanteo para adquisición como cotos sociales).

El ejercicio de la caza en los cotos sociales se prevé por la Administración dentro del marco del aseguramiento de la conservación de las especies cinegéticas, así como su fomento. En tales condiciones se aceptan las solicitudes para la práctica de la caza⁵³.

⁵¹ Artículo 17 de la Ley de caza.

⁵² El artículo 20.8 del Reglamento de caza de 1971 fija un criterio que limita el precio de los permisos: *los ingresos percibidos por este concepto no deben exceder del 80 por 100 del total de los gastos precisos para subvenir al establecimiento y adecuada protección, conservación y fomento de la riqueza cinegética del coto, sin que pueda computarse ningún gasto que corresponda al personal técnico o administrativo.*

⁵³ Artículo 18 de la Ley de caza y 20 del Reglamento de caza.

La modalidad de cotos deportivos que no se halla prevista en la Ley de caza de 1970, ha sido introducida por la normativa autonómica. Se denominan cotos deportivos los que sin ánimo de lucro, se encuentran afectados exclusivamente a una finalidad deportiva lo cual implica que la actividad o los resultados de estos terrenos en ningún caso podrán ser objeto de venta o comercialización, las normas que regulan esta modalidad establecen diversas condiciones para su constitución de las cuales podemos destacar la exigencia de una extensión mínima de superficie de terrenos. La gestión de estos cotos se lleva a cabo por sociedades deportivas de cazadores legalmente constituidas, municipios o federaciones de caza⁵⁴.

Las zonas de caza controlada son espacios constituidos sobre terrenos cinegéticos de aprovechamiento común, en los que la protección, conservación, fomento y aprovechamiento de su riqueza cinegética se gestiona de acuerdo con los planes elaborados por la Administración. La constitución de estas zonas corresponde a la Administración autonómica que directamente o a través de sociedades de cazadores regulará y controlará el disfrute de la caza en estos terrenos, en los que el aprovechamiento cinegético se hará a partir de los permisos que con una preferencia a favor de los cazadores locales y provinciales establezca la Administración⁵⁵.

Los permisos para el ejercicio de la caza se otorgarán en su mayor parte a los miembros de estas sociedades, reservando un porcentaje no inferior a la cuarta parte para cazadores no asociados.

Hay que señalar finalmente que si bien en algunas Comunidades Autónomas no se ha tenido en cuenta esta figura en otras las zonas de caza controlada tienen una gran relevancia en las que ocupan la mayor parte de los terrenos cinegéticos⁵⁶.

⁵⁴ Ver Artículo 19 de la Ley 8/1990 de 21 de diciembre de caza de Extremadura; artículo 19 de la Ley 12/1992 de 10 de diciembre de caza de Aragón y artículo 16 de la Ley 7/2003 de 12 de noviembre de caza y pesca fluvial de la Región de Murcia.

⁵⁵ La gestión de las zonas de caza controlada a través de sociedades de cazadores se realiza previa celebración del correspondiente contrato. Podrán formar parte de estas sociedades los titulares de derechos cinegéticos sobre terrenos sometidos a régimen de caza controlada, así como en su caso los titulares de terrenos incluidos en el coto local establecido sobre el municipio correspondiente. (Artículo 16 del Reglamento de caza de 1971).

⁵⁶ En la Comunidad Autónoma de Canarias, en el cabildo insular de Tenerife la práctica totalidad de la superficie cinegética útil modalidad de caza menor –con alguna excepción– se encuentra sometida al régimen de caza controlada. Plan Insular de Caza de Tenerife: 1994.

Las reservas de caza son espacios, creados por la Ley, sobre comarcas *cu-
yas especiales características de orden físico y biológico permitan la constitución de nú-
cleos de excepcionales posibilidades cinegéticas*⁵⁷. En consecuencia el fin primordial
de las reservas es la protección, conservación y fomento de determinadas es-
pecies tarea que llevará a cabo por la Administración estatal o autonómica se-
gún se trate de reservas nacionales y regionales de caza.

La constitución de una reserva de caza sólo tiene efectos cinegéticos, no
afectando a las restantes actividades que puedan realizarse sobre los terrenos
que se hallen comprendidos en ella⁵⁸, tampoco afecta a las especies que pue-
dan ser objeto de especial protección, Tanto las reservas nacionales como las
regionales de caza responden a los mismos objetivos establecidos en la Ley de
caza de 1970, regulándose como núcleos con excepcionales posibilidades ci-
negéticas, sometidos por ello a un régimen especial con el fin de promover y
fomentar las especies de caza.

La adjudicación de los permisos de caza previamente solicitados en las re-
servas de caza se adjudicará mediante sorteo público celebrado por la Admi-
nistración.

Durante la cacería en las reservas el cazador deberá ir acompañado por
un guarda o guía, que ostentará la representación de la Administración y cu-
yas decisiones han de ser respetadas en cuanto se refiera a la acción de caza.
Este guía indicará al cazador las piezas sobre las que puede disparar, pudien-
do también suspender la cacería⁵⁹.

⁵⁷ Artículo 12.1 de la Ley de caza.

⁵⁸ Ley 37/1966 de 31 de octubre.

⁵⁹ La actividad de caza en las reservas se encuentra regulada en cuanto a la realización de los
disparos con sangre, sin sangre y sobre urogallo. Al término de las cacerías en que se hayan efec-
tuado disparos con sangre, el cazador deberá liquidar las cuotas complementarias de su permiso,
procediendo el guardo o funcionaria a evaluar los trofeos basándose en las normas establecidas por
la *Junta Nacional de Homologación de Trofeos de Caza* estableciéndose además una serie de puntuacio-
nes fijas por especie. Determinada la puntuación que corresponda, se calculará el importe de la
cuota complementaria por la aplicación de los baremos correspondientes, debiendo quedar en
poder de la reserva aquellos trofeos o animales que por su interés científico así lo decida la direc-
ción técnica y aquellos que obtengan puntuaciones superiores a las establecidas. También se esta-
blecen normas para liquidar normas heridas y no cobradas y normas para casos de disconformidad.

Ver: Ley 371/1966 de 31 de mayo creación de Reservas nacionales de caza; Ley 2/1973 de 17
de marzo creación de 13 Reservas; Orden de 17 de diciembre de 1973 regula ejercicio de la caza
en Reservas y cotos nacionales; Decreto de 2612/1974 de 9 de agosto de Regulación de las Re-

Como terrenos no cinegéticos en los que se encuentra excluido el derecho de caza podemos mencionar los refugios de caza, las zonas de seguridad y los terrenos cercados.

Son refugios de caza los espacios creados para asegurar la conservación de determinadas especies de fauna cinegética, siempre que razones biológicas, científicas o educativas así lo aconsejen. Su establecimiento puede promoverse, por entidades privadas con fines culturales o científicos o por entidades públicas. Estos refugios pueden denominarse estaciones biológicas o zoológicas, de conformidad con las finalidades perseguidas y serán administrados por las entidades que hayan promovido su establecimiento, ateniéndose a las disposiciones reglamentarias fijadas por la Administración. En cada caso concreto. Cualquiera que sea la condición de los refugios la caza estará prohibida de modo permanente salvo que por razones de interés biológico, técnico o científico se autorice la caza.

Las zonas de seguridad son aquellos espacios en los que deben adoptarse medidas precautorias especiales frente a la actividad cinegética, encaminadas a garantizar la adecuada protección de las personas y sus bienes⁶⁰. En las zonas de seguridad se encuentra prohibido o al menos condicionado el uso de armas de fuego, extendiéndose estas limitaciones a las zonas en que pueda resultar perjudicado el ganado o su normal pastoreo.

Finalmente la Ley de caza prohíbe la actividad cinegética en los terrenos cercados, entendiéndose por tales aquellos que se encuentran materialmente rodeados por muros, cercas vallas, setos o cualquier obra o dispositivo construido con el fin de impedir o prohibir el acceso de las personas o animales ajenos o de evitar la salida de los propios. No tendrán esta consideración los terrenos rurales cercados en los que se pueda penetrar a través de accesos practicables, salvo que el propietario –mediante señales– haya hecho patente la prohibición de entrada en ellos⁶¹.

servas nacionales de caza; Orden de 29 de noviembre de 1977. Reglamento de caza selectiva en Reservas y cotos nacionales; real decreto 891/1979 de 26 de enero Modifica en Decreto 2612/1974 de 9 de agosto; Real decreto 1105/1982 de 14 de mayo sobre actuación del Instituto de Conservación de la Naturaleza en zonas de influencia socioeconómica.

⁶⁰ En general tienen esta consideración las vías y caminos de uso público, vías pecuarias, vías férreas, las aguas públicas –incluidos cauces y sus márgenes– los canales navegables, los núcleos urbanos y rurales, las zonas habitadas y sus proximidades, las villas, jardines, parques destinados al uso público y los recintos deportivos, así como otros lugares que por sus características se hagan acreedores de esta calificación (artículo 13.2 de la Ley de caza y 14 del Reglamento de caza).

⁶¹ Artículo 19 de la Ley de caza.

8. RÉGIMEN DE PROPIEDAD DE LAS PIEZAS

La fauna silvestre objeto de caza no se encuentra hoy en día en España afectada al uso público o servicio público ni tampoco al fomento de la riqueza nacional y el régimen de propiedad de las piezas de caza es una cuestión de Derecho Privado que se regula por el Derecho común.

De conformidad con lo establecido en el Código Civil las piezas de caza se consideran propiedad del que las caza, que las adquiere por ocupación. Las piezas de caza se entiende que están ocupadas desde el momento en que el cazador les da muerte o bien se procede a su captura.

La Ley de caza de 1970 dispone en su artículo 22 que la ocupación se entenderá producida desde la muerte o captura de la pieza. Por ello siempre que la práctica cinegética se ajuste a las prescripciones legales la muerte o captura confiere al cazador la propiedad sobre las piezas de caza.

La Ley posibilita asimismo a que el cazador cobre la pieza en terreno donde le esté permitido cazar, aunque entre en propiedad ajena, asimismo la Ley reconoce al cazador el derecho de persecución de la pieza, entendiéndose que una pieza es perseguida cuando el cazador que la levantó vaya en su seguimiento y tenga razonable posibilidad de cobrarla, este derecho supone una preferencia exclusiva derivada del ejercicio de la caza. Cuando se dude, de la propiedad de las piezas de caza, se aplicará la costumbre del lugar. Cuando no exista costumbre al efecto, la propiedad será atribuida al cazador que las hubiese dado muerte, en caso de caza menor, o al autor de la primera sangre, en caso de caza mayor⁶². Cuando se trate de aves en vuelo la propiedad de las mismas será del cazador que las hubiera abatido. La propiedad de las piezas también puede ser objeto de acuerdo por parte de los cazadores.

Hay supuestos en que el cazador no es propietario de la pieza cobrada como en caso de caza en cotos nacionales o reservas nacionales de caza. Si existe disconformidad entre el cazador y el agente de guardería encargado de evaluar el importe que deba abonar el cazador por la obtención del ejemplar, el cazador una vez liquidado el permiso de caza, solo tendrá derecho al trofeo. En el supuesto de que el cazador hubiera obtenido trofeos excepcionales, la Administración se reserva el derecho de retener los trofeos durante el tiempo preciso para obtener un duplicado de los mismos. Quedan en propiedad de la

⁶² Artículo 22 de la Ley de caza.

reserva o del coto nacional aquellos trofeos o animales que, por su interés particular, la Administración considerase que deberían quedar en poder de la reserva, esta decisión ha de fundamentarse en una de las siguientes circunstancias: ser de interés específico o ser un trofeo de excepcional puntuación.

9. ASOCIACIONES Y FEDERACIONES DE CAZA

La caza deportiva actividad libre y voluntaria presenta el aspecto de la práctica del ciudadano como actividad espontánea y lúdica y la actividad deportiva organizada a través de estructuras asociativas. Dentro de este último aspecto la actividad deportiva de la caza presenta un primer nivel de asociación de particulares compuesto por las sociedades, asociaciones, clubes, o agrupaciones dedicadas a la práctica del deporte de la caza y un segundo nivel representado por las Federaciones de caza como formas asociativas de segundo grado.

Con respecto a las asociaciones del primer nivel hemos de señalar que su regulación entra de lleno la normativa reguladora de las asociaciones o clubes deportivos entendiéndose por tales las asociaciones privadas integradas por personas físicas o jurídicas que tengan por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas, la práctica de las mismas por sus asociados, así como la participación en actividades y competiciones deportivas⁶³.

Para la constitución de una asociación o club de cazadores será suficiente que sus promotores o fundadores, siempre personas físicas, suscriban un documento privado en que figure, como mínimo el nombre de los fundadores o promotores y del delegado responsable, la voluntad de constituir la asociación, finalidad y nombre de la mismas, un domicilio a efectos de notificaciones y relaciones con terceros y la constancia expresa del sometimiento a las normas deportivas y en su caso a las que rigen las de la Federación española de caza. Estos clubes o asociaciones podrán establecer normas de funcionamiento de carácter interno siempre de conformidad con principios democráticos y representativos⁶⁴.

⁶³ Ver artículo 13 de la Ley 10/1990 de 15 de octubre, del Deporte, modificada por la Ley 50/1988.

⁶⁴ Artículo 16 de la Ley del Deporte.

Respecto a las federaciones hay que señalar que son entidades privadas, con personalidad jurídica propia y un ámbito de actuación determinado que si bien tienen una naturaleza jurídico–privada se les atribuyen al tiempo funciones de carácter público administrativo, sustentándose en esta dimensión las diferentes normas de tutela y control que la Administración puede ejercer sobre ellas.

Las Federaciones deportivas españolas tienen un ámbito de actuación que se extiende a todo el territorio del Estado en el desarrollo de sus competencias y están integradas por Federaciones de ámbito autonómico, asociaciones o clubes deportivos y otros colectivos interesados. Su estructura interna estará regulada a través de sus Estatutos⁶⁵.

La Federación Española de Caza es la entidad que agrupa a los deportistas, entidades y otros dedicados a la práctica del deporte de la caza y actividades conexas asumiendo la *dirección técnico–deportiva de las actividades cinegéticas en sus aspectos deportivos*⁶⁶. Se trata de una entidad privada sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y con patrimonio propio independiente de sus asociados.

⁶⁵ Artículos 30 y 31 de la Ley del Deporte.

Sobre Federaciones deportivas ver además las siguientes normas:

Real Decreto 1835/1991 sobre Federaciones Deportivas españolas, modificado por Real Decreto 1252/1999 16 de julio.

Real Decreto 177/1981 sobre Clubes y Federaciones Deportivas modificado por Real Decreto 2588/1985 de 20 de noviembre.

⁶⁶ Los Estatutos de la Federación Española de Caza fueron aprobados por Resolución de 23 de mayo de 1994 de la SECRETARÍA DE ESTADO–PRESIDENCIA DEL CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES por la que se dispone la publicación de los Estatutos de la Federación Española de Caza. Estos estatutos han sido posteriormente modificados por Resolución de la misma Secretaría de Estado de 11 de abril de 1996 y por Resolución del CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES de 16 de octubre de 1996.

El artículo 1 de los Estatutos establece que *La Federación Española de caza “es la entidad del derecho privado que agrupa con carácter obligatorio a los deportistas profesionales o aficionados, jueces y árbitros, a las sociedades o asociaciones, clubes o agrupaciones dedicados a la práctica del deporte de la caza o actividades que con ella se relacionan, asumiendo de acuerdo con las disposiciones legales vigentes, la dirección técnico–deportiva de las actividades cinegéticas en sus aspectos deportivos en general de caza mayor y menor, caza con arco, competitivas de caza menor con perro, caza San Huberto, perros de muestra, perros de caza, pichón a brazo, cetrería, pájaros de canto, recorridos de caza, tiro a caza lanzada, caza fotográfica y vídeo y otras modalidades de práctica cinegética existentes o que se puedan crear, conforme a lo dispuesto en la Ley 10/1990, del Deporte, el presente Estatuto y Reglamento de la FEC y disposiciones de los Organismos Internacionales correspondientes”*.

El ámbito de su jurisdicción se extiende a todo el territorio español para el desarrollo de sus competencias.

La Federación Española de Caza al igual que otras Federaciones deportivas se halla integrada en el Consejo Superior de Deportes, en el Comité Olímpico español y es el único organismo deportivo legitimado para representar al Estado español en el ámbito internacional en materia de caza deportiva. Actualmente está integrada en la Federación de Asociaciones de la Comunidad Europea (FACE) y en la Federación internacional de Tiro con armas deportivas de caza así como afiliada al Comité organizador del campeonato del mundo de caza.

La FEC bajo la coordinación del Consejo Superior de Deportes ejerce las siguientes funciones: Califica y organiza, las actividades y competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal, actúa en coordinación con las federaciones de ámbito autonómico para la promoción general de su modalidad deportiva en el territorio nacional, diseña los planes de preparación de deportistas de alto nivel, colabora con la Administración en la formación de técnicos deportivos, organiza competiciones oficiales ejerce potestad disciplinaria deportiva, ejerce el control de subvenciones asignadas a las asociaciones y entidades deportivas y ejecuta las resoluciones del Comité Español de disciplina deportiva, otorgar títulos de aptitud respecto a pruebas deportivas, etc.

La Federación Española de Caza está integrada por las federaciones deportivas de ámbito autonómico, clubes y asociaciones deportivas, deportistas, jueces y árbitros y su estructura orgánica está compuesta como órganos de gobierno por la Asamblea General, la Comisión Delegada de la Asamblea y el Presidente como órganos complementarios establecen los Estatutos, la Junta Directiva, el Comité Ejecutivo, el Comité de Competiciones, el Secretario General y el Gerente los cuales asisten al Presidente y la Comisión Delegado que asiste a la Asamblea.

Los Estatutos establecen las funciones de todos estos órganos y la organización territorial de la Federación.

La licencia federativa es el instrumento básico para adquirir la calidad de miembro de la Federación Española de caza la solicitud y obtención comporta para su poseedor la asunción y el acatamiento expreso de los Estatutos. Para la participación en competiciones deportivas será preciso hallarse en posesión de la correspondiente licencia expedida por la Federación, las licencias expedidas por las federaciones de ámbito autonómico también habilitarán pa-

ra participar en actividades o competiciones de ámbito estatal o internacional, sean o no oficiales que se celebren dentro del territorio español.

Finalmente los Estatutos regulan entre otras cuestiones, las relativas los procedimientos de elección el régimen financiero y patrimonial, el régimen disciplinario federativo y la modificación de Estatutos.

10. RESPONSABILIDAD POR DAÑOS

Este aspecto es el que más se acomoda al Derecho privado ya que junto al derecho a ejercer esta actividad, la Ley prevé el resarcimiento de daños y perjuicios al propietario de las fincas o terrenos que hubieran sufrido daños como consecuencia de la caza. Al tratarse de una materia de derecho privado, la Ley remite al derecho civil ordinario en muchas ocasiones, limitándose a señalar el responsable y los supuestos que hay que tener en cuenta para pedir responsabilidades en caso de daños.

Desde luego el ejercicio de la caza puede ser causa de daños y por lo tanto de responsabilidad. Los daños pueden tener su origen en tres ámbitos diferentes, las especies protegidas, el aprovechamiento cinegético de los terrenos y la práctica de la caza.

Respecto a los daños que produzcan las especies protegidas, el ordenamiento atribuye a los poderes públicos la efectiva protección de la fauna, que puede estar en el origen de la producción de daños a terceros. En este caso entrará en juego el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración establecido en la constitución que se sancionará conforme a la normativa general de Derecho Administrativo⁶⁷. Este sistema de responsabilidad se debe a que sobre estas especies se ha producido una publicación que hace a la Administración responsable por los daños que produzcan, por otra parte se trata de animales sin dueños *–res nullius–* se acentúa la responsabilidad admi-

⁶⁷ Constitución española artículo 106.2 “*Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.*”.

Artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 121 y 122 de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954.

El Reglamento 429/1993 de 26 de marzo aprobó el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

nistrativa que se deriva de la decisión pública que impide cazarlas, perturbarlas o combatir las. Esta responsabilidad de la Administración establecida con carácter general se encuentra en muchos casos ratificada por la propia legislación sobre caza que la hace extensiva a las especies de fauna silvestre no cinegética⁶⁸.

El aprovechamiento cinegético de los terrenos es potencial causa de producción de daños de manera especial para los cultivos agrícolas o forestales próximos, así la Ley de 30 de marzo de 1954 sobre daños producidos por la caza se dictó precisamente para ello⁶⁹ elaborándose para regular los medios de protección frente a los daños ocasionados a los cultivos por las piezas de caza.

La Ley de 1970 regula la responsabilidad de los daños producidos por las piezas de caza, permitiendo la defensa activa de los perjudicados frente a dichos daños. Así la Ley de caza⁷⁰ prevé que la Administración pueda autorizar a instancia de parte a los dueños de las fincas que hayan visto perjudicadas sus

⁶⁸ La Ley 2/1989 de 6 de junio de caza de Asturias dispone que “Serán indemnizados por la Administración del Principado de Asturias, previa instrucción del oportuno expediente y valoración de los daños efectivamente producidos:

...b) los daños ocasionados por especies de la fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético, cualquiera que sea su procedencia”.

La Ley 8/1990 de 21 de diciembre de caza de Extremadura dispone en su artículo 74.1 que “Serán indemnizados por la Administración regional previa instrucción del oportuno expediente y las valoraciones a que hubiere lugar:

b) los daños ocasionados por especies de la fauna silvestre no cinegética, cualquiera que sea su procedencia”.

El artículo 72.1a) de la Ley de caza de Aragón “Serán indemnizados por la Dirección General, previa instrucción del oportuno expediente y valoración de los daños producidos:

a) Los daños ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los terrenos no cinegéticos.

b) Los daños ocasionados por especies de la fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético, cualquiera que sea su procedencia”.

Por otra parte la Ley 7/1995 de Fauna silvestre, caza y pesca fluvial de Murcia dispone la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de las medidas necesarias para prevenir los posibles daños que puedan ocasionar las especies amenazadas. La oposición por parte del afectado dará lugar a la pérdida del derecho de indemnización que en otro caso le correspondería, no resultando indemnizables los daños causados por especies que hayan sido declaradas por el órgano autonómico competente como plaga, o respecto de las cuales se hubiera autorizado con anterioridad su captura controlada. (artículos 4, 30.4 y 30.5).

⁶⁹ Esta Ley junto con la Orden Ministerial de desarrollo fue expresamente derogada por la Ley de caza de 1970.

⁷⁰ Artículo 33.4 de la Ley 1/1970 de caza y 35.5 del Reglamento de caza de 1971.

producciones agrícolas, ganaderas o forestales por causa de la caza, pueda llevar a cabo en sus terrenos las medidas de carácter cinegético que sean precisas para proteger sus cultivos, así la Orden Ministerial de 18 de marzo de 1972 sobre batidas para proteger los cultivos agrícolas.

Además la Ley establece un régimen de responsabilidad por daños producidos por las piezas de caza, diferentes para clase de terreno, así en terrenos de aprovechamiento cinegético especial se imponen ventajas cinegéticas a sus titulares o limitaciones de caza en beneficio de la colectividad por ello se explica que la Administración se encuentre obligada a responder del perjuicio que en fincas próximas ocasionen las piezas de caza procedentes de estos terrenos⁷¹.

En el caso de cotos de caza, la Ley responsabiliza a los titulares de los derechos de aprovechamiento cinegético y subsidiariamente a los titulares del terreno, de los daños producidos por las piezas de caza procedentes de los terrenos acotados⁷². La exacción de estas responsabilidades –dice el artículo 33.2 de la Ley– se ajustará a las prescripciones de la Ley ordinaria matizando que en supuesto de cotos constituidos por asociación se establece la responsabilidad solidaria que el Reglamento en su artículo 35 I a) limita a los que aportaron voluntariamente sus fincas al coto.

La normativa autonómica si bien sanciona la responsabilidad del titular del aprovechamiento cinegético no menciona la del titular del terreno⁷³.

Respecto a los daños producidos por las especies de caza procedentes de otros terrenos cinegéticos especiales como reservas nacionales, parques nacionales y terrenos de caza controlada si bien la Ley de caza de 1970 prevé la responsabilidad de los titulares de los aprovechamientos y subsidiariamente de la Administración, el Reglamento matiza que cuando se trate de daños de

⁷¹ Se trata de un supuesto de responsabilidad objetiva establecido *ex lege*. Frente al régimen establecido con carácter general en el artículo 1906 del Código Civil la Ley de caza constituye un específico régimen de responsabilidad objetiva que como ha declarado la jurisprudencia del tribunal Supremo, se encuentra “*al margen de la acción u omisión directas que comportan la mediación de culpa que es preciso probar*”. STS de 27 de mayo de 1985.

⁷² Artículo 33.1 de la Ley 1/1970 de caza.

⁷³ Artículo 38.2 de la Ley de Caza de Asturias, 74.2 de la Ley de caza de Extremadura y 72.2 de la Ley de caza de Aragón.

caza procedente de estos terrenos *será de aplicación lo previsto en la Ley o disposición especial que autorice su creación y, en su defecto, lo dispuesto en la legislación civil ordinaria*⁷⁴.

La legislación autonómica prevé la indemnización por las respectivas Administraciones, así la Ley de caza de Extremadura dispone la indemnización previa instrucción de expediente y valoración previa de *“los daños ocasionados por especies cinegéticas de los terrenos sometidos a Régimen cinegético especial, que no sean objeto de concesión administrativa para su aprovechamiento privado o deportivo”*⁷⁵, la Jurisprudencia ha confirmado la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma por daños y perjuicios sufridos por el recurrente en los cultivos arbolados, pastos por los animales de una reserva de caza, al no hallarse correctamente deslindada y vallada⁷⁶.

Respecto a la responsabilidad por daños de la caza procedente de terrenos de aprovechamiento común la Ley de caza no la menciona y el Reglamento remite a lo dispuesto por el Derecho civil (Código civil artículo 1906) sobre responsabilidad⁷⁷. Este supuesto de responsabilidad civil extracontractual conlleva el deber de indemnizar fundado *“en la inexistencia de pasividad o actitud negativa por parte del dueño del predio o, en su caso, del titular del derecho de caza, que comporta negligencia e incumplimiento de una carga de vecindad”*⁷⁸, por otra parte la jurisprudencia declaró, para que este precepto resulte de aplicación, que la caza debe ser la principal explotación del inmueble⁷⁹. A este respecto señala la doctrina que parece razonable que la responsabilidad del pro-

⁷⁴ Artículos 33.3 de la Ley de caza de 1970 y 35.2 del Reglamento de 1971. Hay que señalar que en la mayoría de estos supuestos se dará responsabilidad directa de la Administración.

⁷⁵ Artículo 74.1.a) de la Ley de caza de Extremadura, artículo 38.1 a9 de la Ley de caza de Asturias; artículo 72.1c) de la Ley de caza de Aragón y artículo 30.1 de la Ley de Fauna silvestre, caza y pesca fluvial de Murcia.

⁷⁶ STS de 4 de julio de 1995.

⁷⁷ Artículo 35.3.

El artículo 1906 del Código Civil dispone que *“El propietario de una heredad de caza responderá del daño causado por ésta en las fincas vecinas, cuando no haya hecho lo necesario para impedir su multiplicación o cuando haya dificultado la acción de los dueños de dichas fincas para perseguirla”*.

⁷⁸ STS de 14 de julio de 1982.

⁷⁹ STS de 21 de febrero de 1911.

pietario surja en el caso de que éste haya dificultado la acción de los dueños de las fincas próximas, o de la propia Administración, para impedir la multiplicación de las piezas de caza o la producción de daños. En otros casos la responsabilidad del propietario debe quedar reservada a supuestos en que éste se comporte de manera negligente⁸⁰, en otros supuestos la responsabilidad habría de recaer sobre quienes se benefician de la caza, que en el caso de terrenos de aprovechamiento común, es la propia colectividad en este sentido la normativa autonómica atribuye la responsabilidad de estos daños a la Administración autonómica así la Ley de caza de Asturias dispone que serán indemnizados por la Administración del Principado de Asturias previa instrucción de expediente y valoración de los daños producidos a) los daños ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común y de los cotos regionales de caza que no sean objeto de concesión, en Navarra se prevé asimismo la responsabilidad administrativa por daños causados a los cultivos por las especies cinegéticas que procedan de terrenos cuya titularidad corresponda a la administración de la Comunidad Autónoma –cuando no formen parte de cotos de caza– y por las especies cinegéticas procedentes de terrenos no acotados⁸¹.

En materia de caza la Administración tiene muchas competencias de cuyo ejercicio pueden derivarse daños para terceros de los cuales la Administración resultará responsable. Entre las competencias de la Administración se encuentra la determinación de las especies cinegéticas lo que hace que deba asumir en consecuencia los *daños ocasionados por las especies de la fauna silvestre no susceptibles de aprovechamiento cinegético, cualquiera que sea su procedencia, al determinarlos terrenos donde se puede cazar, también resulta obligada a asumir los daños ocasionados por las especies cinegéticas procedentes de los terrenos no cinegéticos.*

Por otra parte la Administración es responsable de los daños ocasionados por el deficiente ejercicio de sus competencias, así un retraso en la resolución de un expediente o una denegación injustificada de las medidas solicitadas pueden ser fuente de responsabilidad administrativa. Por lo tanto el titular del aprovechamiento cinegético se encuentra libre de responsabilidad en caso de que por cumplimiento de mandatos de la Administración resulten terceros perjudicados.

⁸⁰ Por ejemplo desatendiendo instrucciones o mandatos de la Administración.

⁸¹ Artículo 1 de la Orden Foral 108/1996 de 1 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Navarra.

11. SEGURO OBLIGATORIO DEL CAZADOR

Todo cazador se encuentra obligado a indemnizar los daños que cause con motivo del ejercicio de la caza, excepto cuando el hecho fuera debido sólo a culpa o negligencia del perjudicado o a fuerza mayor, no considerándose como tal, los defectos, roturas o fallos de las armas de caza y sus mecanismos o de las municiones⁸². Cuando no conste el autor del daño ocasionado a personas, en la caza con armas, responderán solidariamente todos los miembros de la partida de caza.

Como consecuencia de la situación de riesgo que el cazador produce con la práctica de la caza con armas, la ley impone la obligación de contratar un seguro obligatorio que cubra los daños causados a las personas⁸³.

El seguro que cubre esta responsabilidad es por tanto un seguro de responsabilidad civil y así se encuentra clasificado por las normas técnicas de clasificación de los diferentes ramos de seguro⁸⁴.

El seguro de responsabilidad civil del cazador, tiene gran conexión con el de circulación, rigiéndose prácticamente por módulos similares⁸⁵. Su regulación se establece por el *Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil del*

⁸² Artículo 33.5 de la Ley 1/1970 de caza y 35.6 del Reglamento de caza.

⁸³ Artículo 52 de la Ley y del Reglamento de caza.

⁸⁴ La Resolución de 12 de noviembre de 1982 de la Dirección General de Seguros por la que se da cumplimiento a la Orden de 29 de julio de 1982 que clasifica los ramos de seguros establece dentro del ramo 13 de *Responsabilidad Civil General* y del apartado b) *otros riesgos el seguro obligatorio del cazador*.

⁸⁵ La regulación de tarifas e incrementos suele ser común en ambos casos, lo mismo sucede en cuanto a las compañías aseguradoras.

El Reglamento del Consorcio de compensación de seguros establece en su artículo 10 "*Funciones en relación con el Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil del Cazador*.- El Consorcio de Compensación de seguros otorgará la cobertura y ejercerá las funciones atribuidas al extinguido *Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación* por el Reglamento del seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil del Cazador". (Real Decreto 731/1987 de 15 de mayo).

Hay que señalar que por Real Decreto 2878/1981 de 13 de noviembre el *Consejo de Compensación de Seguros* había asumido las funciones y recursos del organismo autónomo *Fondo Nacional de Garantía de Riesgos de la Circulación*.

cazador de suscripción obligatoria aprobado por Real Decreto 63/1994 de 21 de enero⁸⁶.

En el preámbulo del Real Decreto de aprobación se manifiesta la proximidad existente entre este seguro y el derivado del uso y circulación de vehículos de motor por tener *idéntica naturaleza* que debido al cambio de la realidad en que se desenvuelve la caza se hacía preciso acomodar este seguro al conjunto de disposiciones que se han promulgado en los últimos años sobre materia de seguros y de caza⁸⁷ y finalmente fijar un nivel adecuado de protección a las víctimas de los accidentes ocasionados con motivo del ejercicio de la caza.

El seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador cubre en todo el territorio español la obligación del cazador con armas de indemnizar los daños corporales causados con éstas a las personas⁸⁸. Se incluyen asimismo los daños personales producidos en caso de disparo involuntario de armas, entendiéndose que se ha producido en el ejercicio de la caza y los daños ocasionados en tiempo de descanso dentro de los límites del terreno de caza en tanto se esté practicando el ejercicio de la misma y los supuestos de responsabilidad concurrente del asegurado.

Quedan excluidos del ámbito de cobertura los supuestos en que el cazador no estuviera obligado a indemnizar porque el hecho fuera debido únicamente a culpa o negligencia del perjudicado o a la fuerza mayor en cuyo ámbito no se consideran incluidos los fallos, roturas de las armas de caza y sus mecanismos o de las municiones⁸⁹.

⁸⁶ Este Real Decreto derogó expresamente la Orden Ministerial de 20 de julio de 1971 que había establecido el reglamento provisional del seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador y la Orden de 14 de octubre de 1983 (Economía y Hacienda) sobre prestaciones y tarifas en el seguro obligatorio del cazador normas que habían venido regulando este seguro..

⁸⁷ Ley 50/1980 de 8 de octubre, de Contrato de seguro; Ley 33/1984 de 2 de agosto sobre ordenación de seguro privado; Ley 21/1990 de 19 de diciembre para transponer la Directiva comunitaria 88/357/CEE sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida y de actualización de la legislación de seguros privados; la Ley 13/1992 de 1 de julio de Recursos propios y supervisión en base consolidada de las entidades financieras; Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre.

⁸⁸ El límite cuantitativo de indemnización de los daños corporales es de quince millones de pesetas por víctima. Artículo 3 del Reglamento del seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador, de suscripción obligatoria.

⁸⁹ Artículo 2 del Reglamento del seguro de responsabilidad civil del cazador de suscripción obligatoria.

Por el seguro de responsabilidad civil la compañía aseguradora se obliga, dentro de los límites establecidos en la Ley y en el contrato, a cubrir el riesgo de la obligación que surja para el asegurado de indemnizar a un tercero perjudicado los daños causados por un hecho previsto en el contrato de cuyas consecuencias será responsable el propio asegurado⁹⁰.

En el contrato de seguro obligatorio sobre responsabilidad civil del cazador intervienen el cazador asegurado a cuyo nombre se realiza el seguro, el asegurador que es la persona jurídica o compañía que cubre los riesgos y el tomador del seguro que es la persona que realiza el pago del seguro que puede coincidir con el cazador asegurado o ser un tercero.

El cazador puede, de manera voluntaria, extender la cobertura del seguro suscribiendo pólizas adicionales o incluyendo en la misma póliza otras coberturas del seguro que permite el artículo 4 del Reglamento⁹¹, en todo caso quedan excluidos de la cobertura los daños originados en los supuestos debidos a culpa o negligencia del perjudicado o fuerza mayor.

⁹⁰ Artículo 73 de la Ley 50/1980 de 8 de octubre de contrato de seguro.

⁹¹ Con carácter general las pólizas de seguro de las diferentes compañías aseguradoras establecen varios niveles de garantías que pueden suscribirse, un primer nivel de garantía obligatoria que cubre lo establecido por la normativa reguladora del seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador, a esta va añadida una póliza por daños materiales. Por esta póliza el asegurador se compromete a pagar las indemnizaciones pecuniarias que por daños corporales originados a terceros, sean responsabilidad civil del cazador con armas asegurado causados con ocasión de cazar.

A la anterior se puede contratar una garantía de suscripción voluntaria que cubra los daños causados a animales o cosas propiedad de terceros durante la caza, los daños causados en competiciones autorizadas de tiro deportivo y no producidos por la acción de cazar, los daños producidos a terceras personas durante el montaje y limpieza de armas de caza no garantizados por la garantía de suscripción obligatoria o bien durante el traslado de las armas a/o desde el lugar de caza y los daños causados a terceros por quienes deba responder el cazador-asegurado (empleados, ojeadores, etc.) por los animales que se encuentren bajo la custodia de éstos en el momento de la práctica de la caza, incluidos los que sean propiedad del asegurado (se puede limitar el número de perros hasta un máximo de dos tres, etc.).

Además de garantías anteriores también podemos mencionar como garantías voluntarias adicionales, seguro de accidentes que cubre la indemnización al asegurado o sus beneficiarios en caso de muerte por accidente y/o invalidez total o parcial cuando esta ocurra durante la práctica de la caza o durante la estancia y desarrollo de la misma en los terrenos destinados a tal fin. Finalmente mencionar la posibilidad de suscripción de una garantía que cobra el riesgo del robo del arma propiedad del asegurado, por lo general siempre que dicha circunstancia ocurra dentro del interior del vehículo durante los desplazamientos.

Este contrato de seguro obligatorio tiene la duración de un año prorrogable conforme a lo establecido por la Ley de contrato de seguro⁹² como excepción, el Reglamento⁹³ permite establecer un plazo de duración inferior al año siempre que se corresponda con la duración de las licencias de caza temporales expedidas, en su caso por distintas Comunidades Autónomas.

Celebrado el contrato el cazador obtendrá el certificado de seguro que es la tarjeta acreditativa de que el cazador se encuentra en posesión del Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil⁹⁴.

En caso de que se produzca un siniestro la declaración del mismo ha de cumplir los siguientes requisitos:

- a) Se realizará por el tomador del seguro, o por el cazador asegurado.
- b) El plazo para realizar la declaración del siniestro es de quince días desde que ocurrió el mismo o desde que se tuvo conocimiento del mismo⁹⁵.
- c) La declaración ha de hacerse por escrito.
- d) La notificación del siniestro ha de contener los siguientes datos: día y hora del accidente, circunstancias en que el accidente tuvo lugar, nombre, profesión y domicilio de las personas responsables del accidente y de los miembros del grupo de caza y datos de la víctima o víctimas.
- e) Detalle de los daños causados por el accidente.
- f) Nombre, profesión, empleo y domicilio de los testigos del siniestro.

⁹² Ley 50/1980 de 8 de octubre de contrato de seguro artículo 22

“La duración del contrato será determinada en la póliza, la cual no podrá fijar un plazo superior a diez años. Sin embargo, podrá establecerse que se prorrogue una o más veces por un periodo no superior a un año cada vez.

Las partes pueden oponerse a una prórroga del contrato mediante una notificación escrita ala otra parte, efectuada con un plazo de dos meses de anticipación a la conclusión del periodo de seguro en curso.

Lo dispuesto en los párrafos precedentes no será de aplicación en cuanto sea incompatible con la regulación del seguro sobre vida”.

⁹³ Artículo 5.

⁹⁴ El certificado de seguro tiene los siguientes datos: nombre del cazador, domicilio, denominación, domicilio y CIF de la entidad aseguradora, nombre del tomador del seguro si es diferente de la persona del cazador, clase de arma que se utiliza, periodo de validez del seguro, prima del seguro, firma y sello de la entidad aseguradora y número del certificado.

⁹⁵ Este plazo no se computa cuando haya imposibilidad de declarar.

- g) Autoridades que han tenido conocimiento del siniestro.
- h) Facultativos o centros asistenciales que, en su caso, hayan atendido a las víctimas.
- i) Cualesquiera otras circunstancias que se estimen de interés o que solicite el asegurador.

El Reglamento regula la responsabilidad concurrente que resulta cuando los daños hubieran sido causados por los integrantes de una partida de caza y no constare el autor de los mismos. En este caso responderán solidariamente como miembros de la partida los aseguradores de los cazadores que *hubieran practicado el ejercicio de la caza en la ocasión y lugar en que el daño haya sido producido y que hubieran utilizado armas de la clase que originó el daño*.

La víctima o sus derechohabientes tienen acción directa contra el asegurador del cazador causante del daño, o bien contra el Consorcio de Compensación de Seguros⁹⁶, para reclamar la indemnización que les corresponda. Con independencia de ello pueden ejercer cuantas acciones legales les correspondan como consecuencia del siniestro.

La reclamación habrá de ir acompañada en todo caso de la notificación del siniestro y el certificado médico acreditativo de las lesiones sufridas.

⁹⁶ El Consorcio de Compensación de Seguros asumió mediante Real Decreto 731/1987 de 15 de mayo por el que se aprueba el Reglamento del Consorcio de Compensación de seguros, las funciones y competencias del antiguo Fondo de Garantía que había establecido la derogada Orden de 20 de julio de 1971. El consorcio es la entidad última que tiene que responder en materia aseguradora y entre sus funciones se encuentra el ejercicio de las competencias establecidas en la legislación respecto al seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil del Cazador.

El artículo 3º establece entre las funciones del Consorcio “*f) Ejercer las competencias establecidas en la legislación respecto al Seguro Obligatorio de Responsabilidad Civil del Cazador*”.

El Consorcio de Compensación de seguros, asumirá, dentro de los límites indemnizatorios fijados para el Seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador la contratación de la cobertura de riesgos no aceptados por las entidades aseguradoras y el pago de las obligaciones de dichas entidades declaradas en quiebra, suspensión de pagos o en situación de insolvencia estando sujetas a procedimiento de liquidación intervenida o asumida por la *Comisión Liquidadora de Entidades Aseguradoras*.

Por otra parte, con ocasión del ejercicio de la caza con armas y dentro de los mismos límites deberá indemnizar a las víctimas o sus beneficiarios de los daños corporales causados a las personas en España con ocasión del ejercicio de la caza con armas cuando el causante del daño no esté asegurado o sea desconocido; indemnizar los daños corporales producidos por arma de caza cuando no pudiera hacerse efectiva la prestación económica por los medios regulados en la legislación sobre seguro de responsabilidad del cazador de suscripción obligatoria.

Con independencia del procedimiento judicial que proceda, la víctima o sus beneficiarios pueden convenir con el asegurador el importe de la indemnización⁹⁷.

Transcurridos quince días desde la fecha de reclamación sin que el asegurador haya aceptado el siniestro, el reclamante puede dirigirse al Consorcio de Compensación de Seguros, que discrecionalmente puede anticipar los importes correspondientes hasta el límite de lo establecido en el baremo y consecuentemente subrogarse en los derechos del beneficiario –víctima o derechohabiente– contra el asegurador.

El asegurador abonará la indemnización total que corresponda en el plazo máximo de diez días desde la aceptación de la reclamación y siempre que la cantidad sea líquida y determinada y se haya acreditado la legitimación de los reclamantes para percibirla⁹⁸.

El asegurador o el Consorcio de Compensación de seguros⁹⁹, pueden repetir de acuerdo con lo establecido en la Ley de contrato de seguro¹⁰⁰ la acción de reclamación contra el causante del daño, contra el responsable civil subsidiario y contra ambos pero para que la acción de repetición pueda llevarse a efecto, éstos han de haber sido condenados por sentencia firme o sancionados por resolución administrativa que cause estado.

A este efecto, el Reglamento considera supuestos de daño o perjuicio causado a un tercero debido a conducta dolosa del asegurado, los ocasionados causando sin haber obtenido licencia, o careciendo ésta de validez, con armas prohibidas, en época de veda o bajo influencia de bebidas alcohólicas, drogas

⁹⁷ A estos efectos sirve como criterio orientativo el baremo vigente de los riesgos de circulación El Real Decreto 63/1994 de 21 de enero derogó expresamente la Orden Ministerial de 14 de octubre de 1983 (Economía y Hacienda) sobre prestaciones y tarifas en el Seguro obligatorio del cazador.

⁹⁸ Por otra parte el asegurador no queda liberado de su obligación de pago por la alegación de falsedad, error u omisión en la proposición del seguro.

⁹⁹ El derecho de repetición del Consorcio de Compensación de Seguros podrá ejercitarse en los supuestos previstos en el artículo 8 del Reglamento y, además podrá dirigirse contra el causante del daño que no esté asegurado, desde que el consorcio haya procedido a indemnizar a las víctimas o a sus beneficiarios. (artículo 7.3 del Reglamento de responsabilidad civil del cazador).

¹⁰⁰ Artículo 76 de la Ley 50/1980 de 8 de octubre de contrato de seguro.

tóxicas o estupefacientes; los ocasionados por hacer uso temerario de armas de caza en zonas de seguridad y aquellos en los que el causante del daño incurra en delito de omisión de socorro¹⁰¹.

El asegurador o el Consorcio podrán repetir la acción además en caso de pago indebido, cuando el hecho determinante del daño no se hubiese incluido en el ámbito de cobertura del seguro y cuando las víctimas o sus derechohabientes tampoco estuviesen incluidas en la cobertura del seguro.

12. PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y OTROS ASPECTOS DE LA CAZA

Con el fin de regular el ejercicio de la caza se publica en el ámbito de cada Comunidad Autónoma una Orden General de vedas referida a las diferentes especies cinegéticas en dicha disposición se hace mención expresa de los terrenos cinegéticos zonas de régimen especial de caza, épocas, días y periodos hábiles, según las diferentes especies, modalidades y limitaciones generales en beneficio de las especies cinegéticas¹⁰².

El Reglamento de caza distingue entre la caza realizada con fines científicas y con fines industriales y comerciales. La primera precisa permiso especial otorgado con carácter personal y previo informe del centro científico que se halle directamente relacionado con el objeto de la investigación debiendo ser oído el Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Se entiende por explotación industrial de caza la orientada a la producción y venta de piezas de caza vivas o muertas, que podrá llevarse a cabo en granjas cinegéticas o en cotos privados de caza, considerándose incluidos en esta categoría los palomares de destinados a la cría de palomas zuritas o bravías.

Un aspecto que regula el Reglamento en su artículo 30 es el de los perros de caza disponiendo que los dueños de perros de caza deberán cumplir las prescripciones generales sobre tenencia, matriculación y vacunación de pe-

¹⁰¹ Artículo 8 del Reglamento.

¹⁰² El artículo 25 del Reglamento de la Ley de caza de 1971 regula las vedas y otras medidas protectoras; el artículo 39 de la Ley de caza de Aragón, el artículo 20 de la Ley de caza de Asturias, el artículo 42 de la Ley de caza de Castilla y León regulan el sistema de vedas.

ros, que por lo general suele establecerse mediante normativa municipal en las ordenanzas y bandos correspondientes¹⁰³.

La *rehala* estará constituida por un máximo de cuarenta perros y un mínimo de dieciséis para la posesión de las mismas la legislación autonómica suele exigir un permiso especial¹⁰⁴. El tránsito de perros por zonas de seguridad ha de realizarse con el control del animal por su propietario o quien lo presente, asimismo el paso por terrenos cinegéticos con perro de caza estará condicionado a los requisitos que establece el Reglamento según se trate de personas que posean o no licencia de caza¹⁰⁵.

Por otra parte el Reglamento también establece la existencia de unas zonas de adiestramiento establecidas por la Administración¹⁰⁶ o a través de los correspondientes municipios, los lugares y épocas así como las condiciones en que este adiestramiento en materia de caza podrá realizarse.

¹⁰³ La Ley 4/1997 de 25 de junio de caza de Galicia, dispone en su artículo 40.1 que “*Los dueños de perros utilizados para la práctica de la caza quedarán obligados a cumplir las prescripciones generales que sobre tenencia, matriculación y vacunación dicten las autoridades competentes de conformidad con la Ley 1/1993 de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad*”.

¹⁰⁴ Ver artículo 40 de la Ley de caza de Galicia.

¹⁰⁵ Artículo 30-4 y 5. Las personas que no estén en posesión de licencia de caza se hallan obligadas a impedir que los perros que caminen bajo su custodia persigan o dañen las piezas de caza, sus crías y huevos.

Se considerará que el perro o perros vagan fuera del control de la persona encargada de su vigilancia en los siguientes casos:

Cuando los perros se alejen de la persona encargada de su cuidado más de 50 m. en zonas abiertas desprovistas de vegetación, aún cuando permanezcan a la vista de esa persona.

Cuando los perros se alejen más de 15 metros en zonas donde la vegetación existente sea susceptible de ocultar al animal o a los animales de su respectivo cuidador, perdiendo el mismo su control.

En estos casos la persona responsable de la vigilancia será considerada infractora por cazar sin licencia, o en su caso, y teniendo en cuenta el lugar y la época será considerada infractora por cazar sin permiso o por cazar en época considerada de veda.

Las personas que se hallen en posesión de una licencia de caza válida para la utilización de perros, sólo podrán hacer uso de estos animales en terrenos donde por razón de época, especie y lugar estén facultados para hacerlo. En cualquier caso serán responsables de las acciones de los perros si las mismas transgredieran los preceptos legales destinados tanto a la conservación y protección cinegética, como a la seguridad de las personas, tanto propias del grupo de caza como ajenas.

¹⁰⁶ En este caso la Administración autonómica.

Finalmente señalar que la administración tiene encomendada la tarea de promoción y fomento de las razas de perros de caza estableciendo a estos efectos los libros orígenes de perros de caza españoles y los genealógicos correspondientes a este respecto tanto la Ley de caza y el Reglamento así como la normativa autonómica recogen este precepto¹⁰⁷. El Real Decreto 391/1992 de 21 de abril por el que se regula el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de animales de raza que lleven o creen libros genealógicos dispone entre otras cuestiones que por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, se determinarán los criterios básicos para la Reglamentación de los Libros y registros Genealógicos, con el fin de salvaguardar la pureza de las diversas razas. El Real Decreto 558/2001 de 25 de mayo por el que se regula el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de perros de raza pura establece la regulación normativa referente a los requisitos que han de cumplir las asociaciones de perros de raza pura para llevar o crear libros genealógicos y los criterios de inscripción de los perros de raza pura en dichos libros o registros¹⁰⁸. Este Real Decreto define las razas caninas españolas como “*aquellas razas puras originarias de España, con prototipo y aptitudes definidas, ligadas tradicionalmente a la ganadería por sus actividades de pastoreo y manejo del ganado, la guarda, caza, compañía y otras utilidades*”¹⁰⁹.

13. CONTROL DE LA CAZA

Dentro del término control de la caza incluimos los Registros administrativos y la vigilancia.

¹⁰⁷ El Artículo 28 de la Ley 1/1970 de caza, 30 del Reglamento de 1971 atribuyen al Ministerio de Agricultura esta competencia. El artículo 51 de la Ley de caza de Aragón establece que la Diputación General promoverá el fomento y mejora de las razas de perros de caza y ejercerá, asimismo, el control sobre las empresas y establecimientos que se dediquen a la cría, adiestramiento y comercio de perros de caza, en orden a garantizar sus condiciones de sanidad y pureza. El artículo 40.6 de la Ley de caza de Galicia establece que la Consejería de Agricultura, ganadería y Montes abrirá un libro-registro de razas caninas existentes en la Comunidad Autónoma.

¹⁰⁸ Teniendo en cuenta –dice el preámbulo del Real Decreto– la gran diversidad de razas caninas y las implicaciones que éstas tienen en los diversos sectores de actividades, como la ganadería, el deporte, la caza, la sanidad, el ocio, o la seguridad pública.

¹⁰⁹ Este Real Decreto contiene un anexo en el que se recogen las características de las diferentes razas de perros españoles 8 aspecto, carácter, tipo, partes del cuerpo, aptitudes, defectos, etc.).

Por lo que hace a los Registros hay que señalar que la legislación estatal contempla diversos registros administrativos. El *Catálogo Nacional de Especies Amenazadas*¹¹⁰ en el que se incluirán los animales o plantas cuya protección requiera de la administración la adopción de medidas específicas¹¹¹. El *Censo Nacional de Caza y Pesca*¹¹² dependiente del *Ministerio de Medio Ambiente* cuyo objeto es mantener la información más completa de las poblaciones, capturas y evolución genética de las especies autorizadas, incluyéndose los datos que faciliten las Comunidades Autónomas, fundamentados en la obligación que se impone a los cazadores de suministrar la correspondiente información a éstas. El *Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca*, dependiente del *Ministerio de Medio Ambiente* compuesto de los datos suministrados por los registros de infractores de las diferentes Comunidades Autónomas¹¹³.

La legislación autonómica prevé asimismo la creación de registros administrativos pudiendo mencionarse cuatro tipos: registros de fauna silvestre cinegético o no (*catálogos de especies amenazadas, censos regionales de caza*)¹¹⁴; registros de te-

¹¹⁰ Los artículos 31y 33.1 de la Ley 4/1989 de 27 de marzo determinan la imposibilidad de cazar las especies incluidas en dicho Catálogo. Ver el Real Decreto 439/1990 de 30 de marzo por el que se regula el *Catálogo Nacional de especies Amenazadas* (BOE núm. 82 de 5 de abril)..

¹¹¹ El artículo 29 de la Ley 4/10989 dispone que las especies y subespecies o poblaciones que se incluyan en dichos catálogos deberán ser clasificadas en algunas de las siguientes categorías:

- a) En peligro de extinción, reservada para aquellas cuya supervivencia es poco probable si los factores causales de su actual situación siguen actuando.
- b) Sensibles a la alteración de su hábitat, referida a aquellas cuyo hábitat característico está particularmente amenazado, en grave regresión, fraccionado o muy limitado.
- c) Vulnerables, destinada a aquellas que corren el riesgo de pasar a las categorías anteriores en un futuro inmediato si los factores adversos que actúan sobre ellas no son corregidos.
- d) De interés especial, en la que se podrán incluir las que, sin estar contempladas en ninguna de las precedentes, sean merecedoras de una atención particular en función de su valor científico, ecológico, cultural o por su singularidad.
- e) Por sentencia 102/1995 de 26 de junio (Suplemento BOE núm. 181 de 31 de julio; corrección en suplemento BOE núm. 284 de 28 de noviembre) se declaró la nulidad de la disposición adicional quinta de la Ley en cuanto declaraba básico este artículo.

¹¹² Artículo 35.3 de la Ley 4/1989.

¹¹³ El artículo 48.6 de la Ley de caza y 49.22 de su Reglamento disponían la existencia de un Registro General de Sancionados llevado en el Ministerio de Agricultura, que constituye el antecedente del Registro actual.

¹¹⁴ Art. 79 de la Ley de Caza de Aragón y 76 de la Ley de Caza de Castilla La Mancha.

renos cinegéticos¹¹⁵, registros de infractores (en que se inscriben de oficio todas las personas sancionadas por resolución firme en materia de caza)¹¹⁶ y finalmente registro para actividades relacionadas con la caza (por ejemplo el *Registro de Talleres de taxidermia* de la Comunidad Autónoma de Castilla y León)¹¹⁷.

Respecto al personal de vigilancia La Ley de caza encomienda el cuidado y policía de la caza a las autoridades y sus agentes¹¹⁸, atribuyéndose la competencia a la Guardia Civil¹¹⁹ y a los distintos servicios de guardería que debían velar por el cumplimiento de la normativa denunciando cuantas infracciones llegasen a su conocimiento. Con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, se han creado cuerpos de guardería¹²⁰ y de policía así como

¹¹⁵ Artículos 57 y 58 de la Ley de Fauna silvestre; caza y pesca fluvial de Murcia.

¹¹⁶ Artículo 85 de Ley de caza de Castilla y León.

¹¹⁷ Artículo 61.3 de la Ley de caza de Castilla y León.

¹¹⁸ Artículo 40.

¹¹⁹ La vigilancia de la caza ha sido una de las funciones encomendadas a la benemérita desde su creación, así el artículo 30 párrafo tercero de su Reglamento de servicio de 9 de octubre de 1844, lo cual se contempló en disposición general primera de la Ley de caza de 1879 y la de la Ley de 1902. ABELLA J *Manual de montes y guardería rural* Madrid 1891.

Hoy en día la Guardia Civil dispone de un Servicio de Protección de la naturaleza

¹²⁰ El artículo 37.2 de la Ley 2/1989 de caza de Asturias dispone que en el ejercicio de las funciones, los guardas de la Comunidad Autónoma tendrán la consideración de agentes de la autoridad. El artículo 79.1 de la Ley 8/1990 de 21 de diciembre dispone que en el ejercicio de sus funciones los agentes del medio ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura tendrán la consideración de agentes de la autoridad. El artículo 99 de la Ley foral 2/1993 de 5 de marzo Navarra de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats establece en su punto primero que el procedimiento sancionador respetará la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario y en su punto tercero dispone que las actas de inspección o denuncias que se extiendan por los miembros de la Administración estarán dotadas de presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en las mismas, salvo prueba en contrario. La Disposición adicional del mismo texto legal dispone que en el ejercicio de sus funciones los guardas de medio ambiente la Policía Foral y los técnicos del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente tendrán la consideración de agentes de la autoridad siempre que realicen funciones de inspección y control en cumplimiento de esta Ley foral y acrediten su condición mediante la correspondiente documentación.

El Decreto foral de Navarra 235/1992, que regula el personal funcionario de guardería, dispone en su artículo 2.3 que las actas de inspección y las denuncias que se extiendan por el personal de guardería en el ejercicio de sus funciones gozan de presunción de veracidad respecto de los hechos reflejados en las mismas, y hacen fe, salvo prueba en contrario.

la existencia de policías locales por lo que la coordinación entre todos ellos resulta indudablemente necesaria. Los miembros de estos cuerpos, que no siempre tienen la condición de funcionarios siendo a veces personal laboral, en el ejercicio de sus funciones tendrán acceso a todo tipo de terrenos e instalaciones relacionados con la caza pudiendo entrar incluso en los terrenos rurales cercados para vigilar el cumplimiento de las normas sobre caza.

La vigilancia privada de los cotos ya se establecía en la Ley de caza¹²¹ que disponía que las personas adscritas a la vigilancia de aquellos que no formasen parte de un Cuerpo oficial de guardería deberían hallarse en posesión del título de Guarda jurado expedido por la autoridad gubernativa correspondiente teniendo en el ejercicio de su cargo la consideración de agentes auxiliares de la Guardia civil y del Servicio de Pesca continental, Caza y Parques nacionales. La normativa autonómica dando un paso hacia delante impone a los titulares de cotos de caza la obligación de contar con un servicio privado de vigilancia que podrá ser propio o contratado, individual o compartido, estando su número en función de la extensión del acotado pero debiendo ser en todo caso suficiente¹²². Los guardas jurados tienen pues la condición de agentes auxiliares de la autoridad¹²³.

14. SISTEMA SANCIONADOR

14.1. Delitos y penas

Respecto a la tipificación penal hay que señalar en primer lugar que el Código Penal aprobado por Ley orgánica 10/1995 de 23 de noviembre ha reducido el repertorio de delitos relativos a la caza pasando de nueve tipos (establecidos en la Ley 1/1970 de caza más el contenido en el artículo 507 del Código Penal anterior) a cuatro tipos establecidos en los artículos 33 a 3356 del Código Penal actualmente vigente.

¹²¹ Artículo 40.2 y 44.2 del Reglamento.

¹²² Art. 83 Ley de caza de Extremadura; 78.3 de la Ley de caza de Aragón; 82 de la Ley de caza de Castilla-La Mancha; 92.1 de la Ley de Fauna silvestre, caza y pesca fluvial de Murcia y 70 de la Ley de caza de Castilla y León.

¹²³ La normativa autonómica también prevé la posibilidad de nombramiento de guardas honorarios de caza a propuesta de las sociedades de cazadores o de las federaciones de caza, debiendo recaer la designación en personas de acreditada moralidad y destacada ejecutoria cinegética o bien personas que hayan superado las pruebas correspondientes.

Dentro del título referido a los delitos contra la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente, dedica el capítulo IV a la protección de la flora y la fauna. El artículo 333¹²⁴ del Código tipifica la acción de introducir especies de flora o fauna no autóctonas contraviniendo la legislación específica el contenido del tipo se justifica por la protección del medio ambiente natural.

El artículo 334.1 contiene más de un supuesto pues tipifica la acción de cazar especies amenazadas, el perjuicio y el comercio y tráfico con las mismas o con sus restos; el artículo 335 tipifica la caza no autorizada de especies no amenazadas; el 336 tipifica el empleo de veneno, explosivos y sustancias similares en la caza¹²⁵.

La justificación normativa última de estos preceptos se hala en la propia Constitución española cuando en su artículo 45.2 dispone que “*Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva*” en su virtud hay que reconocer que los atentados contra el medio ambiente han de tener en sus modalidades más graves una clara protección penal¹²⁶.

¹²⁴ Artículo 333 *El que introdujera o liberara especies de flora o fauna no autóctona, de modo que perjudique el equilibrio biológico, contraviniendo las Leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses”.*

¹²⁵ Artículo 334. 1 “*El que cace o pesque especies amenazadas, realice actividades que impidan o dificulten su reproducción o migración, contraviniendo las Leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de fauna silvestre, comercie o trafique con ellas o con sus restos será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses.*

2 *La pena se impondrá en su mitad superior si se trata de especies o subespecies catalogadas en peligro de extinción”.*

Artículo 335 “*El que caceo pesque especies distintas a las indicadas en el artículo anterior, no estando expresamente autorizada su caza o pesca por las normas específicas en la materia, será castigado con la pena de multa de cuatro a ocho meses”.*

Artículo 336 “*El que sin estar legalmente autorizado, emplee para la caza o pesca veneno, medios explosivos u otros instrumentos o artes de similar eficacia destructiva para la fauna, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de ocho a veinticuatro meses. Si el daño causado fuera de notoria importancia se impondrá la pena de prisión antes mencionada en su mitad superior”.*

¹²⁶ Hay autores que entienden que el medio ambiente sólo en muy contadas y excepcionales ocasiones ha de tener una salvaguardia en el ámbito penal debiéndose dejar este ámbito para las sanciones administrativas. MOREU CARBONELL, e. Relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho penal en la protección del medio ambiente *REVISTA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* núm. 87, 1995.

El nuevo sistema de reducción del repertorio de delitos, ha supuesto la conversión de muchos de los delitos establecidos por la Ley de caza en meras infracciones administrativas al no haber sido incorporadas al texto legal del nuevo Código Penal y haber sido expresamente derogadas por éste¹²⁷.

Además de los tipos mencionados, el Código establece una serie de reglas de aplicación, así el artículo 338 dispone que cuando las conductas definidas en el título afecten a algún espacio natural protegido se impondrán las penas superiores en grado a las respectivas previstas, esto supone un plus de protección por razón de la categoría especial del lugar donde se haya cometido el delito. El artículo 339 contiene una medida de prevención y otra de restitución, pues permite a los jueces adoptar cualquier medida cautelar necesaria para la protección de los bienes tutelados en este título y autoriza a imponer la restauración del daño a cargo del autor. También prevé que cuando el culpable hubiera procedido voluntariamente a restaurar el daño se aplique la pena inferior en grado a la prevista.

14.2. Infracciones y sanciones administrativas

En nuestro Derecho todo el sistema sancionador establecido por leyes especiales ha de hallarse fundamentado en los principios recogidos en la Constitución cuyo artículo 25¹²⁸.

¹²⁷ Disposición Derogatoria Única de la Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal, I *Quedan derogados*:

Ley de 19 de septiembre de 1896 para la protección de los pájaros insectívoros.

Ley 1/1970 de 4 de abril de caza. Los delitos y faltas previstos en dicha Ley, no contenidos en este Código, tendrán la consideración de infracciones administrativas muy graves, sancionándose con multa de cincuenta mil a quinientas mil pesetas y retirada de la licencia de caza, o de la facultad de obtenerla, por un plazo de dos a cinco años”.

¹²⁸ Artículo 25 de la Constitución. I *Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.*

2. *Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la Ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad.*

3. *La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad.*

contiene según ha declarado el Tribunal Constitucional una doble garantía la primera relativa al principio de seguridad jurídica en los ámbitos privados de libertad individual en el ámbito penal y administrativo sancionador incorporando la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes y la segunda de carácter formal relativa al rango necesario de las normas tipificadoras por lo que el término legislación vigente es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora¹²⁹.

Además de la Ley de caza de 1970 la normativa autonómica ha regulado esta materia habiéndose realizado un traspaso de la potestad sancionadora a las Comunidades Autónomas. De todos modos la legislación autonómica ha de ajustarse a las exigencias de la Constitución en materia sancionadora, así como respetar la competencia exclusiva del Estado en materia penal¹³⁰, sobre legislación de armas¹³¹, y la legislación básica del Estado en materia de medio ambiente y sobre procedimiento administrativo común¹³². El Tribunal Constitucional ha declarado sobre esta materia que las normas sancionadoras autonómicas no pueden introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normativa válida para todo el territorio, no obstante las Comunidades Autónomas pueden establecer la sanción que consideren más adecuada en su competencia de ordenación sustantiva de la caza¹³³. Hay que señalar que la legislación autonómica no variado en lo sustancial el sistema de sanciones en la caza.

Por lo que se refiere a los principios del derecho sancionador en materia de caza comenzaremos por el de legalidad que como hemos visto recoge la Constitución¹³⁴, que supone un reserva de ley formal estatal o autonómica para el establecimiento de infracciones y sanciones administrativas pudiéndose

¹²⁹ STC 42/1987 FJ. 2º y STC 101/1988 FJ. 3º.

¹³⁰ Artículo 149.1.6ª de la Constitución.

¹³¹ Artículo 149..26ª de la Constitución.

¹³² Artículo 149.1.6ª y 26ª de la Constitución y los principios contenidos en las disposiciones del título IX de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, relativo a la potestad sancionadora.

¹³³ STC 87/1985 de 16 de julio FJ. 8º.

¹³⁴ Artículo 25.1 Ver artículo 129.1 de la Ley 30/1992.

introducir especificaciones o graduaciones a las infracciones y sanciones mediante normas reglamentarias no pudiendo esto constituir nuevos tipos ni alterar la naturaleza de los que la Ley haya establecido¹³⁵.

Respecto a la tipicidad hay que señalar que es requisito elemental Derecho sancionador en cuya virtud sólo “*constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del Ordenamiento Jurídico previstas como tales infracciones por una Ley*”¹³⁶. La Ley de caza de 1970 recoge este principio disponiendo que “*El incumplimiento de las prescripciones de esta Ley podrá ser constitutivo de delito, falta o infracción administrativa cuando así estuviere calificado en la misma*”¹³⁷.

Tanto la normativa estatal como la autonómica establecen amplios repertorios de infracciones¹³⁸ en su mayor parte coincidentes, por otra parte también contienen cláusulas residuales definiendo infracciones administrativas por remisión a las obligaciones y prohibiciones establecidas en las propias leyes¹³⁹. El problema que se plantea es saber si esta tipificación por remisión res-

¹³⁵ Artículo 129.3 de la Ley 30/1992.

El Tribunal Supremo ha declarado que al configurar como grave una infracción administrativa mediante el Real Decreto 1095/1989 y no mediante la Ley 4/1989 de 27 de marzo (que simplemente establece criterios orientativos para la calificación de gravedad de las infracciones) se había infringido el artículo 25 de la Constitución. En consecuencia declaraba que esta disposición constitucional exige además de la de definición por ley de las infracciones y las sanciones, la correspondencia entre ambas y la calificación de su gravedad. STS. de 9 de noviembre de 1993 y de 14 de marzo de 1996.

¹³⁶ Artículo 129.1 de la Ley 30/1992.

¹³⁷ Artículo 41 de la Ley 1/1970 de caza.

¹³⁸ Por ejemplo la Ley 8/1990 de 21 de diciembre de caza de Extremadura contiene en su título XI *De las infracciones y sanciones* cerca de un centenar de infracciones (34 leves, 27 graves y 8 muy graves).

¹³⁹ Artículo 46 de la Ley de caza de 1970 “*Constituirá infracción administrativa de caza toda acción u omisión voluntaria que vulnere las prescripciones de esta Ley o del Reglamento que se dicte para su aplicación, y no estén comprendidas en los artículos 42 y 43 de la misma*”.

El artículo 84 de la Ley 2/1993 de 15 de julio de caza de Castilla la Mancha establece que “*Las acciones u omisiones que infrinjan lo establecido en la presente Ley darán lugar a responsabilidad de naturaleza administrativa, sin perjuicio de la exigible en vía penal o civil*”.

El artículo 85 de la Ley 8/1990 de 21 de diciembre de caza de Extremadura establece que “*Constituye infracción y genera responsabilidad administrativa toda acción u omisión que suponga incumplimiento de lo preceptuado en esta Ley y en las disposiciones que la desarrollen, sin perjuicio de la que fuera exigible en la vía penal o civil*”.

peta o no el principio de tipicidad que hemos descrito, en la doctrina hay diversas opiniones, pareciendo lo más adecuado que como norma general las infracciones más graves han de hallarse definidas en todo caso por Ley, pudiendo referirse la remisión a infracciones de carácter leve.

Dentro del tercer principio hemos de señalar que la responsabilidad administrativa requiere para ser efectiva la culpabilidad del imputado¹⁴⁰.

Respecto al valor probatorio de las denuncias del personal de control¹⁴¹, hay que diferenciar casos en que tenga la condición de agente de la autoridad y casos que no la tenga.

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce un valor cualificado a las denuncias que, en el ejercicio de sus funciones, formulen los agentes de la autoridad así lo establece la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común amparando una presunción de veracidad que admite prueba en contrario en el ámbito del procedimiento sancionador. Para que tenga lugar esta presunción de veracidad han de cumplirse tres condiciones:1) los hechos han de ser constatados por funcionarios públicos, con esa condición¹⁴²; 2) Estos funcionarios han de tener reconocida la condición de autoridad por una nor-

¹⁴⁰ Artículo 130 de la Ley 30/1992.

¹⁴¹ Esta materia se halla a su vez relacionada con el principio constitucional de presunción de inocencia establecido en la Constitución (artículo 24.2) que ha recogido la Ley 30/1992 en su artículo 137.1:

“1. Los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

2. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales penales firmes, vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que se substancien.

3. Los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados.

4. Se practicarán de oficio o se admitirán a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades.

Sólo podrán declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable”.

¹⁴² Lo cual excluye a los empleados públicos que carezcan de la condición de funcionarios, así como a las personas que cumpliendo funciones de vigilancia y control, no se hallen al servicio directo de la Administración.

ma y 3) las denuncias han de estar formalizadas en documento ṕblico de acuerdo con la Ley¹⁴³.

Por todo ello las denuncias, han de tener la consideraci3n del primer medio de prueba que no exonera a la Administraci3n de toda prueba respecto a los hechos y cuyo valor o eficacia, seǵn ha declarado el Tribunal Constitucional¹⁴⁴, ha de medir se a la luz del principio de la libre valoraci3n de la prueba. Es decir que, la convicci3n sobre la verosimilitud de los hechos ha de ser consecuencia no s3lo de la apreciaci3n de los agentes denunciantes sino de la totalidad de las circunstancias que concurren en el caso lo cual permitir3 apreciar la realidad de la comisi3n de los hechos.

Respecto al sistema de sanciones hay que se~alar que en materia de caza la sanci3n principal es la multa, estando su cuantía en funci3n de la gravedad de la infracci3n¹⁴⁵ oscilando entre las 250 y 50.000 pesetas en la Ley de caza y entre 5.000 y 10.000 pesetas para infracciones leves y 15 a 50 millones para las muy graves.

A la sanci3n econ3mica va acompa~ada en algunos supuestos de modo necesario en otros de manera potestativa la aplicaci3n de medidas accesorias como son la revocaci3n del permiso de caza, la inhabilitaci3n para su obtenci3n durante un periodo de tiempo o la anulaci3n de la declaraci3n de acotado. Las medidas accesorias s3lo pueden ser impuestas si el comportamiento ha sido objeto de la sanci3n principal pues el Tribunal Supremo ha considerado que cuando ante la comisi3n determinadas infracciones graves en materia de caza una Resoluci3n administrativa aplica una sanci3n accesoria no preceptiva en lugar de imponer la sanci3n principal de multa se vulnera el principio de legalidad¹⁴⁶.

¹⁴³ “Tienen la consideraci3n de documento ṕblico administrativo los documentos v3lidamente emitidos por los 3rganos de las Administraciones Ṕblicas”. Articulo 46.4 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre.

¹⁴⁴ STC 76/1990 de 26 de abril FJ 8º, B.

Por otra parte el mismo fundamento jur3dico de la mencionada sentencia se~ala que la denuncia s3lo tiene valor probatorio respecto de los hechos comprobados directamente por el funcionario, por lo que otros aspectos como calificaciones jur3dicas, juicios de valor o meras opiniones que los agentes consignen en las actas y diligencias carecer3n de ese valor probatorio.

¹⁴⁵ La normativa auton3mica al respecto ha actualizado el importe de las multas que se hallaba totalmente desfasado.

¹⁴⁶ STS. De 9 de noviembre de 1993.

Si bien el comiso de los instrumentos usados en la comisión de la infracción así como de las piezas de caza obtenidas¹⁴⁷ puede considerarse como una medida accesoria no obstante se trata propiamente de una medida cautelar inmediata que se adopta a la vista de los primeros indicios de la comisión infractora anticipándose a la prueba y por lo tanto a la imposición de la sanción¹⁴⁸.

El principio de proporcionalidad de las sanciones recogido en la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento administrativo común¹⁴⁹ requiere que se guarde un grado aceptable de adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, en su virtud la graduación de las sanciones habrá de hacerse tomando en consideración la intencionalidad, reiteración, naturaleza de los perjuicios causados así como la reincidencia¹⁵⁰.

Las sanciones administrativas pueden acompañarse con la exigencia al infractor de reparación de la situación alterada por él así como la indemnización por los daños y perjuicios causados cuyo importe es en muchas ocasiones superior al de la multa

¹⁴⁷ Ley 1/1970 de caza artículo 50 *Comisos*.

Todo delito, falta o infracción administrativa de caza llevará consigo el comiso de la caza, viva o muerta, que fuere ocupada.

1. *A la caza viva se le dará el destino que se señale reglamentariamente, de acuerdo con las circunstancias que concurren en el hecho; tratándose de caz muerta se entregará, mediante recibo, en un centro benéfico local y, en su defecto, a la alcaldía que corresponda con idénticos fines.*
2. *Los lazos, perchas, redes y artificios empleados para cometer la infracción serán decomisados subastándose públicamente los de uso legal tan pronto hayan servido como pruebas de la denuncia. Tratándose de perros, de aves de presa, de reclamos de perdiz o de hurones, el comiso será sustituido por el abono de una cantidad en papel de pagos al Estado, que no podrá exceder de 1.000 pesetas por cada uno de estos animales.*

Ver artículo 47 de la Ley de caza de Asturias; 93.b) y c) de la Ley de caza de Extremadura, 66 y 67 de la Ley de caza de Aragón y 102 de la Ley de Fauna silvestre, caza y pesca fluvial de Murcia.

¹⁴⁸ El Consejo de Estado ha considera que el comiso pierde su justificación tan pronto como decae la infracción administrativa y no se impone sanción, en cuyo caso la actividad administrativa que puede haber generado perjuicios ha de ser objeto de responsabilidad por la Administración. Dictamen del Consejo de Estado 984/1992 de 17 de septiembre.

¹⁴⁹ Artículo 131.3.

¹⁵⁰ También pueden tenerse en cuenta como criterios de graduación de las sanciones el ánimo de lucro y la cuantía del beneficio obtenido con la comisión de la infracción, el cargo o función del infractor o su especial conocimiento por razones profesionales o académicas, la colaboración con la Administración en el esclarecimiento de los hechos y la restitución del bien o bienes tutelados.

15. EPÍLOGO

En el presente trabajo hemos examinado los principales aspectos de la regulación de la caza en España. A pesar de que varias Comunidades Autónomas han desarrollado esta materia mediante legislación propia como competencia exclusiva, todavía resulta de general aplicación y de indudable término referencial la Ley de 1970 y su Reglamento de desarrollo.

Por otra parte la normativa autonómica aprobada ha venido a cohesionarse adecuadamente con la legislación estatal vigente lo que demuestra su calidad técnica, esto junto a la nueva normativa sobre espacios naturales protegidos y de protección de la flora y fauna silvestres, así como la de normas específicas como el seguro obligatorio de responsabilidad civil del cazador configura un corpus normativo que constituye el Derecho positivo español sobre caza.

Finalmente señalar que en este trabajo no se ha tratado la materia sanitaria y de comercialización de productos de la caza por tratarse de normativa integrada conceptualmente en el bloque de normas sanitarias o normas sobre comercialización.

APÉNDICE: NORMATIVA GENERAL SOBRE LA CAZA EN ESPAÑA

I) LEGISLACIÓN DEL ESTADO

- Constitución española, artículos 148 y 149.
- Ley 4/1989 de 27 de marzo de conservación de espacios naturales y de la flora y la fauna silvestres.
- Ley 1/1970 de 4 de abril de caza.
- Decreto 506/1971 de 25 de marzo (Agricultura) aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de caza.
- Real Decreto 1095/1989 de 8 de septiembre por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección.
- Real Decreto 1118/1989 de 5 de septiembre por el que se determinan las especies objeto de caza y pesca comercializables y se dictan normas al respecto.
- Real Decreto 63/1994 de 21 de enero por el que se aprueba el Reglamento de seguro de responsabilidad civil del cazador, de suscripción obligatoria.

- Real Decreto 2044/1994 de 14 de octubre por el que se establecen las condiciones sanitarias y de sanidad animal aplicables al sacrificio de animales de caza silvestre y a la producción y comercialización de sus carnes.

II LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- **ANDALUCÍA:** Ley 8/2003 de la flora y la fauna silvestres.
- **ARAGÓN:** Ley 12/1992 de 10 de diciembre de caza Aragón; Decreto 108/95 de 9 de mayo, Reglamento caza de Aragón.
- **ASTURIAS:** Ley 2/1989 de 6 de junio de caza de Asturias; Decreto 24/91 de 7 de febrero aprueba Reglamento de caza de Asturias.
- **CASTILLA Y LEÓN:** Ley 4/1996 de 12 de julio de caza de Castilla y León.
- **CASTILLA LA MANCHA:** Ley 2/1993 de 15 de julio de caza de Castilla la Mancha; Decreto 14/96 de 9 de diciembre aprueba Reglamento de aplicación de la Ley de caza.
- **EXTREMADURA:** Ley 8/1990 de 21 de diciembre de caza de Extremadura.
- **MURCIA:** Ley 7/2003 de 12 de noviembre de caza y pesca fluvial de la Región de Murcia.
- **NAVARRA:** Ley Foral 2/1993 de 5 de marzo de protección y gestión de la fauna silvestre y sus hábitats; Decreto Foral 390/93 de 27 de diciembre, Reglamentos de caza de Navarra.
- **PAÍS VASCO:** Ley 1/1989 de 13 de abril de caza y pesca fluvial; Ley 16/1994 de 30 de junio de conservación de la naturaleza del País Vasco.
- **GALICIA:** Ley 4/1997 de 25 de junio de caza de Galicia.
- **CANTABRIA:** Ley 3/1992 de 18 de marzo de Protección de los animales.

ÓRDENES AUTONÓMICAS DE VEDAS DE CAZA

Andalucía: Orden de 12.6.2003 por la que se modifica la de 22 de mayo de 2000 que fija vedas y periodos hábiles de caza en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA de 2 de julio de 2003).

Aragón: Orden de 7 de julio de 2003 Departamento de Medio Ambiente. (Boletín Oficial de Aragón de 25 de julio 2003).

Asturias: Resolución de 11 de febrero de 2003 de la Consejería de Medio Ambiente (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 27 de febrero).

Baleares: Orden de 9 de junio de 2003 de la Consejería de Medio Ambiente (Boletín Oficial de Baleares de 19 de junio).

Canarias: Orden de 25 de junio de 2001 de la Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente (Boletín Oficial de Canarias núm. 80 de 29 de junio).

Cantabria: Orden 43/2003 de 14 de mayo, de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca (Boletín Oficial de Cantabria de 26 de mayo).

Castilla-La Mancha: Orden de 14 de mayo de 2003, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente (Diario Oficial de Castilla-La Mancha de 28 de mayo).

Castilla y León: Orden MAM/869/2003 de 26 de junio de la Consejería de Medio Ambiente (Boletín Oficial de Castilla y León 30 de junio de 2003).

Cataluña: Resolución MAB/2307/2003 de 1 de julio del Departamento de Medio Ambiente (Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña de 27 de julio).

Extremadura: Orden de 30 de abril de 2003, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente. (Diario Oficial de Extremadura de 8 de mayo de 2003).

Galicia: Orden de 30 de julio de 2003 de la Consejería de Medio Ambiente. (Diario Oficial de Galicia 11 de agosto de 2003).

Madrid: Orden 790/2003 de 28 de abril de la Consejería de Medio Ambiente (Boletín oficial de la Comunidad de Madrid de 5 de mayo).

Murcia: Orden de 6 de junio de 2003, de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente (Boletín oficial de la Región de Murcia núm. 120 de 25 de mayo).

Navarra: Orden Foral de 22 de junio de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del territorio y Vivienda. (Boletín Oficial de Navarra núm. 81 de 4 de julio).

La Rioja: Orden 2/2003 de 21 de julio de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial. (Boletín Oficial de La Rioja de 29 de julio).

Valencia: Orden de 6 de junio de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente. (Diario Oficial de la Generalidad Valenciana núm. 4.024 de 19 de junio).

País Vasco: Orden Foral 1018/2003, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente. (Boletín Oficial del territorio Histórico de Álava de 23 de julio).

Orden Foral de 15 de junio de 2003, del departamento de Agricultura y Medio Ambiente. (Boletín Oficial de Guipúzcoa de 29 de julio).

Orden Foral 3504/2003, del Departamento de Agricultura. (Boletín Oficial de Vizcaya 21 de julio de 2003).

Comunidad Valenciana: Orden de 16 de junio de 2003 de la Consejería de Medio Ambiente (DOGV 17.6.2003).

BIBLIOGRAFÍA

ABELLA POBLET, M. *Manual del Derecho de caza* Madrid 1973.

BOQUERA OLIVER, J.M. Aspectos administrativos de la Ley de caza *REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL* núm. 177.

CUENCA ANAYA, F. Caza y medio ambiente *Derecho Agrario y Alimentario* núm. 26.

DE LOS MOZOS J.L. Precedentes históricos y aspectos civiles del Derecho de caza *REVISTA DE DERECHO PRIVADO* 1972.

GARCÍA CANTERO, G. Notas sobre la Ley de caza de 4 de abril de 1970 *Jornadas Italo-españolas de Derecho Agrario* Valladolid: 1976.

GARCÍA LAVERNIA J. Y FLORES LÓPEZ, F. Derecho español de caza *REVISTA DE DERECHO JUDICIAL* 1965.

GRAU FERNÁNDEZ, S. *Derecho de caza normativa actual en España* Madrid: 1973.

LÓPEZ RAMÓN, F. *La protección de la fauna en el Derecho español* Sevilla: 1980.

MARTÍN MATEO, R. La protección de la fauna y la flora *REVISTA VASCA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* núm. 41.

IDEM *Manual de Derecho ambiental* Madrid 1995.

MUÑOZ GOYANES, G. Comentarios sobre la caza en España *MONTES* núm. 151.

PELLISE PRATS, B. *CAZA Nueva Enciclopedia Jurídica* tomo III Barcelona: 1951.

PONTE ESCARTÍN, G. *El derecho a cazar* Barcelona: 1902.

SÁNCHEZ GASCÓN, A. *El Derecho de caza en España. De los terrenos y de las piezas de caza* Madrid: 1988.

IDEM *Leyes de caza en España* Madrid:1998.

JURISPRUDENCIA



COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Indemnización de daños en las anulaciones de nombramientos de funcionarios: la STS de 1 de abril de 2003

Luis Guillermo del Campo Barcón

Abogado del Estado

I. PLANTEAMIENTO

La sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 2003 (Ar. 2003, 3662), de la que fue ponente D. Francisco González Navarro, sirve como ocasión para, con su examen, abordar el de la posibilidad y extensión, en su caso, de la indemnización de los daños producidos en los supuestos de anulación de nombramientos de funcionarios subsiguiente a la anulación de las bases de la convocatoria del proceso selectivo.

La responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de anulación de actos integrantes de procesos selectivos de empleados públicos es asunto del mayor interés no sólo por el creciente número de participantes en esos procesos sino también porque, en materia doctrinal y jurisprudencialmente tan tratada como la responsabilidad, presenta en no pocas ocasiones perfiles no definidos con la precisión deseable.

Se trata, es verdad, de una cuestión en que las circunstancias concretas del caso son determinantes a la hora de valorar si procede y en qué medida una indemnización de la Administración a favor del perjudicado. Pero el casuismo no debe impedir la búsqueda de unas ideas generales que sirvan de pauta o guía para orientarnos en esta materia.

Una aproximación a la jurisprudencia permite distinguir dos grandes grupos de casos. El primero está constituido por las anulaciones (de la resolución de una oposición o concurso o concurso-oposición o incluso de la resolución del nombramiento de un funcionario) en que el recurrente consigue con la

estimación de su demanda que se le reconozca como situación jurídica individualizada su derecho a ser nombrado funcionario. En tales casos, la jurisprudencia, abundante, condena a la Administración al abono de una indemnización consistente en el importe de las retribuciones que el recurrente habría cobrado de haberse incorporado a la plaza cuando debía, las retribuciones dejadas de percibir.

El otro grupo de casos está integrado no por quienes acceden por sentencia a la función pública o a la concreta plaza objeto del proceso selectivo sino, por el contrario, por aquellos que, después de haber sido nombrados funcionarios y sin culpa alguna de su parte, se ven privados de la plaza ganada. Por ejemplo, porque las bases de la convocatoria que rigieron el proceso hubiesen sido anuladas. Es el caso de la STS de 1-4-2003, objeto de nuestro comentario. La particularidad es que la posibilidad de la indemnización de los daños producidos ha sido discutida y, en cuanto a su extensión, no es posible dar una respuesta tan sencilla como la antes vista para el primer grupo de casos.

Ciertamente, volvemos al casuismo, los expuestos, si bien relevantes y representativos, no agotan la variedad de supuestos posibles de anulación de actos de procesos selectivos que pueden llevar a responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, sin salir de las anulaciones de bases de una convocatoria, podría plantearse, por ejemplo, si son indemnizables los daños sufridos por quien ha superado algunas o incluso todas las pruebas del proceso que, finalmente y antes de ser nombrado funcionario, queda sin efecto con la anulación. O la posible responsabilidad patrimonial de la Administración en casos de anulación de nombramiento de funcionario que no sea consecuencia de la anulación previa de las bases que sirvieron de ley al proceso selectivo. Etcétera.

Pero nos centramos en la STS de 1-4-2003. Sucintamente expuestos, sin precisión de fechas, pero con respeto a su desarrollo cronológico, los hechos son los siguientes: 1) El Ayuntamiento de Pineda del Mar acordó la aprobación de las bases de un concurso-oposición para cubrir dos plazas de cabo de policía municipal. 2) Concluido el proceso selectivo, las plazas fueron adjudicadas a los concursantes con mayor puntuación, dos agentes de la policía municipal. 3) El Ayuntamiento acordó su nombramiento como cabos. 4) La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia por la que se anuló el acuerdo municipal aprobatorio de las bases de la convocatoria. (El motivo fundamental fue que las bases incluían como mérito, con la valoración más alta del baremo, cinco puntos, el informe confidencial del jefe de la policía local, lo que a juicio de la sentencia constituía quebrantamiento del principio de publicidad.) 5) El Ayuntamiento,

en ejecución de la referida sentencia, acordó la anulación de los nombramientos realizados. 6) Los interesados solicitaron la indemnización de los daños y perjuicios que la anulación les había producido. El Ayuntamiento desestimó la solicitud. 7) La resolución desestimatoria de la solicitud de indemnización fue recurrida en vía judicial. El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo. 8) Recurrida en casación la sentencia del TSJ, el Tribunal Supremo anuló la sentencia impugnada y dictó sentencia sustitutoria de la anulada en la que estimó en parte las demandas interpuestas.

La STS considera que, aunque hay una cadena de causas, el acuerdo del Ayuntamiento anulatorio de los nombramientos “es el que, a efectos de una posible reclamación de indemnización, debe tenerse por determinante del daño”. Pero ¿es posible la indemnización? ¿Hasta dónde se extiende?

II. POSIBILIDAD DE LA INDEMNIZACIÓN

La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dentro del título X, relativo a la responsabilidad de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio, dedica un artículo, el 142.4, a regular el régimen de responsabilidad cuando el daño deriva de la anulación de actos administrativos. Dice: “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la sentencia definitiva, no siendo de aplicación lo dispuesto en el punto 5”.

Doctrina y jurisprudencia de forma casi unánime consideran que el precepto que acabamos de transcribir sólo puede entenderse en el sentido de que la obligación de indemnizar no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, sin que ello suponga obstáculo para que tal derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los restantes requisitos del art. 139 (STS 16-9-99). Esto es, ni toda anulación conlleva responsabilidad para la Administración que dictó el acto ni se consagra un principio de exoneración para todos los casos de anulación sino que la responsabilidad sólo será exigible cuando concurran los requisitos generales. O, como dice la sentencia que comentamos: “también en estos casos es necesario demostrar que se ha producido un daño antijurídico, efectivo, evaluable económicamente y que sea imputable a la Administración”.

De modo que la existencia de responsabilidad en estos supuestos depende de la concurrencia de los requisitos generales establecidos en el art. 139: daño efectivo, evaluable económicamente, individualizado con relación a una persona o grupo de personas, que el particular no tenga el deber jurídico de soportar, y además resulte probado. Ahora bien, la jurisprudencia (así, STS 11-3-99) suele entender que la especial mención que se hace en la ley a la anulación de actos o resoluciones administrativas como generadora de responsabilidad tiene su razón de ser en el mayor rigor con que debe ser examinada en tal caso la concurrencia de los requisitos. En particular, el matiz diferencial, dice esa jurisprudencia, se encuentra en el análisis valorativo de la concurrencia de la antijuridicidad de la lesión o, lo que es lo mismo, la ausencia del deber jurídico de soportar el daño que la anulación produce al interesado. Entendiendo el deber jurídico de soportar el daño como el deber derivado de la existencia de un título que determine o imponga jurídicamente el perjuicio contemplado, para dilucidar si el daño producido por una actuación administrativa que llegue a ser anulada debe o no ser calificado de lesión antijurídica, mayoritariamente la jurisprudencia (SSTS 5-2-96, 10-3-98, 29-10-98, 11-3-99, etc.) atiende a la naturaleza del acto. Al efecto debe hacerse la siguiente clasificación: actos reglados y discrecionales, actos favorables y de gravamen.

Según esta jurisprudencia, la anulación de actos dictados en el ejercicio de potestades regladas no impone al particular el deber jurídico de soportar el daño, dado que la persona interesada no tiene por qué sufrir que la Administración, en la aplicación de la norma al caso concreto, haya desconocido los datos objetivos cuya atención hubiera determinado la declaración de reconocimiento de derecho a favor de la persona reclamante. Por el contrario, cuando se trata de actos invalidados derivados del ejercicio de potestades discrecionales o de la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, la persona afectada debe soportar el perjuicio siempre que la actuación administrativa, aunque inválida, se haya mantenido dentro de márgenes razonados y razonables.

Por otro lado, en relación con los actos favorables y de gravamen, la jurisprudencia considera que, a diferencia de la anulación de actuaciones administrativas de gravamen o limitativas de derechos posteriormente anuladas, en que el particular no tiene el deber jurídico de soportar el gravamen o las consecuencias jurídicas de la denegación, tal deber concurre cuando se trata de una actuación administrativa favorable, declarativa de derechos.

Esta es precisamente la argumentación utilizada por la sentencia que anula la del Supremo que comentamos. Argumenta que de la actuación munici-

pal posteriormente anulada y fundamento de la pretensión indemnizatoria de los demandantes, al ser beneficiosa para ellos pues a su amparo obtuvieron la plaza, no cabe decir que se les derivara daño o perjuicio de clase alguna y que otra cosa hubiese sido que la situación fuese la contraria: que los actores hubiesen sido suspendidos en las pruebas convocadas, que, impugnadas, sus bases hubiesen sido anuladas y en ejecución de la sentencia judicial nombrados para aquellas plazas cuya designación hubiese sido denegada, indebidamente, por la Administración.

A nuestro juicio, vincular con carácter general la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por anulación de sus actos a la naturaleza de estos (reglados y de gravamen, sí; discrecionales y favorables, no) no está justificado. No existe razón alguna para que quien sufre un daño con la anulación de un acto que le favorece tenga el deber jurídico de soportarlo. En casos como el que comentamos en que los interesados, como cualquier otro ciudadano en la misma circunstancia, confiaron de buena fe en la legalidad de la convocatoria, participaron en ella y obtuvieron sus plazas en propiedad, ejerciéndolas ininterrumpidamente con posterioridad, no se comprende en razón de qué título cuando después, por causas a ellos no imputables, fueron privados de sus puestos de trabajo, deban soportar el daño que la Administración les ha causado. Como dice la STS de 13-10-2001 para un caso semejante, “ningún precepto legal avala, ni podría avalar, tal conclusión”. La citada sentencia considera que lo que ocurre en estos casos en que el acto favorable es anulado en vía judicial, es que se confunde el deber del interesado de acatamiento de las sentencias y resoluciones firmes de Jueces y Tribunales a que se refieren el art. 118 de la Constitución y el 17.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el deber jurídico de soportar los daños que pudieran derivarse de la actuación administrativa declarada contraria a derecho y anulada. Pero se trata de deberes distintos de modo que los interesados tienen el deber jurídico de soportar las consecuencias de la anulación de las bases hecha en sede judicial, pero no de los daños que la actuación administrativa irregular anulada les haya infligido.

La STS de 1-4-2003 no contiene argumentación específica relativa a la posibilidad de indemnizar los daños producidos en estas anulaciones. La da por supuesta al centrarse en la extensión de la indemnización, cuestión en la que seguidamente entramos.

III. EXTENSIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN

1) Introducción: El principio de indemnidad. El artículo 1106 del Código Civil. El artículo 1107 del Código Civil

a) El principio de indemnidad

Uno de los principios fundamentales del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración establecido en nuestro Derecho es el principio de indemnidad o reparación integral conforme al cual se exige que la indemnización se extienda al pago de todos los daños y perjuicios causados al particular de forma tal que la víctima del daño injusto quede indemne mediante la reparación integral del detrimento que dicho daño haya supuesto para su patrimonio, restituyéndolo en su pleno valor anterior al suceso dañoso.

La STS 12-3-1991 pone en relación el principio de indemnidad con otros principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico: “En nuestro sistema, uno de los más progresivos del mundo, rige el principio de reparación integral del daño sufrido por quien no tenía el deber de soportarlo, en función de otro principio implícito, el de solidaridad social. Estos criterios, con una raíz profunda, han sido formulados explícitamente por el Tribunal Supremo hasta consolidarse en doctrina legal, pero con el valor normativo complementario que le asigna el Código Civil dentro de las fuentes del derecho. En efecto, un conjunto muy numeroso de sentencias del Alto Tribunal ha proclamado, sin desmayo alguno, que la indemnización debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos, hasta conseguir la reparación integral de los mismos y con ello la indemnización del derecho subjetivo o del interés lesionado. Sólo así se cumple la exigencia constitucional de que la tutela judicial sea efectiva y, por tanto, completa”. En realidad, el principio de indemnidad está consagrado legalmente pues, en efecto, cuando el artículo 106.2 de la Constitución Española y el artículo 139.1 de la Ley 30/92 establecen el derecho de los particulares a ser indemnizados por “toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos” se están expresamente refiriendo a la necesidad de una reparación integral.

b) El artículo 1106 del Código Civil

La indemnización se extiende, por tanto, a todos los daños, y el resarcimiento de daños comprende el daño emergente y el lucro cesante. Aun cuando existen antecedentes de la distinción entre daño emergente y lucro cesante en Las Partidas, la distinción entre ambos conceptos, cuyo conjunto refiere

el daño total resarcible, es definitivamente establecida en el artículo 1106 del Código Civil al decir: “La indemnización de daños y perjuicios comprende no sólo el valor de la pérdida que haya sufrido, sino también el de la ganancia que haya dejado de obtener el acreedor”.

Es discutido si el concepto de “daño” se identifica con el de daño emergente y el de “perjuicio” con el de lucro cesante, como opinan algunos autores, o si, más bien, como considera la doctrina mayoritaria, daños y perjuicios son conceptos sinónimos e intercambiables integrados como elementos constitutivos por el daño emergente y el lucro cesante.

Lo que está claro es que daño emergente es la pérdida sufrida y lucro cesante la ganancia dejada de obtener, de modo que, como dice Graziani, el momento decisivo para distinguir el daño emergente del lucro cesante es aquel en que se produce el evento dañoso. En cuanto sustrae utilidades que ya tenía el perjudicado, se produce daño emergente, y en cuanto impide que nuevas utilidades se adquieran y disfruten por el perjudicado, existe lucro cesante.

Ha de añadirse que la indemnización, por razón del principio de indemnidad, no puede quedar limitada a los daños materiales sino que se extiende también a los morales, generalmente definidos en forma negativa como daños no patrimoniales. Su indemnizabilidad, actualmente indiscutida, ha tenido no obstante tardío reconocimiento en la jurisprudencia, quizá por influencia del positivismo jurídico y su tendencia a una tajante separación del derecho y la moral.

c) El artículo 1107 del Código Civil

El artículo 1107 CC dice: “Los daños y perjuicios de que responde el deudor de buena fe son los previstos o que se hayan podido prever al tiempo de constituirse la obligación y que sean consecuencia necesaria de su falta de cumplimiento. En caso de dolo responderá el deudor de todos los que conocidamente se deriven de la falta de cumplimiento de la obligación”.

La STS 24-11-95 afirma que, no obstante su ubicación sistemática dentro del Código, el artículo 1107 es también aplicable a las obligaciones nacidas de culpa extracontractual.

Castán califica el precepto de “un poco oscuro”, y la doctrina mayoritaria cree que la jurisprudencia española se ha limitado simplemente a desconocer el art. 1107.2, a su juicio con acierto, operando en este extremo con un crite-

rio de unificación que soslaya la diferencia entre el deudor que incumple por culpa y el que lo hace por dolo.

En la doctrina administrativista, sin embargo, García de Enterría y Tomás Ramón Fernández consideran aplicable el precepto a la responsabilidad patrimonial de la Administración, en forma que cuando el daño sea causado por el funcionamiento normal de los servicios públicos la extensión de la indemnización será la que el artículo 1107.1 establece para el deudor culposo o sin culpa, mientras que si lo es por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, la indemnización se extenderá, como en el caso del deudor doloso, a todos los perjuicios que conocidamente se deriven del hecho lesivo “lo que permite incluir daños puramente indirectos o derivativos, aparte de los directos, que son el daño emergente y el lucro cesante”. Se trataría de una “extensión extraordinaria de la obligación reparatoria”.

A los efectos que nos interesan, la aplicación de esta tesis exigiría resolver si los casos de anulación de actos administrativos deben equipararse a los de funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Lo cierto es que, hasta la fecha, tan destacada tesis doctrinal no ha tenido el paralelo eco en la jurisprudencia contencioso-administrativa.

2) Conceptos resarcibles: Daño emergente. Lucro cesante. Daños morales

Daño emergente, lucro cesante y daño moral son los conceptos indemnizables. Pero para ello es necesaria la concurrencia de dos requisitos: a) Una relación de causalidad adecuada entre la anulación del acto y el daño, tradicionalmente entendida como relación directa, inmediata y exclusiva, si bien la jurisprudencia ha venido atemperando el requisito de la exclusividad admitiendo la indemnizabilidad en los supuestos de concurrencia de culpas que llevan a moderar la cuantía indemnizatoria (STS 10-4-2003). b) La prueba del daño y de la relación de causalidad por quien pretende su resarcimiento (STS 20-2-99).

a) Daño emergente

a.1) Concepto. El daño emergente es, en palabras del art. 1106 CC, el valor de la pérdida sufrida por el perjudicado. La STS de 28-11-83 dice de este daño que consiste “en la pérdida sufrida, efectiva y conocida”. Así, los gastos ocasionados como consecuencia del acto dañoso constituyen daño emergente que, por su mayor sencillez, resulta el concepto indemnizable que menos problemas suscita, si bien tampoco está exento de ellos como veremos seguidamente.

a.2) Supuestos. En casos como el que nos ocupa, los gastos que constituirían daño emergente y deberían ser indemnizados son calificados en la sentencia de 1-4-2003 como “los gastos de estudio y preparación del concurso-oposición”. En realidad, en tanto que pretendemos una cierta generalidad en el estudio de la responsabilidad patrimonial de la Administración por anulación de nombramientos de funcionarios subsiguiente a la anulación de las bases de la convocatoria, debemos decir que los gastos posibles, en tales casos, no quedan circunscritos a los de preparación de las pruebas selectivas. Podemos clasificarlos en gastos hechos antes, durante y después del proceso selectivo.

Por gastos producidos durante el proceso selectivo entendemos aquellos que el concursante-opositor debe realizar para estar presente en las pruebas. Gastos de transporte, gastos de hospedaje, serían ejemplo de desembolsos integrantes sin duda del daño emergente resarcible.

Los daños posteriores al proceso se refieren a los infligidos a quien, ya funcionario y en su legítima expectativa consiguiente de estabilidad en el empleo y el sueldo, se decide a realizar operaciones -compra de un piso, obtención de un préstamo- que, privado de la plaza, no puede afrontar, resolviéndose los contratos suscritos pero sin recuperar, al menos en su integridad, la cantidades pagadas: gastos notariales y registrales de escrituras o asientos, gastos tributarios, gastos de cancelación de hipotecas, precios a cuenta perdidos en virtud de cláusula penal, etcétera. Estas cantidades pagadas que el perjudicado no puede recuperar forman también parte indudable del daño emergente que la Administración debe resarcir.

Los gastos anteriores al proceso selectivo son los que la sentencia llama, según hemos visto, “los gastos de estudio y preparación del concurso-oposición”; así, los gastos afrontados para la adquisición de libros, la retribución de preparadores e incluso, según se plantea en la sentencia, el tiempo dedicado a la preparación de las pruebas. Son los únicos solicitados por los demandantes. Respecto del tiempo, fácilmente se advierte que tiene una naturaleza singular. Los libros, los preparadores, exigen un desembolso patrimonial, un gasto que los califica como daños patrimoniales. No así el tiempo que, por no ser cosa material susceptible de ser tasada, no puede ser objeto de daño patrimonial sino que más bien podría integrarse dentro de los daños morales, como veremos luego.

Planteadas la cuestión, ha de resolverse si los gastos de preparación de las pruebas selectivas deben considerarse indemnizables o no. Los de-

mandantes, “que estudiaban en ratos libres”, no hicieron gasto de preparadores, pero sí de libros y de tiempo, cuya indemnización solicitan. La sentencia no contiene expreso pronunciamiento sobre la indemnización de los libros, quizá por olvido, quizá por falta de concreción de su precio (no es suficiente que se afirme que se trataba de “libros muy costosos”), quizá, en fin, por considerar generalizable a todos los gastos de preparación de las pruebas el argumento utilizado para denegar la indemnización solicitada por el tiempo dedicado a su preparación: que nada puede pedir quien, opositando o concursando, asume el riesgo de no conseguir su objetivo.

Discrepamos. Hay que reconocer que la cuestión es discutible, pero en relación con la indemnizabilidad de los gastos de preparación de las pruebas consideramos que: 1) Una cosa es que quien oposite asuma el riesgo de suspender, como dice la sentencia, y deba arrostrar sus consecuencias: gasto de tiempo y dinero que no le ha servido para conseguir su meta, y otra es que, quien oposita y aprueba con arreglo a las bases que rigen el proceso, y que incluso es nombrado funcionario pero luego pierde la plaza por anulación de tales bases, deba soportar los gastos hechos para su preparación. Porque si ha aprobado es por haber realizado los gastos necesarios para la preparación. Si después, sin culpa suya, se la priva de la plaza, resulta que la Administración ha hecho inútiles los desembolsos realizados. Y no hay razón para que esos gastos que la Administración ha hecho inútiles deban ser soportados por quien aprobó el concurso-oposición. 2) Por tanto los gastos son indemnizables. Lo que ocurre es que, aunque los hemos calificado en una primera aproximación de inútiles, no lo son completamente. En efecto, los gastos pueden servir para conseguir la plaza en un nuevo concurso-oposición, de haberlo, o, en último término, para alcanzar una mayor cualificación técnica que amplíe las expectativas profesionales del afectado. Esto es, en la valoración de la indemnización hay que tener en cuenta todas las circunstancias concurrentes. Como dicen los autores: “la compensación de lucro con daño se verifica por los tribunales ya de forma explícita o implícita al calcular la indemnización por daños. Lógicamente, al resolver en justicia los casos controvertidos ha de evitarse que el perjudicado salga favorecido, y es este sin duda un dato a tener en cuenta puesto en relación con otros para fijar el daño resarcible”. 3) De donde podríamos concluir que los gastos de preparación de las pruebas son indemnizables, pero la fijación del “quantum” indemnizatorio debe hacerse ponderadamente por los tribunales mediante una valoración conjunta que tenga en cuenta todas las circunstancias concurrentes en el caso. Lo que acerca la valoración de estos daños a la del daño moral.

b) Lucro cesante

b.1) Concepto y valoración. Conforme al artículo 1106 del Código Civil, por lucro cesante se entiende “la ganancia dejada de obtener”, esto es, la ventaja patrimonial frustrada por el hecho o acto productor del daño. El concepto de lucro cesante así expuesto es impreciso, lo que obliga a la búsqueda de un criterio sólido que permita dilucidar los casos en que nos encontramos ante un verdadero supuesto de lucro cesante, de ganancia realmente frustrada, y aquellos en que existe una mera esperanza imaginaria, dudosa o contingente. Se trata, en fin, de separar los “sueños de ganancia”, según la afortunada expresión de Dernburg, de las genuinas pérdidas de beneficios.

En este sentido, la jurisprudencia civil ha conseguido dar una serie de orientaciones generales en que debe fundarse la decisión sobre la existencia de lucro cesante en un caso concreto, desistiendo -quizá otra cosa no es posible atendida la naturaleza de la figura- del intento de encontrar la fórmula universal que, objetiva y abstracta, permita resolver del mismo modo todos los casos. Sus líneas básicas son: a) reconocimiento de que “el lucro cesante o ganancias frustradas ofrece muchas dificultades para su determinación y límites por participar de todas las vaguedades e incertidumbres de los conceptos imaginarios” (STS 8-7-96); b) exigencia de que la ganancia no sea solamente posible sino probable o segura, “no basta la posibilidad de la ganancia sino que ha de existir una cierta probabilidad objetiva que resulte del curso normal de las cosas y de las circunstancias del caso concreto” (STS 16-6-93); “las ganancias que pueden reclamarse son aquellas en las que concurre verosimilitud suficiente para poder ser respetadas como muy probables, en la mayor aproximación a su certeza definitiva” (STS 8-7-96); c) exclusión de las ganancias “dudosas o contingentes y sólo fundadas en esperanzas” (STS 17-12-90), “de los perjuicios puramente hipotéticos o eventuales” (STS 5-10-92); d) necesidad de prueba del lucro por quien lo reclama y aplicación de un prudente criterio restrictivo respecto a su estimación. En definitiva, el carácter restrictivo fijado por la jurisprudencia implica que, en el conflicto entre seguridad y justicia, se prefiere que el resarcimiento no sea total a que se ocasione el enriquecimiento injusto del dañado.

b.2) Supuestos. Es difícil resolver en qué consiste, si en algo, el lucro cesante como concepto resarcible a cargo de la Administración en los supuestos de anulación de nombramiento de funcionario subsiguiente a la anulación de las bases de la convocatoria de un proceso de concurrencia selectiva.

Podría pensarse -y así lo defenderían los interesados- que si el lucro cesante es la ganancia dejada de obtener que dice el Código o, precisando con

la jurisprudencia, una ganancia probable o segura según el curso normal de los acontecimientos, el perjudicado en este tipo de casos tendría derecho a que se le indemnizase por lucro cesante con el importe de las retribuciones que habría cobrado de seguir en la plaza hasta la extinción de la relación funcionarial. En efecto, obtenida la plaza, es “probable o segura” la continuidad en el empleo y su retribución. De hecho, en el caso resuelto por la sentencia de 1-4-2003, los demandantes reclamaron como lucro cesante, ya que no el importe íntegro de las retribuciones correspondientes al empleo de cabo de que se les privó tras ganar la plaza, habida cuenta de que seguían trabajando y cobrando como agentes de la policía local, las diferencias retributivas entre un empleo y otro, sometiendo la continuidad del cobro de tales diferencias únicamente a su permanencia en la función pública. (Añadamos que, ya sin fundamento alguno, reclamaron también su derecho, si algún día accedían al empleo de cabo, a cobrar en tal caso la diferencia retributiva entre ese empleo y el inmediatamente superior.)

No sólo el sentido común nos dice que el lucro cesante no puede tener el contenido expuesto, también lo hace el razonamiento jurídico. Y es que la retribución es la contraprestación que se satisface por unos servicios. Si el servicio deja de prestarse, por la razón que sea, puesto que no hay prestación no puede haber contraprestación, ni en forma de retribución ni de equivalente indemnizatorio. En caso contrario, rota la reciprocidad, existiría un auténtico enriquecimiento injusto. Además, esta crítica a la extensión exorbitante del lucro es la única compatible con la exigencia jurisprudencial de “prudente criterio restrictivo en su estimación”.

Ahora bien, que el lucro cesante no esté constituido por esas retribuciones es algo distinto a que no pueda haberlo. Porque indudablemente existe una ganancia frustrada, de distinta importancia según las circunstancias de cada caso, a las que habría que estar para la concreta fijación del lucro: las retribuciones del puesto que se pierde, la cualificación profesional del afectado, sus perspectivas de encontrar un nuevo empleo, su edad, su salud, etcétera. Sin perder de vista que la cesación en un empleo puede haber permitido el comienzo en otro quizá incluso mejor retribuido, en cuyo caso el lucro cesante simplemente no existiría.

La STS 1-4-2003, tras rechazar acertadamente la pretensión de los demandantes de que se les abonaran las diferencias retributivas entre el empleo de cabo y el de agente de la policía local -pretensión que la sentencia califica de “desorbitada” pues “se pretende, en definitiva, una indemnización vitalicia”- rechaza también la pretensión subsidiaria de que se les abone

una cantidad a tanto alzado de más de doce millones de pesetas a cada uno de ellos. Lo hace igualmente con acierto, pues, como argumenta la sentencia, no hubo lucro cesante en tanto que el Ayuntamiento arbitró medidas, como la interinidad en el empleo de cabo, que permitieron que los afectados siguieran cobrando las mismas cantidades, situación que continuó hasta que, en nuevo concurso-oposición, uno de los demandantes volvió a ganar la plaza mientras que el otro no lo hizo porque voluntariamente se retiró del proceso selectivo.

c) Daño moral

c.1) Concepto y valoración. El daño moral es un daño no patrimonial. Es más fácil su definición negativa que la positiva. La STS de 31-5-2000 la intenta al decir que los daños morales son aquellos en que “el perjuicio recae en el acervo espiritual de las personas”. Esto es, los daños morales recaen en bienes o derechos cuya naturaleza no es patrimonial y que, por lo tanto, carecen de la posibilidad de ser reparados en sentido estricto. No obstante, queda más delimitado su sentido si decimos que, dentro del daño moral, suele distinguirse entre el que afecta al aspecto social de la persona (honor, reputación, consideración) y el que se refiere a su vertiente más afectiva (como el dolor por la muerte de un ser querido).

Lo anterior sin embargo: a) junto a los daños morales propios y los patrimoniales directos, doctrina y jurisprudencia distinguen también los daños morales impropios o patrimoniales indirectos que son los que recaen sobre la esfera jurídica extrapatrimonial, aunque determinan mediatamente un menoscabo económico. Puede hablarse también de daños morales derivados de daños patrimoniales, como el dolor moral producido por la pérdida de una joya familiar, esto es, de daños morales concomitantes con los patrimoniales o a la inversa; b) muchos autores distinguen como categoría distinta del daño moral y el patrimonial la del daño personal o corporal como el que recae sobre la salud o la integridad física o psíquica del individuo; c) y la jurisprudencia, a su vez, ha configurado una categoría de daño indemnizable, el “pretium doloris” (SSTS 16-7-84, 7-11-89, etc.) como concepto propio e independiente de los demás que comprende tanto el daño moral como los sufrimientos físicos y psíquicos padecidos por los perjudicados.

La indemnizabilidad del daño moral, hoy indudable, se fue abriendo camino en la jurisprudencia desde la STS de 6-12-1912. Sin perjuicio de su reconocimiento expreso en determinados ámbitos: LO 1/82, de 5 de mayo, de Protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la pro-

pia imagen; Ley 22/94, de 6 de julio, de Responsabilidad civil por daños causados por productos defectuosos.

Uno de los aspectos más complejos del daño moral, o del “pretium doloris” como concepto más amplio, es el de encontrar la forma de realizar su valoración. Y es que se ha dicho que el dolor no es resarcible aunque sí compensable. A la hora de efectuar una valoración (4), la jurisprudencia ha optado por una “valoración global que deriva de una apreciación racional aunque no matemática” (STS 3-1-1990) pues “se carece de parámetros o módulos objetivos” (STS 27-11-1993), debiendo ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso, incluyendo en ocasiones en dicha suma total el conjunto de perjuicios de toda índole causados, aun reconociendo “las dificultades que comporta la conversión de circunstancias complejas y subjetivas” en una suma dineraria (STS 27-2-1988), de modo que en la valoración hay un innegable “componente subjetivo en la determinación de los daños morales” (STS 19-7-1997).

c.2) Supuestos. Junto a la dificultad de la valoración del daño moral o del “pretium doloris”, el mayor problema de este tipo de daños es el de su prueba pues, como dice la STS de 14-12-96, es un daño “relativo e impreciso”, de una “imprecisión forzosa”, lo que, a juicio de Ricardo de Ángel Yáguez (5), impide una exigencia judicial excesivamente estricta respecto de su prueba.

Supuestos de daños indemnizables como “pretium doloris” en casos como el tratado en el presente comentario podrían considerarse, entre otros, el daño al honor (de difícil concurrencia y no reclamado por los interesados, pero que, por ejemplo, la STS 15-5-2001, para un supuesto de cese de funcionario, reconoce haberse producido y condena a indemnizar), o el daño a la imagen profesional, o las expectativas profesionales frustradas. Ciñéndonos a los reclamados por los interesados y tratados en la STS 1-4-2003, tenemos: 1) las enfermedades de cuerpo o mente de los funcionarios desposeídos en relación directa con la pérdida de la plaza ganada en el concurso-oposición; 2) los daños producidos por la decepción o molestias de la anulación del nombramiento. La indemnizabilidad de este tipo de daños es indudable. La jurisprudencia habla del “disgusto”, “desánimo”, “desesperación”, “pérdida de la satisfacción de vivir”, de las “tensiones, incomodidades, molestias” (STS 31-5-2000) como conceptos indemnizables; 3) los daños derivados del tiempo dedicado a la preparación del concurso-oposición que, a nuestro juicio, según justificamos antes, no constituyen daño patrimonial sino moral.

Los dos primeros supuestos de daño están íntimamente relacionados: en ambos existe un sufrimiento, que puede quedar en decepción o, más dañino,

producir una auténtica enfermedad en los particulares. Ambas formas de daño, por serlo indudablemente, son indemnizables.

Respecto de las enfermedades, aunque no queda suficientemente claro, la STS 1-4-2003 parece hacer suya la conclusión del Ayuntamiento de que los síndromes depresivos de poco más de un mes padecidos por los reclamantes tienen dudosa relación con la anulación de las plazas. Consiguientemente, no acreditada la relación de causalidad, la Administración no puede ser condenada a indemnizar el daño.

En cuanto a lo que hemos llamado decepción o molestias, la sentencia se pronuncia expresamente si bien en forma que entendemos contradictoria. En efecto, la sentencia reconoce que la anulación ha producido un daño moral en los reclamantes en tanto que ha habido daño psíquico que concreta en “el cambio de situación derivada de la anulación, la necesidad ulterior de concurrir a nuevas pruebas selectivas, etc.” que, incluso, dice, “ha podido trascender al ámbito familiar de los reclamantes, creándoles una situación incómoda también en el ámbito profesional que no tenían el deber de soportar”. Hasta aquí nada hay que objetar. Al contrario, como dijimos anteriormente, este daño psíquico, por serlo, debe indemnizarse. Y adviértase que, según la sentencia, el daño existe con el mero cambio de situación y la necesidad de acudir, en su caso, a nuevas pruebas selectivas. Esto es, en tanto que se dice que “ha podido” trascender, posibilidad no certeza, al ámbito familiar y profesional de los reclamantes, es claro que se considera que aunque no hubiese trascendido (como parece que ocurre en el caso de autos en que no hay prueba de ello) también existiría el daño. Lo que lleva a la conclusión de que este daño psíquico es poco menos que universal en estos casos, pues en todos los supuestos de anulación de nombramientos se condena al interesado a una nueva situación y a la necesidad de concurrir de nuevo a las pruebas si quieren ganar la plaza. Pero como esto es así siempre en estos casos, no se entiende que la sentencia, al conceder a los demandantes una moderada indemnización por este concepto, haga un llamamiento a la “singularidad del caso, que en modo alguno consideramos generalizable a otros supuestos de anulación de nombramientos de funcionario subsiguiente a la anulación de las bases de la convocatoria”.

Los daños producidos a los interesados por el tiempo dedicado a la preparación de las pruebas, como dijimos al tratar del daño emergente, consideramos que son daños morales y que deben ser indemnizados. Pero, como allí también dijimos, la valoración ha de ser ponderada de forma muy cautelosa sin perder de vista los beneficios obtenidos por los afectados. Carece de toda

base valorar el daño, como hacen los demandantes, en casi un millón de pesetas, cantidad que resultaría de aplicar a dos horas diarias de estudio, cinco días a la semana durante un año, el valor atribuido a las horas extraordinarias. La consideración como horas extraordinarias se funda en que el estudio lo hacían los interesados fuera de la jornada laboral. Circunstancia que en modo alguno debe hacer más gravosa la indemnización a cargo de la Administración. Pero es que, además, los criterios para la valoración de este daño, sí, existente e indemnizable, son otros, los expuestos: una valoración muy cautelosa y restrictiva en que se contemplen todas la circunstancias del caso.

IV. RECAPITULACIÓN

La STS de 1-4-2003 nos ha servido para hacer una serie de consideraciones sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de anulación de nombramientos de funcionarios subsiguiente a la anulación de las bases de la convocatoria que rigen el proceso selectivo, supuesto no excesivamente tratado por la jurisprudencia.

Admitida la posibilidad de la indemnización, el problema mayor es la fijación de la extensión que, ciertamente, está dominada por el casuismo, pero el caso concreto (el daño y su prueba en tal caso o tal otro) no debe ser excusa para la búsqueda de cierta generalización que sirva de guía: el daño emergente puede ser de gran diversidad (anterior, coetáneo o posterior al proceso selectivo) y los gastos de preparación del concurso-oposición deben, moderadamente, indemnizarse; el daño moral, también tan diverso (en forma que pueden comprender desde las incomodidades causadas por la anulación hasta el tiempo dedicado a la preparación de las pruebas) es igualmente resarcible; como lo es el lucro cesante, si bien, tan dado a reclamaciones desorbitadas, debe procederse en su estimación con mucha cautela.

Es fácil que en estos pleitos los tribunales se dejen llevar por una valoración global del daño, pero, si se quiere resolver en justicia, para precisar la indemnización procedente no es posible prescindir de la búsqueda, lo más detallada posible, de los diversos supuestos de conceptos resarcibles concurrentes en el caso.

Sin duda habrá opiniones más fundadas que la nuestra y de mayor acierto. Pero si estas líneas sirven de estímulo para nuevas reflexiones habrán conseguido su objetivo.

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 221/2002, de 25 de noviembre (BOE de 20 de diciembre). Ponente: Jiménez Sánchez (Recursos de amparo acumulados).

Preceptos constitucionales: 24.1.

otros:

Objeto: Autos de la Audiencia Provincial de Sevilla y de su Juzgado de Primera Instancia nº 7 en juicio incidental de oposición a la declaración de desamparo de una menor.

Materias: Tutela judicial efectiva. Derecho a la integridad moral.

Se interpone recurso de amparo por el Ministerio Fiscal, así como por la familia de acogida, contra el auto de la Audiencia Provincial mediante el que

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

se anula el del Juzgado de Primera Instancia por el que se decidía que, en virtud de nuevas circunstancias sobrevenidas, se debían atender las declaraciones de la menor y el informe del psicólogo en el sentido de que se produciría un grave atentado al derecho fundamental de la menor a la integridad moral, atendiendo asimismo a que el Auto de la Audiencia no había entrado a considerar esas nuevas circunstancias por lo que se produciría, asimismo una vulneración del art. 24.1 CE. El Tribunal otorga el amparo solicitado al entender que se han producido las dos vulneraciones señaladas. La Audiencia entiende que no se deben considerar esas dos circunstancias y entiende que lo que se ha producido es una desatención y desobediencia del Juez al negarse de hecho a ejecutar un Auto previo mediante el que se ordenaba el inicio de un proceso de reinserción y la adopción de medidas a fin de poder proceder a la integración de la menor en el seno de la familia de adopción. La Audiencia entiende que mientras tal proceso no se inicie no pueden atenderse a esas sobrevenidas circunstancias que, de haberse dado cumplimiento al Auto originario, tal vez no se hubieren producido. El Auto del Juzgado no entra a considerar los efectos de la falta de ejecución del Auto anterior de la Audiencia y se apoya en las nuevas circunstancias (informe del psicólogo y declaraciones de la menor) para decidir mantener la situación de hecho de la menor producida, precisamente, por la inejecución del Auto de la Audiencia. Ésta, en atención a estas circunstancias, ignoró aquéllas otras y decidió no tanto en atención a las mismas, sino a las que había tenido en cuenta originariamente para anular el nuevo auto del Juzgado de Primera instancia. El TC no entra a considerar el proceso argumental de la Audiencia y considera atendible que, con independencia de la inejecución factual del originario Auto de la Audiencia, el nuevo Auto de ésta no ha entrado a considerar las nuevas circunstancias ni ha realizado un proceso de valoración del Auto del Juez por lo que aprecia la posible vulneración del derecho de la menor, así como la exigencia de motivación suficiente. El TC otorga el amparo ya que estima que la Audiencia no entra a considerar las nuevas circunstancias, al fundar su decisión en que no se habían producido en el pasado. Tal forma de razonar supone, según el TC, incurrir en una quiebra lógica, si atender a la situación de hecho provocada por el Juez de Instancia de inejecución del Auto originario. Tal modo de actuación vulnera el derecho del art. 24 al no considerarse respetuoso el Auto de la Audiencia con las exigencias que de aquél se derivan: exigencias constitucionales de motivación por la insuficiencia de la argumentación que la sustenta al tiempo que se aprecia carencia del rigor lógico reclamable a una resolución judicial, máxime estando en peligro el derecho fundamental de la menor a su integridad moral. La apreciación de esta circunstancia se considera lesiva para el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 (STC 214/1999, FJ 4), al tiempo que, al apreciar el posible atentado al derecho de la menor a su integridad moral, sólo debe anularse la resolución judicial impugnada, sin que resulte procedente acordar la retroacción de actuaciones, en este caso.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre (BOE de 10 de enero de 2003). Ponente: Gay Montalvo (Conflictos de competencias acumulados).

Preceptos constitucionales: 41; 149.1.1^a y 17^a

otros:

Objeto: Decreto 284/1998, de la Junta de Andalucía por el que se establecen prestaciones extraordinarias a pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas y Decreto 62/1999 que parcialmente lo modifica.

Materias: Seguridad Social. Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social. Condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

La Junta de Andalucía aduce su competencia para la aprobación de ambas medidas en el art. 13.22 de su Estatuto de Autonomía (competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales), así como en su Ley 2/1988 en la que se dispone la posibilidad de establecer ayudas económicas a favor de personas que no puedan atender a sus necesidades básicas debido a la situación económica y social en que se hallan. Por su parte, se sostiene la posibilidad de que la adopción de dichas medidas vulneren las competencias del Estado sobre la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, así como la competencia, asimismo estatal, relativa a la regulación de las condiciones básicas que garanticen el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. El TC parte en su argumentación de la existencia del art. 41 CE. En su interpretación debe partirse de la legislación vigente en 1978, cuando entre en vigor la CE, como ya se ha hecho en otras ocasiones (SSTC 146/1986; 56/1989; 211/1990; 149/1991; 9/2001). Ese cuerpo normativo se sustentaba en dos pilares: el principio contributivo y la cobertura de riesgos efectivamente producidos. El art. 41 CE ha puesto en relación el sistema de la Seguridad Social con las situaciones o estados de necesidad, persiguiendo superar esta perspectiva legal que prioriza la noción de riesgo o contingencia, según ya se declaró en la STC 103/1983. La Seguridad Social se configura como una función de Estado para atender las situaciones de necesidad que pudieran ir más allá de la cobertura contributiva, que era el punto de partida. Como ya se declaró en la

STC 65/1987, el régimen público de la Seguridad Social se configura como una función de Estado que garantice *la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad (lo que) supone apartarse de concepciones anteriores de la Seguridad Social en que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos y contingencias*. Al tiempo, no debe olvidarse que el propio TC ha interpretado este precepto constitucional en el sentido de que *establece el deber de los poderes públicos de mantener una determinada estructura protectora de los ciudadanos frente a situaciones de necesidad y marca las líneas que han de orientar el desarrollo evolutivo de aquélla...[sin que] sea un precepto apto para atribuir competencias...es por ello un precepto neutro* que impone compromisos a los poderes públicos sin prejuzgar cuáles puedan ser en concretos los agentes de responsables de su producción. Se aprecia una neutralidad competencial del art. 41 CE. Por lo que se refiere a la noción material de *asistencia social* la STC 76/1986 ya declaró que no está precisada en el texto constitucional por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general. Se puede deducir de ésta una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social, no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión del art. 149.1.20 CE, de posible competencia de las Comunidades Autónomas, apareciendo como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas. De las consideraciones ya realizadas en la STC 76/1986 se puede deducir una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de la constitucionalidad que ampara tanto la existencia de una asistencia social *interna* al sistema de Seguridad Social y otra *externa* de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Se insistirá en esta interpretación del carácter neutral del art. 41 CE en lo que atiene a un posible reparto de competencias. Procede, no obstante su extrema dificultad, deslindar conceptualmente el alcance de la asistencia social y para ello habrá que recordar las características esenciales de las ayudas objeto de la controversia: carácter complementario de las pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas; su carácter extraordinario (limitando en el tiempo el derecho a su percepción); la inexistencia de módulos de actuación de los auxilios, así como su abono a cargo de los Presupuestos autonómicos. La identificación de los destinatarios por remisión normativa a una norma ajena al ámbito de la competencia autonómica no puede considerarse perturbadora del sistema ni se produce con ello su alteración. Las circunstancias que caracterizan a las pensiones no contributivas dentro del régimen de la Seguridad Social vienen caracterizadas por notas que no aparecen en las controvertidas. Éstas no se extienden a todo el período de duración de la contingencia, quedando obligada la Comunidad Autónoma a un pago único. Su carácter complementario, a su vez, lo distingue con claridad de aquellas que se derivan de la Seguridad Social. Las de éste han de ser objeto de actualización anual y de carácter acumulativo, siendo esta nota asimismo ajena a las que se prestan en el ámbito autonómico, en atención a su carácter extraordinario. Las pensiones no contributivas del régimen de la Seguridad Social se integran en la llamada caja única, mientras que los au-

xilios concedidos por la Junta de Andalucía ni provienen ni están llamados a integrarse en aquella caja única, como bien claramente se deriva del dato de su financiación con cargo a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma. De todas estas consideraciones se deriva que los auxilios económicos autonómicos tienen una naturaleza específica y distinta de las técnicas prestacionales de la Seguridad Social, incardinándose en la materia seguridad social, como un técnica de protección fuera del sistema de la Seguridad Social. De ahí se concluye que la Comunidad Autónoma puede libremente dedicar fondos de sus Presupuestos a mejorar la situación de estos pensionistas, también por aplicación del principio de autonomía, en la vertiente de su competencia para gastar en consonancia con el principio de autonomía política. Tampoco se aprecia vulneración del art. 149.1.1 en atención a las mismas consideraciones acerca de la naturaleza jurídica de las ayudas que no pueden ser considerados auxilios económicos que incrementen las pensiones de carácter estatal, por lo que tampoco se vulneran las condiciones básicas que garantizan la igualdad en esta materia.

VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas y García Calvo y Montiel, al que se adhiere Jiménez de Parga y Cabrera): Se disiente de la clave interpretativa del art. 41 CE al distinguirse entre Seguridad Social y asistencia social. Se niega que la asistencia social pueda constituir título competencial alguno. Su consideración como tal viene a alterar un título competencial estatal, aunque se haga a cargo de Presupuestos autonómicos. Se considera que se abre así un preocupante espacio para la ruptura de la unidad de la Seguridad Social, lo que desde la perspectiva de la solidaridad nacional y su concepción unitaria se antoja grave. Se considera asimismo que la doctrina de esta Sentencia no sigue, antes bien se distancia, de la configuración de la Seguridad Social que se deriva de la STC 76/1986. Se niega que sobre una misma materia puedan coincidir dos distintos títulos competenciales de idéntico sentido jurídico. El disidente lo niega porque, en todo caso, un título, impediría el juego del otro. Se considera constitucionalmente imposible que desde el título competencial de asistencia social, la Comunidad Autónoma se pueda introducir en el espacio de la Seguridad Social para corregir al alza la que considera insuficiente revalorización de las pensiones. La propia función finalista de las prestaciones autonómicas ponen en evidencia que se trata de una clara interferencia en la competencial (estatal) y vulneran el equilibrio competencial constitucionalmente diseñado.

(García Calvo y Montiel): Se parte de la negación de que las prestaciones autonómicas puedan considerarse excluidas del concepto o materia *Seguridad Social*. Se niega que la asistencia social pueda considerarse *externa* a las prestaciones de la Seguridad Social, ni que el argumento de realizarse con cargo a Presupuestos autonómicos pueda ser relevante. Ni que esas consideraciones pretendidamente sustantivas puedan terminar alterando el orden competencial. Parece evidente, al autor de la disidencia, que se trata de una

medida que pretende un aumento lineal de las pensiones no contributivas, lo que difícilmente le parece compatible con el concepto de asistencia social, ya que no son *un mecanismo protector de situaciones de necesidad específica* (STC 76/1986). No es cierto que en relación con la Seguridad Social, el Estado retenga sólo potestades normativas. La mención separada del *régimen económico*, como función exclusiva del Estado, en el art. 149.1.17, trataba de garantizar la unidad del sistema de Seguridad Social y no sólo la unidad de su regulación jurídica, que con la declaración de la Sentencia de la que se disiente, aquí y ahora se rompe.

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO. ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

Tribunal Supremo (*)

I. ACTO ADMINISTRATIVO

SUSPENSIÓN DEL ACTO

La suspensión judicial de la orden de expulsión se extiende no sólo a la ejecución del acto sino también a los efectos indirectos del acto en otros procedimientos.

“La ejecutividad del acto administrativo (artículo 56 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común), no es sino la expresión de la facultad de la Administración de llevarlo a efecto por sus propios medios sin auxilio de los Tribunales en contra de la voluntad de los obligados. No significa que el acto no sea susceptible de producir efectos de variada naturaleza desde el momento en que se dicta (a los que alude genéricamente el artículo 57.1 de la misma Ley), no vinculados necesariamente a una actividad de ejecución. Entre estos efectos figuran los efectos prerresolutorios o determinantes de la resolución en un procedimiento administrativo distinto.

La suspensión del acto administrativo constituye una medida cautelar cuyo fin es el de asegurar la eficacia de la sentencia anulatoria que pueda recaer en el proceso, en aras de la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva.

En consecuencia, la medida cautelar de suspensión no sólo se extiende a la ejecutoriedad del acto administrativo en sentido estricto (impidiendo pro-

(*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

visionalmente que pueda ser llevado a efecto mediante una actividad de ejecución), sino al conjunto de sus efectos. Alcanza a los efectos predeterminantes de la resolución definitiva que el acto suspendido pueda producir en otros procedimientos. Estos efectos indirectos del acto administrativo pueden ser tanto o más importantes que los derivados directamente de su ejecución, por lo que permitir que el acto suspendido judicialmente pueda producirlos comportaría la frustración del efecto de la medida cautelar acordada y, por ende, de su finalidad de salvaguarda de la eficacia del proceso pendiente sobre su legalidad.

La jurisprudencia ha atribuido preferencia a los procedimientos encaminados a la legalización de la situación de un extranjero en España frente a la ejecución de la orden de expulsión que pueda pesar sobre él. Ha declarado reiteradamente (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 1988, 29 de mayo de 1991, 25 de noviembre de 1995, 17 de febrero de 1996, 19 de febrero de 2000, 22 de julio de 2000, 30 de septiembre de 2000, 19 de diciembre de 2000 y 24 de febrero de 2001, entre otras) que no es conforme a Derecho la ejecución de la orden de expulsión o de la obligación de salida del territorio español mientras la Administración no ha resuelto la solicitud de permiso de residencia, de trabajo o de regularización de la situación de un ciudadano extranjero, oportunamente presentadas. Por consiguiente, procede acordar en este interregno la suspensión de aquella orden.

Desde esta perspectiva, cabe concluir también que los efectos indirectos de la orden de expulsión como impeditiva de la legalización (v. gr. sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1988, según la cual la orden de expulsión impide solicitar permiso de trabajo) no se producen en caso de ser esta suspendida. Una de las finalidades de la suspensión puede ser la de permitir que el procedimiento encaminado a la legalización sea resuelto por la Administración sin que su tramitación o la eficacia de la resolución recaída pueda ser obstaculizada por la orden de expulsión.

En el caso examinado debe interpretarse que la orden de expulsión, con arreglo a las disposiciones vigentes a la sazón, produce efectos predeterminantes de la denegación de la oferta de trabajo nominativa.

Así se desprende de resolución del Consejo de Ministros de 9 de junio de 1995 por la que se aprueba el contingente de autorizaciones para el empleo de ciudadanos extranjeros no comunitarios en 1995, pues el punto V.1 dispone que las ofertas se atenderán, entre otras circunstancias, “teniendo en cuenta asimismo las causas que impiden la concesión del permiso de residencia o la expedición del visado”.

A este principio responde la instrucción sexta. 5 de las publicadas por resolución de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia 1 de agosto de 1995 sobre la determinación de un contingente de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios en 1995 y procedi-

miento para su cobertura -aprobadas por los directores generales de la Policía y de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo, de Asuntos Consulares y de Migraciones mediante resolución de 19 de julio de 1995 y modificadas de acuerdo con la resolución de los mismos de 21 de noviembre de 1995, publicada por resolución de 1 de diciembre de 1995 de la subsecretaría del Ministerio de la Presidencia-

Con arreglo a esta disposición “En la tramitación de las ofertas nominativas deberá solicitarse informe previo de la Brigadas Provinciales de Extranjería y Documentación sobre la existencia o no de razones que, en aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, impidan la concesión de un permiso de residencia (...)”.

Constando la suspensión judicial de la orden de expulsión, procede, a tenor de lo razonado, tener por suspendidos los efectos prerresolutorios de ésta consistentes en impedir que sea atendida la oferta de empleo nominativa. La orden de expulsión no puede ser tenida en cuenta para acordar sobre la misma. De no ser así se frustraría la finalidad de aquella medida cautelar, ya que la estimación del recurso no impediría que la orden de expulsión, a pesar de ser finalmente anulada, hubiera obstaculizado la regularización de la situación de la interesada de manera difícilmente reversible.

La sentencia recurrida se acoge a esta interpretación, por lo que no se aprecia la infracción del Ordenamiento jurídico denunciada”.

(STS de 18 de marzo de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdts. J. 3ª, 4ª, 5ª, y 6ª. Magistrado Ponente Sr. Xiol Ríos. Ar. 3009).

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

EJECUCIÓN DE PROYECTO DE URBANIZACIÓN POR JUNTA DE COMPENSACIÓN

No precisando licencia urbanística no está sujeta a tasa o impuesto municipal alguno.

“La Sala ha de abundar en los argumentos de la Junta recurrente, que, por otra parte, constituyen ya consolidado criterio jurisprudencial.

En efecto. Las Sentencias, entre otras, de 7 de abril de 2000, de 31 de diciembre de 2001, y de 1 de junio de 2002, con cita de otras muchas, tienen declarado que “el Proyecto de Urbanización es un verdadero acto de ejecución del planeamiento urbanístico, inmediatamente ejecutivo, que hace innecesaria -superflua realmente- la solicitud de licencia de obras, de donde resulta improcedente y nulo, tanto el giro de una tasa, como el del ICIO, pues para liquidar este último es necesario que la construcción, instalación

u obra exija la obtención de una licencia, requisito que no se cumple en los Planes de Urbanización y que no puede suplirse... con una prohibida interpretación analógica del concepto de licencia, referida a un supuesto control urbanístico en la ejecución de un proyecto de urbanización, que, como ya se ha adelantado, sería innecesario, porque, siendo dichos proyectos ejecución del planeamiento, no cabe hablar de algo que sería la ejecución de la ejecución, como tampoco puede... confundirse la licencia urbanística con la aprobación del proyecto de urbanización” (sic en el F. 21 de la última de las sentencias acabadas de citar).

Por otra parte -sigue diciendo esta sentencia- no puede olvidarse que las actividades de ejecución del planeamiento urbanístico, aunque se realicen por los particulares o por entidades distintas del respectivo Ayuntamiento, no suponen intervención a título privado, sino verdaderas intervenciones públicas en la ejecución de la ordenación urbanística, aunque sean, en realidad sustitutorias respecto de la actividad municipal, a quien corresponde, junto con las restantes autoridades urbanísticas, la potestad administrativa de ordenación, cuyo ejercicio, aunque sea realizado mediante delegación o sustitución, no precisa, lógicamente, de licencia alguna.

Por las razones expuestas, unidas a la de la equiparación de la aprobación municipal de un proyecto de urbanización a una licencia significará una extensión analógica del ámbito del hecho imponible del ICIO, extensión prohibida por el art. 24.1 LGT, hoy 23.2 de la misma norma tras la reforma introducida por la Ley 25/1995, de 20 de julio, se está en el caso de estimar el recurso, sin hacer especial imposición de costas, ni en la instancia ni en esta casación de conformidad con lo establecido en el art. 102.2 de la Ley Jurisdiccional aquí aplicable”.

(STS de 15 de febrero de 2003. Sala 3ª, Secc. 2ª. Fdts J. 2º y 3º. Magistrado Ponente, Sr. Sala Sánchez. Ar. 2103).

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DEBER DE OBJETIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

No es posible pretender del administrado la prueba de un hecho negativo, como es el no cumplimiento de un trámite por la Administración.

“En el segundo motivo de casación el recurrente sostiene que se ha infringido el artículo 26.2 del Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo, RD 203/1995, por cuanto no figura en el expediente propuesta de resolución motivada e individualizada, tal y como exige el citado precepto, pese a lo cual la Sala “a quo”estima acreditado que se ha cumplido dicho requisito por la simple manifestación de la Administración, con lo que se esta impo-

niendo al actor la carga de aportar los elementos probatorios que debían constar en el expediente y que la Administración, con arreglo a la Jurisprudencia que cita, estaba obligada a remitir a la Sala.

El motivo debe prosperar. En efecto el artículo 7 de la Ley 5/1984 establece que el expediente se someterá a la comisión Interministerial, prevista en el artículo 6, a efectos de que por ésta se formule la correspondiente propuesta al Ministro del Interior y formulada ésta si los criterios fueran concordantes se dictará resolución y en caso contrario se elevará el expediente al Consejo de Ministros.

En el caso de autos en el expediente administrativo no sólo no aparece la propuesta de la Comisión Interministerial citado sino que tampoco aparece constancia de la remisión del expediente a aquélla para que emita la correspondiente propuesta, apareciendo como único trámite la audiencia del solicitante que conforme al artículo 24 del Real Decreto 203/1995 debe ser previa a la remisión del expediente a la Comisión Interministerial, sin que en el expediente figure tampoco el informe del ACNUR ni de ninguna otra de las asociaciones a que se refiere el artículo 7 de la Ley, aun cuando en este caso, al contrario de lo que ocurre con la comisión Interministerial, su intervención en el expediente no es preceptiva.

Exigir, como lo hace la Sala “a quo”, que sea el administrado quien deba acreditar el incumplimiento de un trámite administrativo impuesto por la Ley a la Administración y cuya constancia debe figurar en el expediente que aquélla debe remitir al órgano jurisdiccional, supone no sólo primar el incumplimiento por la Administración de su obligación de remitir el expediente administrativo completo, premiando así una conducta pasiva obstaculizadora de los derechos de los ciudadanos, lo que es incompatible con el deber de objetividad impuesta a las Administraciones Públicas por el artículo 103 de la Constitución, sino que supone una clara inversión de los principios generales de la carga de la prueba imponiendo al administrado la necesidad de probar un hecho negativo, el *no* cumplimiento de un trámite, en este caso esencial en cuanto de su resultado dependerá la competencia para la resolución del expediente.

El motivo en consecuencia debe prosperar y ser estimado.

Estimado el segundo motivo de casación, procede resolver la cuestión en los términos en que ha quedado planteado el debate y en consecuencia, omitido un trámite esencial en orden a la resolución del expediente que incluso afecta a la competencia para dicha resolución en vía administrativa, por tanto también a la posterior para conocer en su caso del recurso en vía jurisdiccional, y no habiéndose admitido la prueba propuesta encaminada a acreditar la realidad de los hechos alegados por el recurrente para la anulación del acto recurrido procede la retroacción del expediente al momento inmediatamente posterior a la solicitud para que se proceda a su tramitación conforme a Derecho, incorporándose la propuesta de la Comisión Interministerial y en su caso ACNUR, así como de cualquier otra Asociación

legalmente reconocida que entre sus objetivos tenga el asesoramiento y ayuda al refugiado, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 7 de la Ley Reguladora del Derecho de Asilo”.

(STS de 20 de marzo de 2003. Sala 3ª, Secc. 6ª. Fdts. J. 2º y 4º. Magistrado Ponente Sr. Sieira Míguez. Ar. 2821).

IV. BIENES PÚBLICOS

CONCESIÓN DE SANEAMIENTO Y APROVECHAMIENTO DE MARISMAS

El TS sintetiza los supuestos en los que estas concesiones producen o no la transformación de terrenos de dominio público en terrenos de propiedad privada.

“La jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de esta cuestión presenta perfiles diferenciados, cuyo resumen podría hacerse en estos términos:

a) La conversión jurídica en terrenos privados no tendrá si así se deduce de las propias cláusulas concesionales. La posibilidad de que se prevea que la concesión no produciría conversión jurídica a pesar de la desecación de la marisma está contemplada en sentencias como las de 10 de octubre de 1966 (marisma de Santoña Santander) o la de 18 de diciembre de 1970 (marisma en el Canal de Base del Puerto de Santander) para supuestos de concesiones meramente temporales en las que se denegó su otorgamiento a perpetuidad.

b) Tampoco tiene lugar la transmutación dominical en aquellas concesiones en que, a pesar de la desecación, el terreno así saneado no cambie, por su propia naturaleza, su condición de dominio público. Se trata de supuestos en que o bien la desecación de una marisma convierte el terreno, ya desde un principio, en paraje cuyas condiciones físicas son las propias de la zona marítimo-terrestre o de una playa, o bien se recupera “a posteriori” dicho carácter. En la sentencia de 10 de abril de 1992 hemos afirmado que procede declarar la caducidad de la concesión demanial si los terrenos desecados que constituyeron su objeto han sido después “reintegrados” físicamente a la zona marítimo-terrestre por quedar sometidos de nuevo a los efectos de las mareas y filtración de las aguas del mar.

c) en las sentencias de 23 de marzo de 1972 (marisma en la bahía de Santander), 10 de noviembre de 1976 (marisma de Noja, Cantabria) y 7 de febrero de 1984 (marismas del Odiel, Huelva) nos hemos pronunciado a favor de la conversión “del derecho real administrativo en pleno señorío”, en concreto, afirmábamos en las dos últimas que si la concesión controvertida se otorga “al amparo de lo prevenido en el art. 55 de la Ley de 7 de mayo 1880 de Puertos, entonces vigente y, por ende, a “perpetuidad”, expresión

que no puede entenderse en otro sentido que, el de que, tan pronto se cumpliera el contenido fundamental de la misma, que no era otro sino las obras de desecación de la marisma a que la concesión de autos se contrae, los terrenos de tal figura administrativa pasaban a ser propiedad del, en un principio, concesionario o, concesionarios de la misma”.

Afirmaciones que hacíamos sobre la base de considerar que “existen (...) otros supuestos de concesiones demaniales menos frecuentes, como la de desecar marismas, la autorización para realizar obras, las que se ganan terrenos al mar o la vetusta de roturación, rompimiento y cultivo de terrenos baldíos, en todas las cuales, la concesión viabilizadora tiene una finalidad y efecto, muy diferentes a los que hemos llamado típicos siendo su finalidad específica la transformación física del bien o terrenos objeto de la misma con la consiguiente pérdida de su primitiva calificación jurídica, pasar de ser un bien público a ser un bien privado (...)”.

d) en las sentencias de 9 de octubre de 1992 (Castro Urdiales), 16 de julio de 1993 playa del Sardinero en Santander) y 5 de mayo de 1994 (Castro Urdiales) se hace la afirmación, ulteriormente repetida en numerosas ocasiones, de que “las concesiones concedidas a perpetuidad bajo el imperio de la Ley de Puertos de 1880 para sanear marismas y destinarlas a la acción urbanizadora producen, una vez realizada la urbanización, la transmutación de los terrenos de dominio público en terrenos de propiedad privada”, tesis que tiene su apoyo “8...) en los artículos 65 de la Ley de Aguas de 1879, 55 de la Ley de Puertos de 1880, 22 del Real Decreto de 20 de agosto de 1883 y 5-5 de la Ley de Costas de 1969, en la propia Jurisprudencia de este Tribunal (...), y en las cláusulas mismas de las concesiones entonces examinadas (algunas de las cuales eran tan expresivas como la que decía, por ejemplo, que “si por rotura de los muros de cierre, vuelven a penetrar aguas del mar en la marisma, ésta vuelve a pasar al dominio público”.

La afirmación es matizada, acto segundo, para declarar que ello no implica la absoluta pérdida de facultades de la Administración estatal al respecto pues puede seguir conservando, sí así lo prevén los títulos constitutivos, ciertas facultades “(...) atinentes a la salvaguarda de la finalidad originaria, que fue la de ganar terrenos al mar”. Esta es una competencia, se añade, “que, aunque los terrenos sean privados -que lo son- sigue teniendo la Administración de Costas con independencia de la urbanística que corresponde a la Administración Local, y la tiene porque se le deriva del título originario”.

e) Si bien esta misma doctrina es reiterada en la sentencia de 24 de abril de 1997, concesión en Ayamonte, Huelva), en su fundamento jurídico octavo se precisa que ha de atenderse a las cláusulas correspondientes, que constituyen la ley de cada concesión. Y, se añade, no hay transmutación automática del dominio si: “La concesión (...) se otorgó no con arreglo a los artículos 51, 55 y 57 de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 (preceptos en que se regulan las concesiones para desecar marismas), sino con base específica y concreta en los artículos 44 y 45 de dicha Ley (que se citan en la primera condición), y cuyos artículos se re-

fieren a las autorizaciones en general “para construir dentro del mar o en las playas y terrenos contiguos muelles, embarcaderos (...) y demás obras análogas complementarias o auxiliares de las que existan para el servicio del puerto” o para formar salinas, fábricas y otros establecimientos que en todo o en parte ocupen terrenos de dominio público o con destino al servicio particular”.

Estas concesiones o autorizaciones, añade la Sala, son distintas de las especificadas en el artículo 51 de la Ley de 1880; bien claro lo pone de manifiesto el artículo 54, donde se alude pormenorizadamente a las concesiones de que tratan los artículos 44, 45, 47 y 48, que se citan aparte y como distintas a las del artículo 51.

El artículo 54 declara aplicable a estas autorizaciones lo dispuesto en el artículo 50 (que, en efecto, es citado en la condición 13ª de la concesión que examinamos), que se refiere a la necesaria indemnización de sólo el valor material de las obras que sea necesario destruir en el caso de que organismos públicos hayan de realizar obras declaradas de utilidad pública, lo que carece de sentido si se aceptara la tesis de la parte actora”.

f) La doctrina general que hemos sintetizado en la letra d) precedente resulta reiterada en las sentencias de 13 de octubre de 1999 (concesión en la Ribera de Ayamonte, Huelva) de 14 de noviembre de 2000 (marisma de Treto, Cantabria) y de 23 de octubre de 2000 (marisma de Castro Urdiales, Cantabria).

g) Por último, en la reciente sentencia de 1 de julio de 2002, al enfrentarnos con concesiones otorgadas el 10 de septiembre de 1965 y 16 de diciembre de 1968 para el cierre, relleno y saneamiento de marisma, situada en el Canal de Raos, Santander, con el fin de establecer en los terrenos desecados una industria, concesiones en este caso a título de precario, por un plazo de 99 años, sin cesión del dominio público ni de las facultades dominicales del Estado, no sólo hemos confirmando la falta de transferencia patrimonial a favor de los concesionarios, sino declarado la conformidad a derecho de las resoluciones de la Dirección General de Puertos y Costas que autorizaron la transferencia de los derechos concesionales, pero ya reducidos a un plazo de treinta años, contados a partir del 29 de julio de 1988, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición transitoria decimocuarta 3 del Reglamento de Costas, aprobado por Real Decreto 147/1989, de 1 de diciembre”.

(STS de 2 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc. 3ª. Fdto. J. 5ª. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez. Ar. 1194).

V. COMUNIDADES AUTONÓMAS

DECLARACIÓN DE INTERÉS COMUNITARIO

Los órganos jurisdiccionales no pueden determinar el contenido discrecional de los actos que anulen.

“La Generalidad Valenciana interpone recurso de casación contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 3 de mayo de 1999, que estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por doña Isabel D. C. contra el acuerdo de la Administración recurrente de 16 de noviembre de 1995, por el que se denegó a la señora d. C. la declaración de interés comunitario para la instalación de una mina de arcillas y caolín en suelo no urbanizable y reconoció el derecho de la solicitante a la obtención de la declaración de interés comunitario para la referida actividad.

En su segundo motivo de casación, por el cauce del artículo 88.1.c) LJCA, la parte recurrente invoca el artículo 71.2 LJCA, que, a su juicio, ha sido infringido por la sentencia de instancia al reconocer a doña Isabel D. C. el derecho a la concesión de la declaración de interés comunitario que había solicitado.

El citado precepto establece que “los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados”, y la parte recurrente entiende que la declaración de interés comunitario, que es necesaria para la atribución de determinados usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable según la Ley Valenciana 4/1992, de 5 de junio, responde al ejercicio de una potestad discrecional por lo que la Sala de instancia debió limitarse a anular el acto impugnado sin reconocer el derecho de la recurrente a la obtención de esa declaración.

Este motivo de casación debe prosperar. La declaración de interés comunitario para el ejercicio de las actividades reguladas en la Ley 4/1992 de las Cortes Valenciana constituye una decisión que ha de adoptarse, según el artículo 16.2 “in fine” de dicha ley, entre otros criterios de carácter reglado, atendiendo a la mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras áreas de suelo no urbanizable, lo que supone el ejercicio de una potestad discrecional que corresponde en último extremo a la Administración, y, que no puede ser llevado a cabo por los órganos de la jurisdicción aunque, como el caso presente, haya encontrado motivos para anular el acto resolutorio del expediente. Más aún, precisamente en el acuerdo que da origen a este proceso la Administración recurrente denegó la declaración solicitada por una cuestión preliminar, por entender que el suelo sobre el que pretendía ejercer la actividad estaba clasificado como suelo no urbanizable protegido, por lo que la denegación se produjo sin que se hubiera completado el expediente son la aportación de los diferentes elementos que exigen los artículos 16.2 y 17 de la indicada Ley 4/1992, y cuya incorporación al expediente es imprescindible para su adecuada resolución. En consecuencia, la Sala de instancia debió limitarse a anular el acuerdo adoptado por la Generalidad Valenciana y limitarse a declarar el derecho de doña Isabel D. C. a que su petición fuera resuelta partiendo de que

el suelo sobre el que pretendía llevarse a cabo la actividad era suelo no urbanizable común y no suelo no urbanizable protegido, por lo que procede estimar este motivo de casación y, en cuanto al fondo, resolver en el sentido que se acaba de indicar”.

(STS de 29 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc. 5ª. Fdtos. J. 1ª y 3ª. Magistrado Ponente Sr. Enríquez Sancho. Ar. 829).

VI. CONTRATOS

CERTIFICACIONES DE OBRA

Su naturaleza de auténtico título de crédito, posee efecto compensatorio de deudas tributarias.

“En segundo término, porque, en el supuesto de las certificaciones de obra, que son las que en el caso enjuiciado pretendían compensarse por “Dragados y Construcciones, SA” con determinadas deudas tributarias determinadas por la AEAT, se está ante documentos auténticamente representativos “per se” de un crédito a favor del contratista por la realización de las obras realmente ejecutadas a cambio de su precio, de un auténtico título de crédito con tal contenido que, como expresaba el art -de la Ley de Contratos del Estado, aquí aplicable -el Texto Articulado de 8 de abril de 1965-, determinaba el pago de intereses si, transcurrido el plazo de tres meses a contar desde su fecha -dos en la actualidad, según el art. 99.4 del Texto refundido vigente de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo de 16 de junio de 2000-, la Administración no pagaba al contratista el importe de las certificaciones, criterio ratificado por reiterada jurisprudencia de esta Sala, que sitúa, además, el día inicial del cómputo, no en el de la intimación del contratista, sino en el de la fecha de las certificaciones -vgr. Sentencia de 26 de febrero de 2001 y demás en ella citadas-. Esa misma naturaleza le reconoce el STC de 27 de mayo de 1993, que recuerda que el propio Tribunal, en Auto 818/1985, les atribuyó la condición -a las certificaciones, se entiende- de fondos públicos afectos a la obra o servicio de que se trate. Y esta particular naturaleza, por último, hace que, como establecía el art. 145 del Reglamento General de Contratación del Estado de 25 de noviembre de 1975, y hoy establece el art. 100 del Texto Refundido de 16 de junio de 2000, las certificaciones de obra, que se han de expedir mensualmente -art. 142, párrafo 2º, aparte inembargables, salvo para pago de salarios y de cuotas sociales, sean transmisibles y pignoratias, conforme a derecho, bastando la mera comunicación a la Administración para que ésta tenga obligación de expedir el mandamiento de pago a favor del cesionario.

Y, por último y en tercer lugar, porque, de acuerdo con todo cuanto acaba de argumentarse, el reconocimiento del crédito contra la Administración que la certificación de obras supone está comprendido en el acto administrativo que autoriza o acuerda su expedición. Este sería, propiamente, el acto administrativo firme que exige el antes citado art. 68.1.b) LGT y que, en el caso de las certificaciones, no sería subsiguiente, sino coetáneo a la aludida expedición. Como esta Sala tiene declarado en la reciente Sentencia de 18 de enero de 2003 (recurso de casación 183/1998), no puede confundirse el reconocimiento de la obligación según la Regla 64 de la Instrucción de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado, que no es otra cosa que un acto interno de Tesorería en el que se refleja la anotación en cuenta de los créditos exigibles contra el Estado, con un acto administrativo firme de reconocimiento de un crédito en favor del sujeto pasivo. Esta exigencia de la Regla 64 de la Instrucción aludida, como termina diciendo la sentencia mencionada, no puede ser potenciada hasta el extremo de que, con ella, la anotación en cuenta a que se refiere se convierta, como se pretende en el recurso, en un nuevo requisito a añadir a los ya previstos en el art. 67 del Reglamento de Recaudación de 1990, y debe ser reducida a la significación de una norma cuyo cumplimiento por la Administración es imprescindible para ésta, pero que no puede bloquear los efectos extintivos de una compensación solicitada en tiempo, puesto que las certificaciones a que se denegó efecto compensatorio llevaban fecha coincidente como al principio se dijo, con el último día del período voluntario de las deudas tributarias cuya extinción se pretendía”.

(STS de 8 de febrero de 2003. Sala 3ª, Secc. 2ª. Fdto. J. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Sala Sánchez. Ar. 2482).

VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO

TASA MUNICIPAL SOBRE PROTECCIÓN ARQUEOLÓGICA

La naturaleza de la tasa es incompatible con la imposición al sujeto pasivo de obligaciones de efectuar la excavación de acuerdo con las directrices del personal técnico del Ayuntamiento.

“La propia denominación y contenido de la Ordenanza pone de manifiesto que la tasa que regula, lo es en concepto de retribución por la prestación de servicios municipales, los cuales han de ser llevados a cabo por el propio Ayuntamiento y en este caso, consisten en la inspección y comprobación de sí, en el inmueble donde se pretende realizar una actividad constructiva, existen o no restos arqueológicos que deban ser preservados, lo que puede

llegar incluso a impedir esa obra para la que se solicitó y obtuvo licencia, pero sometida a la condición de que no fuera incompatible con la protección del patrimonio arqueológico.

Ante esta situación, la imposición de una obligación de hacer (como es la de realizar las excavaciones necesarias para la comprobación arqueológica) resulta incompatible con la naturaleza de la propia tasa, sin que pueda reducirse el servicio -como parece pretender la corporación recurrente- a la actuación de los arqueólogos municipales que, previamente a su preceptivo informe (que denuncia el art. 11 de la Ordenanza) habrían de ordenar y dirigir las calcatas y restantes trabajos a realizar por los operarios (propios o contratados) del solicitante de la licencias (la de obras y la de protección arqueológica que vendría a ratificar la primera), con lo cual el importe real de la Tasa (por el segundo concepto) entendido, dicho importe real, como coste económico para el interesado, quedaría sumido en la incertidumbre, al depender de las "directrices que el personal técnico de esta Gerencia determine", como textualmente reza el precepto discutido; situación que es incompatible con la certeza que debe presidir la imposición, regulación y cuantificación de tributos de cualquier clase.

En cuanto al acto de aplicación a través de cuya impugnación se produce la del referido artículo de la Ordenanza, se haya constituido por el Acuerdo del punto 17 adoptado por el Consejo de Administración de la Gerencia Municipal de Urbanismo de Málaga, de 27 de enero de 1992 y por la denegación presunta, por silencio administrativo, del ofrecido recurso de alzada ante el Ayuntamiento, después expresamente resuelto el 30 de julio de 1993, estimando en parte la alzada, salvo en lo aquí discutido sobre la Tasa Arqueológica.

Entre las decisiones adoptadas en el expresado Acuerdo de la Gerencia se encuentra el señalado con la letra c) del núm. 1, en el que se condiciona la efectividad de la concedida licencia para la construcción de un edificio de viviendas en la calle Pozos Dulces núm., a su ratificación, "una vez informe sobre la riqueza arqueológica del subsuelo en los términos y plazos previstos en el art. 105 de la Norma urbanística del PGOU, a cuyos efectos deberá autorizar el acceso al solar, debidamente apto a técnico destacado de esta Gerencia, así como abonar las tasas correspondientes para información arqueológica".

Ciertamente, dada la ambigüedad del texto no consta claramente qué ha de hacer el propietario del terreno y solicitante de la licencia para que el solar esté "debidamente apto", pero de las alegaciones de las partes se desprende que se trata de la aplicación del controvertido art. 12 de la Ordenanza.

Procede, por lo tanto, la estimación parcial de la demanda, anulando los actos administrativos impugnados, declarando que no es aplicable por contrario a derecho, lo establecido en el art. 12 de la Ordenanza núm. 20 del Ayuntamiento de Málaga, en cuanto impone obligaciones de hacer a cargo del sujeto pasivo de la Tasa sobre protección arqueológica, rechazando las demás pretensiones y en cuanto a costas, aplicando lo previsto en el art.

102.2 de la Ley de la Jurisdicción en la redacción de 1992, no ha lugar a hacer pronunciamiento en las de instancia y debe pagar cada parte las suyas en las de este recurso”.

(STS de 31 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc. 2ª. Fdto. J. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Rodríguez Arribas. Ar. 2033).

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

NON BIS IN IDEM

No existe vulneración del principio, dado que los hechos determinantes de la condena penal y de la expulsión del extranjero, fueron respectivamente el delito de falsificación y el ejercicio de actividades contrarias al orden público.

“La representación procesal del recurrente al articular su único motivo casacional -artículo 95.1.4 de la Ley Jurisdiccional- reproduce los argumentos aducidos en sus escritos de demanda y conclusiones en torno a la conculcación del artículo 25 de la Constitución, en relación con el artículo 124, párrafo 7, del Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos que específicamente considera infringido, así como el artículo 26.1.c) de la citada Ley Orgánica 7/1985 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, en cuanto que, a su juicio, transgredió la Sala de instancia el principio “nom bis in idem” al haber sido sancionado por esos mismos hechos por la Jurisdicción penal.

Este motivo casacional debe ser desestimado:

La sentencia impugnada no conculcó el artículo 25 de la constitución, pues el hecho determinante de la expulsión gubernativa no fue la comisión del delito continuado de falsificación de documentos de identidad y certificados por los que fue condenado a la pena de diez meses de prisión menor accesoria y multa de cien mil pesetas con dieciséis días de arresto sustitutorio en caso de impago, y, por tanto, resulta inaplicable el artículo 26.1.c) de la Ley 7/1985, que exclusivamente se proyecta, respecto de los delitos sancionados en nuestro país con penas privativas de libertad superior a un año; sino la de la letra c) del citado artículo 26 “estar implicados en actividades contrarias al orden público o a la seguridad interior o exterior del estado o realizar cualquier tipo de actividades contrarias a los intereses de los españoles o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países”. Diferenciadas en el aludido precepto estas dos situaciones, “condenas” y “actividades”; la conducta del expulsado puede y debe considerarse como contraria al “orden público”, en el que la seguridad de los bienes, de las personas y la tranquilidad constituyen su fundamento, pues como declaramos en

nuestras sentencias de diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y nueve, once de abril de y nueve de octubre de dos mil, “el concepto de orden público puede invocarse en el caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, sin que la mera existencia de condenas penales constituya por sí solo motivo para la adopción de la medida de expulsión, porque sólo cuando aquéllas evidencien la existencia de un comportamiento personal que constituya una amenaza actual para el orden público cabe restringir la estancia de un nacional de otro Estado miembro artículo 1. ap. 1 y artículo 3 la Directiva 64/221.

En el caso que examinamos, la conducta del recurrente no sólo está tipificada como delito, sino que es merecedora de reproche social, que intenta prevenir y salvaguardar el artículo 26.1.c) de la Ley Orgánica 7/1985, en cuanto tal conducta supone una actividad antijurídica habitual del expulsado atentatoria tanto para la seguridad de los españoles, como para los extranjeros que legalmente pretendan enraizarse en nuestro país.

Hecho por el que, por estar subsumido en la letra c) del artículo 26, la sentencia recurrida declaró ajustada a Derecho la orden de expulsión acordada por la competente autoridad administrativa.

Por otra parte, en cuanto a la supuesta vulneración del principio “nom is idem”, el recurrente se limita, obviando los pronunciamientos de la sentencia impugnada, a reiterar los argumentos ya expuestos en la instancia que fueron debidamente considerados y enjuiciados en la sentencia recurrida, conforme a la cual, en el presente, no han existido dos procedimientos sancionatorios en persecución del mismo hecho”.

(STS de 25 de marzo de 2003. Sala 3ª, Secc. 6ª. Fdts J. 2º. Magistrado Ponente Sr. Lecumberri Martí. Ar. 3031).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

PERMISO DE RESIDENCIA Y TRABAJO DE EXTRANJEROS

No es posible fundamentar la denegación de permisos de trabajo y residencia, por haber sido detenido el extranjero, sin que del expediente se desprenda su procesamiento y condena.

“La Sala competente del Tribunal Superior de Justicia no acoge la alegación de inadmisibilidad que opone el Abogado del Estado. Para ello se basa en que el caso de autos es cierto que el recurso contencioso-administrativo se interpone varios meses después de haber transcurrido un año desde que se formuló en vía administrativa recurso de reposición. Se considera sin embargo por el Tribunal “a quo” que en el supuesto concreto no debe apre-

ciarse la extemporaneidad por cuanto, a más de que la Administración tiene la obligación de resolver el recurso de reposición, obligación incumplida en este caso, lo cierto es que se dictó resolución expresa desestimando el recurso y esta resolución se encuentra incorporada al expediente, pero no consta la fecha de la misma (la Administración sólo aportó una copia del documento) y desde luego no se notificó al interesado. Por ello la Administración no puede ampararse en su falta de diligencia, que sólo a ella puede perjudicarle. Por tanto, aplicando criterios de jurisprudencia anterior de la misma Sala y basándose en el principio “pro actione” y a la vista de las garantías que en cualquier caso deben otorgarse al administrado, se concluye que no puede apreciarse la extemporaneidad del recurso, lo que lleva a que debe desecharse la alegación de inadmisibilidad del mismo.

En cuanto al fondo del asunto se hace constar por la Sentencia que la motivación de los actos por los que se deniegan los permisos de trabajo y residencia se basa exclusivamente en que el peticionario de los mismos había sido detenido en una ocasión determinada imputándosele el delito de tráfico de drogas. Se hace constar sin embargo que el solicitante cumple todas las condiciones y todos los requisitos necesarios para obtener los permisos, y que el dato de que fuera detenido una sola vez no puede considerarse motivación suficiente. Pues sólo consta que se produjo la detención, sin que del expediente se desprenda otros datos relativos al seguimiento de un proceso y a la condena por el delito imputado. No puede considerarse en consecuencia que la simple detención sin condena subsiguiente sea motivo bastante para denegar los permisos, ya que la detención por sí misma no adviera que la conducta ilícita se produjera efectivamente.

A la vista de todo ello se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el peticionario y se declara el derecho del mismo a que se le concedan los permisos solicitados”.

(STS de 5 de febrero de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdto. J. 1º. Magistrado Ponente Sr. Baena del Alcázar. Ar. 2052).

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

JURADOS TERRITORIALES DE EXPROPIACIÓN

La competencia para conocer de los recursos que se interpongan contra los acuerdos de dichos Jurados, corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo de los TSJ.

“Así si bien es cierto que los Acuerdos dictados por los Jurados Territoriales de Expropiación Forzosa del País Vasco -en tanto que creados con arreglo

al principio jurídico-administrativo de desconcentración o descentralización burocrática- constituyen actuación de la Administración periférica de dicha Comunidad Autónoma, sin embargo no cabe compartir que la competencia para conocer de los recursos que se interpongan contra dichos acuerdos corresponda a los Juzgados de lo contencioso-administrativo por ordenarlo así el párrafo primero del artículo 8.3 de la vigente Ley Jurisdiccional, y no poder ser englobados en la excepción del párrafo segundo del mencionado precepto, tal y como se sostiene en el Auto que se recurre en queja.

Por el contrario, se ha de tener en cuenta que, tratándose de las materias de expropiación forzosa y propiedades especiales, la atribución de competencia a las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no sólo resulta de lo establecido en el artículo 8.3, párrafo 2º, en relación con el artículo 10.1.j) de la mencionada Ley, respecto de los actos de la Administración periférica del Estado y de los organismos públicos estatales cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, sino que también el artículo 10.1, apartado i) de la LJCA prevé expresamente que dichas Salas conozcan en única instancia de los recursos que se deduzcan contra los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa.

Por tanto, y teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, se ha de concluir que la competencia para reconocer de los recursos que se deduzcan frente a los actos dictados en materia de expropiación forzosa, tanto procedan de la Administración periférica del Estado y organismos públicos estatales, como de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas o de órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior al de Ministro o Secretario de Estado, está atribuida al conocimiento de las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en una interpretación concordante de los artículos 8.3 y 10.1, apartados a), i) y j) de la vigente Ley jurisdiccional, normas que por lo tanto excluyen la genérica atribución de competencia que el apartado 1º del mencionado artículo 8.3 efectúa a favor de los Juzgados de lo contencioso-administrativo para conocer de los recursos que se deduzcan frente a los actos de la Administración periférica de las Comunidades Autónomas. En esta misma línea, y en materia distinta, concretamente en relación con la Oficina Española de Patentes y Marcas que, en cuanto organismo autónomo con personalidad jurídica diferenciada, se encuentra contemplado en el artículo 9.c) de la LJCA, regulador de la competencia de los Juzgados Centrales de lo contencioso-Administrativo, esta Sala ya ha declarado, entre otros, en Auto de fecha 30 de junio de 2000, la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia por considerar que el recurso se deduce frente a un acto en materia de propiedades especiales, entre las

que se encuentra comprendida la propiedad industrial, materia que está atribuida al conocimiento de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia en una interpretación concordante del artículo 9.c) “in fine” y del artículo 10.1.i) de la Ley Jurisdiccional -que contempla las materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa-, reforzada por la prevalencia que el artículo 13.c.) otorga a la atribución de competencia por razón de la materia sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del acto”.

(STS de 11 de noviembre de 2002. Sala 3ª, Secc. 1ª. Fdto. J. 3ª. Magistrado Ponente, Sr. Ledesma Barret. Ar. 1115).

XIII. FUENTES

DERECHO COMUNITARIO

La interpretación del Derecho comunitario puede hacerse por los Tribunales nacionales, cuando la correcta aplicación del mismo puede imponerse con tal evidencia que no deje duda razonable alguna.

“La representación procesal de las entidades recurrentes nos pide el planteamiento de tres cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea al amparo del artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, hoy 234 según el cuadro de equivalencias contemplado en el artículo 12 del Tratado de Amsterdam, ahora bien, una vez que hayamos examinado el primer motivo de casación, en el que se alega que el Tribunal “a quo” ha conculcado al artículo 56.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, hoy 46.1 según el indicado cuadro de equivalencias, podremos pronunciarnos acerca de tal petición, ya que, como declaró el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la sentencia CILFIT, de 6 de octubre de 1982, “la correcta aplicación del Derecho comunitario puede imponerse con tal evidencia que no deje lugar a duda razonable alguna sobre la solución de la cuestión suscitada”, pues “la misma evidencia se impondría igualmente a los órganos jurisdiccionales de los otros Estados miembros, así como al Tribunal de Justicia”.

La evidencia con la que aparece la solución de la cuestión jurídica suscitada en el proceso tramitado en la instancia, reproducida al articular el primer motivo de casación esgrimido por las recurrentes, nos excusa del deber impuesto por el último párrafo del artículo 177 (en la actualidad 234) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y revisado por el Tratado de Amsterdam el 2 de octubre de 1997, ya que tal solución se impondría con la misma evidencia a los órganos jurisdiccionales de otros Estados miembros, y, en con-

secuencia, no procede plantear a éste las cuestiones prejudiciales suscitadas por las recurrentes en el primer otrosí de su escrito de interposición del recurso de casación”.

(STS de 25 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc. 6ª. Fdts. J. 1ª y 6ª. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 964).

XIV. HACIENDA PÚBLICA

SUBVENCIONES

Resulta aplicable el régimen de revisión de oficio de la subvención cuando se infringe el ordenamiento jurídico en su otorgamiento.

“Nuestra jurisprudencia ha reconocido el carácter modal de la subvención o, si se prefiere, su naturaleza como figura de Derecho público, que genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derecho que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y siguientes de la LRJ-PAC. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar el ejercicio de su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una “causa donandi”, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un “modus”, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste. Las cantidades que se otorgan al beneficiario están vinculadas al pleno cumplimiento de los requisitos y al desarrollo de la actividad prevista al efecto. Existe, por tanto, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario cumpla unas exigencias o tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los concretos términos en que procede su concesión. No puede, por tanto, ignorarse el carácter modal y condicional, en los términos como ha sido contemplado por la jurisprudencia de esta Sala, al examinar la eficacia del otorgamiento de las subvenciones: su carácter finalista determina el régimen jurídico de la actuación del beneficiario y la posición de la Administración concedente. En concreto, para garantizar en todos sus términos el cumplimiento de la afectación de los fondos a determinados requisitos y comportamientos que constituye la causa del otorgamiento, así como la obligación de devolverlos, en el supuesto de que la Administración otorgante constata de modo fehaciente el incumplimiento de las cargas asu-

midas, como deriva del propio esquema institucional que corresponde a la técnica de fomento que se contempla.

Ahora bien, la sentencia de instancia extiende la obligación de reintegro, sin la previa utilización de los procedimientos, establecidos en los artículos 102 y 103 LRJ y PAC, a un supuesto en el que realmente no se ha producido un incumplimiento de requisitos o de condiciones establecidas en el otorgamiento por parte de la beneficiaria, sino que de lo que se trata es de una concesión de subvención con base en un criterio de la propia Administración que resultó ser erróneo o improcedente según la normativa europea aplicable.

En efecto, las primas se percibieron por la producción de tabaco de la variedad "Habana E" cultivado en las localidades de Orbigo y Santa Cruz de Campeza, cuando según la normativa europea, Álava, en cuyo territorio se ubican estos municipios, no era aún zona autorizada para dicho cultivo. A esta conclusión nos lleva el propio relato de lo acontecido que reflejan tanto la sentencia de instancia como los actos administrativos que aquella confirma.

Fueron las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas de Las Comunidades Europeas, en cuanto a dichas primas pagadas, las que dieron lugar a la exigencia de devolución por CETARSA, ya que el Reglamento que establecía la organización común del mercado del tabaco no contemplaba, pese a prever en sus consideraciones que cada Estado miembro comunicase a la Comisión cada año y para la cosecha siguiente las zonas de producción de cada variedad para la que solicita el reconocimiento, como zona de producción de la variedad "Haba E" al País Vasco. Y sería luego el Reglamento 2061/1992 del Consejo (LCEur 1992, 2498) la norma que ya consideraría como zona de producción de la referida variedad de tabaco a Campezo (País Vasco), aunque sin efecto retroactivo.

Por consiguiente, la perceptora de las primas no incumplió ninguna condición, sino que recibió aquéllas conforme a lo que entonces era un criterio de la Administración favorable a la percepción que, bien es verdad, resultó luego equivocado por anticiparse al posterior reconocimiento de la zona como de producción de la variedad de tabaco de que se trata. Y la Administración con ello creó una confianza legítima en el perceptor respecto a la adecuación a Derecho del pago de las primas o ayudas que no puede verse defraudada permitiendo la aplicación de una consecuencia de la naturaleza jurídica de la subvención o del régimen jurídico de ésta contenido en el mencionado artículo 819 LGP, que sólo se justifica si el incumplimiento del requisito o de la condición procede al beneficiario de la ayuda. Y es que, precisamente, la revisión de los actos nulos y la declaración de lesividad de los actos anulables declarativos de derecho previstas en los artículos 102 y 193 LRJ-PAC (arts. 109 y 110 LPA/1958, son de necesaria aplicación cuando la Administración pretende declarar o conseguir la ineficacia de los actos administrativos declarativos de derecho que incurran en uno u otro grado de invalidez por su oposición al ordenamiento jurídico. Condiciones és-

tas que han de reconocerse, como aquí ocurre, en el otorgamiento de una subvención, aunque condicionada al cumplimiento de determinadas exigencias para el beneficiario, sí resulta que éstas fueron cumplidas y que, sin embargo, de lo que se trata es de que pudo ser otorgada por la Administración en momento anterior a la vigencia de la norma que amparaba dicha subvención”.

(STS de 24 de febrero de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdto. J. 2º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 2250).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

El plazo de interposición del recurso contencioso se inicia al día siguiente de la notificación del acto y finaliza el día correlativo al de la notificación en el mes que corresponda.

“Planteada así la controversia, esta Sala debe recordar su ininterrumpido criterio jurisprudencial -v gr. Sentencias de 16 de febrero de 1996, 4 de abril de 1998, 13 de febrero y 3 de junio de 1999, de 3 de enero, 4 de julio y 9 de octubre de 2001, entre muchas más- con arreglo al cual, cuando se trata de un plazo de meses -como era el del art. 58 de la Ley Jurisdiccional de 1956 y sigue siendo el del art. 46 de la vigente-, el cómputo ha de hacerse según el art. 5 del Código Civil, al que se remite el art. 185.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de fecha a fecha, para lo cual, si bien se inicia al día siguiente, concluye el día correlativo al de la notificación en el mes que corresponda. Y es que, como recuerda la precitada Sentencia de 4 de julio de 2001, citando el auto de 4 de abril de 1993 “La interpretación de las normas de computación del plazo de los dos meses previstos en el art. 58.3.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo había dado lugar a una vacilante jurisprudencia sobre el art. 7 del Código Civil derogado, que desapareció a raíz de la unificación que realizó en esta materia el Decreto 1836/1974, de 31 de mayo -Texto articulado del Título Preliminar del Código Civil-, dictado en uso de la autorización, que había concedido el art. 91 de la Ley 3/1973, de 17 de marzo, para la modificación del Título Preliminar citado, en virtud de la cual el nuevo art. 5 de éste acepta el sistema de la Ley de Enjuiciamiento civil, acorde con el art. 60 de la Ley de Procedimiento Administrativo en el que la norma de excluir el primer día se configura como regla que solamente puede aplicarse al plazo señalado por días, como claramente explica el Preámbulo de dicho Decreto y confirma el texto del mencionado art. 5, y, en los plazos señalados por meses, éstos se computan de “fecha a fecha”, frase que no puede tener otro significado que el

de entender que el plazo vence el día cuyo ordinal coincida con el que sirvió de punto de partida, que es el de notificación o publicación, es decir, que el plazo comienza a contarse a partir del día siguiente de la notificación o publicación del acto, siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual o anual al de la notificación o publicación (Sentencia de la Sala de Revisión de este Tribunal Supremo de 2-4-1990).

Aplicada la anterior doctrina al caso de autos, se comprende fácilmente que si, como antes se resaltó la notificación de la resolución del TEAC impugnada en la instancia jurisdiccional tuvo lugar el 17 de noviembre de 1993 y el recurso contencioso fue interpuesto el 18 de enero de 1994, aunque fuera sólo por un día, el plazo prevenido en el art. 58 de la referida Ley Jurisdiccional fue claramente rebasado, y en consecuencia, la sentencia aquí impugnada debió acoger la causa de inadmisibilidad del recurso oportunamente opuesta por la representación del Estado en el escrito de contestación a la demanda”.

(STS de 27 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc.2ª. Fdto. J. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Sala Sánchez. Ar. 2009).

XVI. MEDIO AMBIENTE

CANON DE VERTIDO

La Ley de Aguas satisface suficientemente la regulación de los elementos esenciales del tributo.

“En cuanto a los motivos segundo y tercero, a estos efectos casacionales pueden ser examinados conjuntamente y reproducir los fundamentos de la indicada sentencia: “Como ya dijimos en la Sentencia citada (31 de) la Ley de Aguas 29/1985, en su Título VI, regula lo que denomina “régimen económico financiero del dominio público hidráulico” y lo articula mediante diversos cánones, cuyos elementos esenciales establece en los arts. 104 a 106 y ulteriormente desarrolla en el Título IV, arts. 284 y siguientes, del aludido Reglamento de 1986. *Estos cánones*, que el citado Reglamento denomina de ocupación, *de vertido* y de regulación, a más de las Tarifas de utilización del agua, salvo el de regulación que en algunos componentes de su estructura se aproxima al concepto jurídico-tributario de tasa, *responden a la categoría de “prestación patrimonial de carácter público”* -por utilizar los amplios términos en que se manifiestan el art. 31.3 de la constitución y la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre- *y están sometidos, por tanto, al principio de legalidad tributaria* -arts. 31.3 ya citado, y 133.1 de la Constitución y arts. 2 y 10 de la Ley General de 28 de diciembre de 1963 -*Requieren, en consecuencia, que sus elementos esenciales y los directamente determinantes de la deuda tributaria estén regulados por norma con rango de Ley”*.

“Pues bien; la citada Ley de Aguas, en cuanto afecta al *canon de vertido*, configura suficientemente sus elementos esenciales. Así, concreta *su hecho imponible en la realización de vertidos autorizados*, considerando como tales -art. 105.1, en relación con el 92- los de aguas y productos residuales susceptibles de contaminar las aguas continentales; *determina su sujeto pasivo*, que será la *persona o entidad titular de la autorización*; cuantifica su importe o, mejor dicho, *ofrece los criterios a utilizar para su cálculo -el resultado de multiplicar la carga contaminante del vertido, expresada en “unidades de contaminación”, por el valor que se asigne a cada una de estas unidades -art. 105.2-, y afirma, por último, su carácter periódico y anual”*.

“Es claro que, con estos elementos, la habilitación del Reglamento para llenar los distintos conceptos y, sobre todo, los criterios de cuantificación del canon, está sobradamente justificada desde el más estricto respeto al meritado principio de legalidad tributaria, y más aún si se tiene en cuenta que es la propia ley a que establece, incluso, que “el valor de la unidad de contaminación podría ser distinto para los distintos ríos y tramos de río” y que “se determinará y revisará, *en su caso*, de acuerdo con las previsiones de los Planes Hidrológicos respecto a la calidad de las aguas continentales, de modo que se cubra la financiación de las obras necesarias para el cumplimiento de dichas previsiones”. Por eso mismo, las distintas especificaciones reglamentarias dirigidas a fijar el patrón convencional de medida que supone la “unidad de contaminación”, a prever su destino a las actuaciones de protección de la calidad de las aguas que hayan sido consideradas en los Planes Hidrológicos de cuenca -art. 289-, a concretar el devengo, que se sitúa en el momento en que sea otorgada la autorización, tras la reiteración del carácter periódico y anual de la exacción -art. 291-, e inclusive a fijar, con carácter general y transitorio, el valor de la tan repetida “unidad 500.000 ptas., en tanto se determinan por los Organismos de Cuenca los valores correspondientes -art. 295-, con una serie de reducciones anuales a partir del ejercicio de 1986, no hacen otra cosa que coadyuvar al cumplimiento del principio, antes indicado, de legalidad tributaria y configurar la necesaria situación de seguridad jurídica, tanto para la salvaguarda del medio ambiente afectado por la actividad contaminante, como para el desarrollo de ésta dentro de los adecuados y razonables controles que materia tan sensible, como la de preservación del medio ambiente, que constituye un derecho ciudadano constitucionalmente reconocido -art. 45 CE-, requiere”.

“En consecuencia y con carácter general, no cabe hablar de extralimitación del Reglamento de Dominio Público Hidráulico respecto al mandato de la Ley de Aguas, ni de que al no reconocer lo contrario la Sentencia de instancia haya incurrido en la vulneración de los preceptos invocados por la parte recurrente sobre la jerarquía normativa.

Así se ha venido a recoger, en una consolidada doctrina, en Sentencias de 26 de octubre, 6 y 8 de noviembre de 1995, 22 de febrero y 12 de septiembre de 1996, 10 de septiembre de 1997, 27 de marzo de 1998.

Específicamente ya reconoció esta Sala, en la también citada Sentencia de 26 de febrero de 2000, la legalidad del art. 295.3 del Reglamento en cuanto

a la concreta fijación del valor de la unidad de contaminación, argumentando, además de lo ya expresado sobre la adecuación legal del sistema utilizado para el establecimiento de los distintos elementos del tributo, haciendo uso de la llamada reserva relativa, que sería imposible dar cabida en la Ley al valor de la unidad de contaminación, por tratarse de una variable matemática, así concebida por el legislador.

De no ser así -concluye la Sentencia últimamente citada- habría que dictar una Ley para cada cuenca y además renovarla periódicamente, cuantas veces fuera preciso, todo lo cual repugna a la técnica legislativa más elemental y resulta innecesario.

Finalmente, también hemos declarado que no puede aceptarse (como de manera expresa o implícita, ha venido a establecerse en la doctrina antes reiterada) que el art. 105 de la Ley de Aguas impida la determinación reglamentaria del valor de la unidad de contaminación y por ende, el cobro de canon de vertido, antes de que esté elaborado y aprobado el correspondiente Plan Hidrológico y no sólo porque, como también se ha dicho en alguna ocasión, la expresión “en su caso”, que emplea el precepto legal, permite entender que dicha determinación puede hacerse cuando no exista aún el referido planeamiento sino también y sobre todo, por que, estando destinado el canon de vertido a servir de disuasión de los que tengan naturaleza contaminante y siendo su destino -el del importe del canon- allegar fondos para “las actuaciones de protección de la calidad de las aguas”, resultaría absurdo que el retraso de la Administración en la redacción de los Planes y la falta de diligencia de las empresas industriales en realizar las correspondientes inversiones para la depuración preventiva, condujera a la contaminación gratuita de las aguas.

Ello es así, aunque el art. 105 de la Ley de Aguas, al establecer el destino finalista del importe del canon, se refiera a las actuaciones “que hayan sido previstas en los Planes Hidrológicos de cuenca...” por que a renglón seguido añade “a cuyo efecto se pondrá a disposición de los organismos competentes”, con lo que esa previsión planificadora es requisito para la inversión en las actuaciones protectoras del medio ambiente, en cuanto al tratamiento de aguas, pero no necesariamente para la percepción del canon por los vertidos que las deterioran”.

(STS de 22 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc. 2ª. Fdto J. 2º. Magistrado Ponente Sr. Pujalte Clariana. Ar. 1133).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

MEDIOS DE PRUEBA

El valor probatorio que reconoce el artículo 137.3 de la Ley 30/92 a los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, es preciso que se acredite razonablemente.

“Los motivos de casación sucintamente expuestos no pueden prosperar por las siguientes razones:

a) La sentencia recurrida no afirma, ni menos aún se basa, en que los informes o denuncias emitidos por los agentes de la autoridad no constituyan medio de prueba, sino en que la Sala de instancia considera que no merece el suficiente crédito un informe del Ministerio del Interior emitido en términos tan precisos como lo fue el que obra en el expediente. Y ello no es contrario al ordenamiento jurídico ni a nuestra jurisprudencia.

Un informe emitido o una denuncia de agente de la autoridad puede considerarse medio de prueba, pero como tal debe ser valorado por el Tribunal de instancia, sin que tal ponderación puede ser objeto de revisión en sede casacional, salvo que el Tribunal de instancia parta de la premisa de que ni siquiera es valorable. Esto es, según nuestra jurisprudencia, puede alegarse válidamente en casación que un Tribunal de instancia niega, incluso, la consideración de medio de prueba del informe o denuncia de un agente de la autoridad, pero no puede cuestionarse la concreta valoración que haya hecho de tal medio de prueba. Además debe tenerse en cuenta que el valor probatorio que reconoce el artículo 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común, en su actual redacción, es a la constatación por funcionario público, a los que se reconoce la condición de autoridad, que se formalice en documento público “observando los requisitos legales pertinentes”, sin perjuicio de las pruebas en contrario que puedan aportar los administrados.

Pues bien, en el presente caso, la Sala del Tribunal Superior de Justicia no dice que no sea valorable cualquier informe de comisaría o del Ministerio de Interior, sino que el que examina de la comisaría de Castellón no acredita la existencia del Decreto de Expulsión porque no expresa la fecha, ni la autoridad que le dictó, ni las causas en que basaba la expulsión. O, dicho en otros términos, no convence al Tribunal de instancia un informe que es una simple afirmación carente de toda precisión.

Ello, sin contar con la mayor disponibilidad y facilidad de la Administración para acreditar la existencia un acto propio, frente a la dificultad del administrado de acreditar un hecho negativo consistente en que el acto administrativo no se dictó en ningún momento (Cfr. art. 217.6 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil/2000).

b) El segundo de los motivos representa, en realidad, una petición de principio, pues en él se sostiene que, conforme a la normativa aplicable, si existe un Decreto de expulsión no procede otorgar el permiso de trabajo. Y ello es cierto, pero también lo es que para denegar por tal motivo el permiso es necesario acreditar la existencia de tal orden o Decreto de expulsión, y esto es lo que la Administración no ha acreditado, según el Tribunal de instancia. O, dicho en otros términos, la válida denegación de permiso de trabajo por razón de un Decreto de expulsión requiere la prueba de que tal acto se ha producido, y es en la ausencia de tal constatación en lo que el Tribunal “a quo” basa su fallo”.

(STS de 21 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdto. J. 2º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 734).

XX. RESPONSABILIDAD

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DE MUNICIPIO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA

El Ayuntamiento denegó indebidamente la licencia de obras en base a la denegación ilícita de la autorización autonómica.

“Se impugna en este recurso de casación la sentencia que la Sala de lo Contenciosos-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó en fecha 5 de octubre de 1999, y en sus recursos Contenciosos-Administrativos números 2132/1996 y 1349/1997, por medio de la cual se estimaron sustancialmente los formulados por las mercantiles “Asociación de Unidades de Suministro Giradi, SL” y “Jarechi, SA”, contra los siguientes actos administrativos:

A) El núm 2132/1996, contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Tudela de 25 de octubre de 1996, por el que se denegó la licencia de obras para la instalación de una Unidad de suministros en la parcela... del polígono... de Tudela (Denegación que fundó el Ayuntamiento en la circunstancia de haber sido denegada previamente por el director del Servicio de Caminos del Gobierno de Navarra la autorización para esa instalación, por estar la parcela afectada por el anteproyecto de duplicación de la Variante de Tudela).

B) El núm. 1349/1997, contra la resolución del Director General de Obras Públicas del Gobierno de Navarra, de fecha 9 de octubre de 1996, que denegó la autorización para la construcción de esa Unidad de Suministro de Carburantes.

La sentencia de instancia estimó sustancialmente los recursos contencioso-Administrativos, de la siguiente forma:

a) Anuló los actos recurridos, con base en el argumento principal de que “ni el artículo 13.1 de la Ley Foral de Defensa de las Carreteras de Navarra, ni el artículo 3.2 del Decreto Foral 130/1995 autorizan la denegación si no es en el supuesto de que existan planes, estudios, anteproyectos o proyectos *aprobados* con los que sean incompatibles las Estaciones de Servicio, y no es tal (...) el supuesto de autos en el que como hemos visto, la aprobación del Proyecto se sitúa en el año 1998, cuando se publica la Orden Foral correspondiente”; concluyendo que las entidades recurrentes tenían derecho a obtener la licencia litigiosa.

b) La Sala de instancia condenó también a la Comunidad Foral de Navarra y al Ayuntamiento de Tudela a indemnizar solidariamente a las mercantiles recurrentes los daños y perjuicios que les fueron originados por la denegación de la licencia, según las bases que el Tribunal señaló.

En tercer lugar el Ayuntamiento de Tudela alega la infracción del artículo 140 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Discute aquí el Ayuntamiento el hecho de que la Sala de Pamplona le haya condenado solidariamente al pago de las indemnizaciones que establece, propugnando que se condene sólo a la Comunidad Foral de Navarra, a quien correspondía en exclusiva la decisión sobre la autorización solicitada, al no discurrir la variante sobre suelo urbano.

Tampoco este motivo puede prosperar.

El Ayuntamiento de Tudela concurrió con su decisión de denegar la licencia municipal de obras a la producción de los daños, pues, tal como dice la Sala de instancia, el Ayuntamiento tiene el deber inexcusable de conocer sus propias competencias y de ejercitarlas sin que pueda hacer dejación de ellas. Al Ayuntamiento se le pidió una licencia de obras, no una autorización de carreteras, y debió resolver la solicitud con arreglo al ordenamiento urbanístico, que la permitía. Y si el suelo era urbano, entonces, también tenía competencia para otorgar la autorización de carreteras (artículo 3 de la Ley Foral 11/1986. Así que la denegación de la licencia de obras basada en la previa decisión del Servicio Autonómico de Carreteras fue una decisión precipitada y disconforme a Derecho, que originó los daños de cuya reparación se trata, juntamente con la actuación de la Comunidad Foral de Navarra”.

(STS de 27 de marzo de 2003. Sala 3ª, Secc. 5ª. Fdtos. J. 1º, 3º, y 8º. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 2936).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PLANEAMIENTO

La omisión de la fase de exposición al público de los trabajos preparatorios de elaboración, modificación y revisión del planeamiento, determina la nulidad del plan aprobado.

“En el presente caso, la aprobación inicial de la modificación del Plan se produjo sin que con anterioridad se cumpliera el trámite de sugerencia previas regulado en el artículo 125 del RPU, al que (para los Planes Especiales) se remite específicamente su artículo 147.3 (A su vez, el artículo 49.1 del TRLS de 9 de abril de 1976 sujeta la modificación de los Planes a los mismos trámites que su formación).

A propósito de esa fase de sugerencias previas este Tribunal Supremo, en sentencia de 15 de enero de 2000 (casación núm. 2172/1994, ponencia del señor E. S., realiza un resumen completo y exhaustivo de la doctrina jurisprudencial, lo que justifica su cita literal. dice así:

“Supuesta la necesidad de exponer al público los trabajos de elaboración de las Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento, se alega que

la omisión de ese trámite, en cuanto se trataría de una causa de anulabilidad pero no de nulidad de pleno derecho, únicamente podría viciar el acuerdo de aprobación definitiva de aquellas si hubiera causado indefensión a los recurrentes en la instancia, efecto que en el presente caso ha de descartarse puesto que, conforme al artículo 128.1 RP tuvo lugar una fase de información pública en la que aquellos se personaron y formularon cuantas alegaciones estimaron oportunas. Tal como el presente motivo de casación ha sido formulado no puede prosperar, porque refleja un claro error respecto a la función que el artículo 125.1 RP representa en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento. El hecho de que los recurrentes en la instancia hayan formulado alegaciones en el período de información pública abierto conforme al artículo 128 RP no subsana, sin más, la omisión de la exposición al público de los trabajos preparatorios, porque en esta fase no se trata propiamente de la defensa de intereses particulares afectados sino de hacer efectivo el derecho de participación ciudadana reconocido en el artículo 4.2 TRLS que tiene en el citado artículo 128 RP una expresión distinta de la que se reconoce en el trámite de información pública abierto cuando la voluntad de la Administración se ha manifestado en la aprobación inicial del plan. La cuestión no es, pues, si los recurrentes, en la instancia han sufrido o no indefensión, puesto que formularon alegaciones en la fase formal de información pública, sino si la infracción cometida ha impedido alcanzar el fin propuesto con el trámite omitido, que es el de la elaboración de las Normas con la más amplia participación ciudadana. Aunque en atención a las circunstancias del caso esta Sala haya declarado en alguna ocasión (sentencias de 10 de junio de 1997 y 6 de abril de 1987) que la omisión del trámite de participación previsto en el artículo 125.1 RP puede quedar subsanada por el resultado de la información pública abierta conforme al artículo 128 RP, *la finalidad de uno y otro trámite no es coincidente por lo que no puede sostenerse esa tesis con carácter general*. La exposición al público prevista en el artículo 125.1 RP actúa cuando el planificador no ha mostrado todavía preferencia sobre ninguna de las opciones posibles, enriqueciendo los trabajos preparatorios con las sugerencias que los ciudadanos puedan aportar, mientras que el trámite de información pública se proyecta sobre una decisión ya inicialmente adoptada y, en la práctica, opera más como crítica a la solución acogida que como propuesta de soluciones alternativas, por lo que, en sentencia de 22 de febrero de 1988, *esta Sala ha declarado que la infracción del artículo 125.1 RP determina la nulidad del plan aprobado*. Sólo el análisis de las circunstancias de cada caso podrá excluir ese vicio de nulidad, en función de su eventual subsanación por la posterior fase de información pública, y es claro que entre esas circunstancias habrá de atenderse a la mayor o menor entidad de la alteración del planeamiento que se pretenda llevar a cabo. sin embargo, no cabe, como parece entender la Comunidad Foral de Navarra, reducir la exigencia de la fase de exposición al público de los trabajos preparatorios a los supuestos de revisión del planeamiento, excluyendo los de modificación del

mismo, porque, en ambos casos ha de seguirse el procedimiento establecido en los artículos 124 y siguientes RP”.

Pues bien; aplicando todo a esa doctrina al supuesto de autos, se está en el caso de concluir que para la modificación del Plan Especial de que se trata *debió abrirse el trámite de sugerencias previas a que se refiere el artículo 125 del RPU*, lo que conduce a la desestimación de los recursos contencioso-administrativos y a la confirmación de la resolución autonómica que, estimando los recursos de reposición, anuló la modificación del Plan y ordenó la retroacción de las actuaciones por ese motivo”.

(STS de 23 de enero de 2003. Sala 3ª, Secc. 5ª. Fdtos. J. 5ª y 6ª. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 961).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (*)

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

Extranjería. No procede la expulsión y el expediente sancionador en el supuesto de intento de entrada en territorio nacional frustrado desde el primer momento. Procede la devolución.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo de la Subdelegación del Gobierno en Cádiz de fecha 6 de agosto de 2001 por el que se acuerda la expulsión del territorio nacional, con prohibición de entrada por tres años en el territorio de los países firmantes del Acuerdo de Shengen, por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 53 a) de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, modificada por la L.O. 8/2000, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social.

En cuanto a los hechos determinantes de la infracción derivan de haber sido interceptado cuando a bordo de una embarcación neumática intentaban desembarcar, a las 6.45 horas del día 26 de junio de 2001, un total de 26 personas procedentes de Marruecos, entre ellos el actor, en la playa de Pitas, término municipal de Barbate (Cádiz), siendo detenidos por Agentes de la Guardia Civil.

El único motivo de nulidad que se hace valer en la demanda es el de inadecuación en el procedimiento administrativo seguido al entender que la presencia del demandante en España, en el intento frustrado de entrar en el territorio nacional, determinaba, en su caso, la posibilidad de acordar su devolución, pero no autorizaría la apertura del correspondiente procedimiento de expulsión para que culmine con la imposición de la sanción de expulsión y la prohibición de entrada en el espacio Shengen, hipótesis no contemplada en la devolución.

Según el art. 58.2.b) de la Ley Orgánica 4/2000, no será preciso expediente de expulsión para la devolución de los extranjeros que pretendan entrar ilegalmente en el país. Por su parte del art. 60 LOE se deduce que se acordará el retorno cuando el extranjero se presente en el puesto fronterizo habilitado y no se le permita el ingreso en el territorio nacional por no reunir los requisitos para autorizar su entrada. Por último señalar que el art. 53 a) tipifica como infracción grave susceptible de la imposición de la sanción de expulsión, el encontrarse irregularmente en territorio español por no haber

(*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSÉRN

obtenido o tener caducado más de tres meses la prórroga de estancia, la autorización de residencia o documentos análogos, cuando fueren exigibles, y siempre que el interesado no hubiere solicitado la renovación de los mismos en el plazo previsto reglamentariamente.

Nos encontramos pues ante tres supuestos (retorno, devolución y expulsión) al que podría añadirse la figura de la salida obligatoria que implican la consecuencia de que el extranjero o no puede entrar o debe abandonar el territorio nacional. La dificultad principal radica en distinguir la devolución de la expulsión como sanción. Aunque el art. 58.2 LOE mencione como devolución el supuesto de pretender entrar ilegalmente en el país, en realidad si no se ha producido la entrada esto implicaría que lo procedente sería acordar el retorno en frontera. Tal vez, por esta razón el art. 138.1.b) del Reglamento de ejecución de la LOE, respecto del apartado b) del art. 58.2, consideraba incluidos a los efectos de poder acordar la devolución, los extranjeros que sean interceptados en frontera, en sus inmediaciones o en el interior del territorio nacional en trámite o en ruta, sin cumplir con los requisitos de entrada. Pero supuestos como éste, tras la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003 no pueden considerarse válidamente como justificativos de la orden de devolución pues, como indica el Alto Tribunal el art. 58.2 de la Ley 4/2000 se refiere únicamente al supuesto del extranjero que pretenda entrar ilegalmente en el país, no a los casos de tránsito, una vez en el país, desde un lugar a otro del mismo o hacia un país tercero, razón por la cual se declara la nulidad, por exceso en la regulación legal, del art. 138.1.b) del Reglamento en su inciso “o en el interior del territorio nacional en tránsito o en ruta”. Sin embargo, aunque tal exceso reglamentario suponga que deba acordarse la expulsión para supuestos que indebidamente se consideraban susceptibles de devolución, a sensu contrario, cuando de lo que se trata, como en el presente caso, del intento de entrada en territorio nacional, frustrado desde el primer momento, lo procedente es la devolución y no la expulsión como resultado punitivo de una infracción y que irregularmente se ha seguido por la Administración, razón por la cual procede declarar la nulidad del acuerdo impugnado.

(St. de 6 de Febrero de 2.004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Reversión. No procede derecho de acrecer sobre los condominios al no ejercitar uno de los titulares su derecho de reversión.

Se impugna en el presente proceso la Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de fecha 6 de noviembre de 2001 desesti-

matoria del recurso de alzada formulado contra la resolución del Presidente del Instituto Andaluz de Reforma Agraria de 17 de abril de 2000 por la que deniega la petición del demandante de otorgamiento de escritura pública de reversión de una cuota de 8/106 partes indivisas sobre la finca "Rincón del Prado" y el acrecimiento de la cuota en igual porcentaje, reconocidas en su momento a D^a Dolores Calderón Gil de Ledesma. Igualmente se insta un pronunciamiento en el que se declare que la superficie revertida es la de 174,6247 Has y solicita la declaración de existencia de un daño antijurídico derivado de la conducta de la Administración que debe ser resarcido. En el momento en que tiene lugar la privación forzosa de la propiedad de la finca tienen la condición de expropiados las siguientes personas: D^a Genoveva Caballero López, D^a Dolores Calderón Gil de Ledesma, D^a Valentina Calderón Gil de Ledesma (de la que son causahabientes el actor y sus hermanos) y otros. Reconocido el derecho de reversión en favor de los expropiados y sus causahabientes, el mismo no es ejercitado por la totalidad de los interesados y, entre ellos, por D^a Dolores Calderón Gil. Esta renuncia es la que, a juicio del actor, bien en su condición de coheredero o bien como comunero, determina el nacimiento en su favor del derecho de acrecer respecto de la parte de la finca sobre la cual no ha sido posible la reversión, sin que la Administración pueda, iniciando un procedimiento de enajenación de bienes sobre dicha cuota, al amparo del Decreto 192/1998, de 6 de octubre, transmitirles la parte no revertida directamente en condiciones distintas a las fijadas para la reversión.

El art. 54 LEF reconoce el derecho de reversión al primitivo dueño de bien o derecho expropiado y a sus causahabientes. Al no ejercitarse el derecho de reversión o perderlo por no solicitarlo dentro del plazo, esto no significa que respecto de los demás primitivos titulares del inmuebles o los causahabientes de éstos que sí ejercitaron el derecho de reversión respecto a sus cuotas nazca un derecho de acrecer al amparo del art. 981 y siguientes del Código Civil o por su condición de condóminos de la finca en parte revertida. Al margen de que estas son cuestiones a dilucidar mas propiamente en el ámbito de la jurisdicción civil, en lo que sí cabe pronunciarse esta jurisdicción hay que señalar que el derecho de reversión trae su causa en la expropiación forzosa y por eso se reconoce al primitivo titular y a sus causahabientes quienes, por ostentar tal condición, pueden ejercitar, en su momento, la acción reivindicatoria del dominio que la reversión en definitiva supone pero sin que norma alguna reconozca derecho de acrecer en favor de los herederos de quien en su caso decidió no ejercitar su derecho reivindicatorio. Todo ello al margen de que no ha quedado acreditada la condición de coheredero del actor respecto de los bienes de D^a Dolores Calderón Gil de Ledesma. Del mismo modo tampoco puede declararse la existencia de un derecho de acrecer respecto de parte no revertida en favor del condómino por su mera condición de tal.

También es objeto de pretensión el que se declare que la superficie revertida alcanza las 174,6247 Has que según comunicación del Director de Es-

estructuras Agrarias del IRYDA quedaron fuera de la Zona Regable del Bajo Guadalquivir, en lugar de las 168,6250 Has reconocidas.

La desestimación de tal pretensión deriva, como se indica en la Orden impugnada, del hecho de que tanto la hoja de aprecio de la Administración de 7 de enero de 1983, aceptada por los reversionistas, como la resolución del Presidente del IRYDA de fecha 14 de septiembre de 1983 declarando el derecho de reversión, venían referidas a 168,6250 Has y tales actos, especialmente en lo que se refiere al último de los citados, no provocó acto impugnatorio alguno en favor de que la superficie a reintegrar fuera superior a la citada. Por tanto, la reversión se declaró respecto de la superficie indicada y la pretensión de que ahora se complete en casi 6 Has mas constituye en realidad la solicitud de una nueva reversión que ya no cabría ejercitar por extemporánea.

En cuanto a la pretensión de que se declare la existencia de un daño antijurídico que obligue a la Administración a resarcir, además de no concretarse en su quantum ni los criterios o bases que sirvan para su fijación, el hecho de que se desestime la solicitud de reconocimiento del derecho de acrecer instada ya determina la inexistencia de actuación antijurídica alguna y solicitud de resarcimiento se pretende fundamentar en que todavía no han tomado posesión de la parte de la finca revertida, difícilmente puede considerarse que ello obedezca a una actitud pasiva de la Administración cuando son los propios interesados los que se negaron a formalizar la escritura pública de reversión y no es hasta 1997 cuando los comuneros muestran su disposición a tomar efectiva posesión de la parte de finca revertida.

(St. de 30 de enero de 2004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García).

XXII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Reversión. No procede solicitarla un copropietario no mayoritario. Legitimación. El no cumplimiento de las previsiones de planeamiento que son base para el abono del justiprecio expropiatorio (construcción de inmuebles que como locales habría que ceder al actor) no da lugar a reversión sino a indemnización.

Mediante la impugnación del Decreto del Consejero de Fomento y Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Ceuta de fecha 22 de marzo de 1999 se solicita en el presente proceso que se declare el derecho de reversión de las fincas sitas en C/ Obispo Barragán nº 12, Espíritu Santo nº 3, Sánchez Navarro nº 10 y Jáudenes nº 23, por inejecución de obras y subsidiariamente, la indemnización de 200.000.000 ptas (12.020.024,20 euros) por su expropiación.

Para una adecuada resolución de las cuestiones que plantean las partes es preciso, con carácter previa, hacer la siguiente relación de hechos :

1) A fin de proceder a la ejecución sistemática del Plan Especial de Reforma Interior Gran Vía, asumido por el PGOU de 15 de julio de 1992, se procedió a la expropiación por el Ayuntamiento de Ceuta de las fincas referidas en el fundamento anterior y de las que el recurrente era copropietario indiviso.

2) Con fecha 5 de julio de 1990, el Ayuntamiento de Ceuta y el demandante convinieron que en lugar del pago del justiprecio, que ascendía a 13.353.625 ptas, se le adjudicaría la propiedad de locales comerciales ubicados en los edificios que se construyeran en las parcelas 12 y 13 del PERI "Gran Vía", con una superficie de 285 m2 construidos, abonando al Ayuntamiento la diferencia resultante, al precio de 100.000 ptas/m2. El plazo de adjudicación de los locales sería de 18 meses a contar desde la firma de la escritura pública por la que se formalice la subasta de las referidas parcelas. En caso de demora en la ejecución y terminación de las obras, el Ayuntamiento deberá abonar 285.000 ptas mensuales. Para el caso de que la subasta quedare desierta y no se pudiera construir en el plazo de cinco años, el Ayuntamiento le abonaría al expropiado el valor a precio de mercado de un local equivalente al valor del derecho a expropiar.

3) Con fechas 27 de diciembre de 1995, 20 de noviembre de 1996, 12 de junio de 1997 y 9 de julio de 1998 el hoy actor dirige sendas solicitudes al Ayuntamiento de Ceuta en reclamación de cantidad como indemnización por no adjudicación de los locales comerciales en los términos convenidos.

4) El Consejero de Fomento y Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Ceuta por Decreto de 14 de octubre de 1998 deniega las solicitudes referidas en el punto anterior al no darse los requisitos determinantes del nacimiento de la obligación concretados en la no formalización de la escritura pública de enajenación de las parcelas, que por acuerdo de 17 de enero de 1994 se adjudicó su enajenación en favor de la entidad Ruiz Villa Inmobiliaria S.L. habiéndose incoado expediente para la resolución del contrato de adjudicación.

5) Por escrito de fecha 20 de noviembre de 1998 se reitera la petición de indemnización siendo contestado por acuerdo del Consejero de Fomento y Medio Ambiente de 15 de diciembre de 1998 remitiéndose al Decreto de 14 de octubre de 1998 y la posibilidad del peticionario de acudir a la vía contencioso-administrativa en caso de disconformidad.

6) Mediante escrito presentado el 16 de marzo de 1999 el demandante reiteró la petición de indemnización, que cifra en 200.000.000 ptas, añadiendo en este caso como petición principal la reversión de las fincas expropiadas de las que era copropietario por inejecución de las obras previstas en el PERI "Gran Vía" y que determina la adopción del Decreto impugnado en este proceso.

Sobre la base de los hechos referidos en el fundamento anterior se invoca en primer lugar por la Administración demandada la inadmisibilidad del re-

curso contencioso-administrativo en base al art. 69 c) en relación con el art. 28, ambos de la LJCA, al no tratarse de un acto no susceptible de impugnación por ser reproducción de otro anterior definitivo y firme o confirmatorio de un acto consentido por no haber sido recurrido en tiempo y forma. En modo alguno puede sostenerse que nos encontremos ante el motivo de inadmisibilidad invocado. Y ello, no solo porque ahora se ejercita una petición ex novo de reversión en ningún instante articulada con anterioridad, sino porque, incluso en relación con la solicitud de indemnización por incumplimiento de lo inicialmente convenido como forma sustitutoria del pago del justiprecio, la resolución del Consejero de Fomento y Medio Ambiente de fecha 14 de octubre de 1998 lo que viene es a denegar la indemnización por falta de las condiciones para su pago al entender que, en definitiva, por causa no imputable al Ayuntamiento, no se ha podido formalizar la escritura pública de adjudicación de las parcelas para la construcción de los inmuebles donde se ubicarían los locales comerciales de posterior adjudicación al expropiado. No se viene con ello a negar el hecho capital de que practicada la expropiación y convenida la fórmula para abono del justiprecio en otros bienes, siempre queda la posibilidad de instar el abono de una indemnización conforme a lo pactado, sino que únicamente se indica que la no entrega de los locales comerciales todavía no resulta factible pero sin cerrar las puertas a la posibilidad de cumplir in natura lo convenido. Precisamente la circunstancia de que la Ciudad Autónoma de Ceuta se mantuviera en la idea, implícitamente contenida en el Decreto citado, de que podrían en un futuro entregarse los locales comerciales de la superficie convenida es lo que legitima para que nuevamente el actor solicite la indemnización sustitutoria ante tal incumplimiento.

Entrando en el fondo del asunto, respecto de la solicitud de reversión, y aun cuando se admitiera que el escrito de 16 de marzo de 1999 tuviera el carácter de preaviso, tal y como exige el art. 64 REF y le otorga el Decreto del Consejero impugnado, ello, por sí solo, no determinaría la inadmisibilidad de tal solicitud por esta sola causa ya que, a la fecha de hoy habría transcurrido el plazo de dos años a que tal precepto reglamentario se refiere convirtiéndose en trámite inútil el reinicio de la petición a la fecha de hoy para culminar seguramente en un nuevo recurso contencioso-administrativo.

No obstante la imposibilidad de acceder a la petición de reversión nace de otros motivos. Así, en primer lugar, hay que recordar que el demandante era copropietario indiviso de las fincas expropiadas, nunca mayoritario, y en ningún instante menciona que la solicitud de reversión la haga en nombre o beneficio de los demás copropietarios expropiados, sin que, por lo demás, pueda interpretarse, en el presente caso, que se trata de un acto ejercitado en beneficio de los comuneros pues, a la devolución del bien expropiado debe corresponderse el abono a la Administración de su valor actual y este es un hecho en que nada hace suponer que estén interesados el resto de expropiados. Además, como motivo fundamental de la denegación de la solicitud de reversión hay que señalar que, por informe del Arquitecto Municipal las obras

de urbanización contempladas en el PERI cuya ejecución motivó la expropiación se encuentran plenamente concluidas y en correcto uso. Cosa distinta es, pero que va mas allá de la causa expropiandi, que no se hayan construidos los inmuebles donde se han de situar los locales comerciales que deberían ser entregados al actor. Esta circunstancia, como luego trataremos, da lugar a la indemnización sustitutoria en los términos convenidos por las partes, pero no constituye un supuesto de inejecución de la obra determinante de la expropiación.

En cuanto a la petición de indemnización es evidente el derecho del actor a percibirla. Al día de hoy en modo alguno el recurrente ha visto cumplido lo inicialmente pactado como forma de pago del justiprecio mediante la entrega de los locales comerciales. Como quiera que han transcurrido mas de trece años desde que se ocuparon los inmuebles expropiados el demandante tiene derecho, conforme a lo convenido entre los sujetos intervinientes en la expropiación, a que se le abone el valor a precio de mercado de un local equivalente al valor del derecho a expropiar. Esto no significa, como parece concluir el recurrente, que deba ser el precio de mercado de un local comercial de 285 m² de superficie, sino el de uno equivalente al valor del derecho a expropiar. Precisamente el que se pactara como valor del metro cuadrado de local al momento de la expropiación el de 100.000 ptas y que su justiprecio inicial se fijara en 13.353.625 ptas es lo que determina que el valor de equivalencia deba ser el de un local de 133.536 m² de superficie a valor de mercado.

En la determinación del valor de mercado actualizado no encontramos soporte probatorio que nos pueda indicar cual fuera este. No obstante, como elemento de prueba que aceptamos como válido y que incluso la Ciudad Autónoma, aunque no adoptando una decisión definitiva se aproxima en sus resultados valorativos al proponer la aceptación de la propuesta del recurrente, según consta en el expediente administrativo, como elemento de prueba, repetimos, debemos acogernos al informe de Arquitecto Superior aportado por el recurrente en una de sus solicitudes y que fija el valor de mercado del metro cuadrado de un local de análogas características y ubicación en 470.350 ptas. Este resultado valorativo, como quiera que lleva fecha 15 de octubre de 1996, precisa ser actualizado al día de hoy y como criterio de actualización sirva el del Índice de Precios al Consumo anual oficialmente aprobado correspondiente al periodo 15 de octubre de 1996 hasta la fecha de esta sentencia.

Por lo tanto, fijando el montante económico a que asciende la indemnización a que tiene derecho el recurrente, conforme a los criterios referidos, la misma será el resultado de multiplicar la superficie del local (133,536 m²) por el valor del metro cuadrado (470.350 ptas, equivaliendo en euros a 2.826,86) lo que arroja un total s.e.u.o. de 377.487,57 euros. actualizada aplicándole el Índice de Precios al Consumo oficial correspondiente al periodo 15 de octubre de 1996 a la fecha de hoy.

(St. de 29 de octubre de 2004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Reversión. No procede la reversión sobre bienes objeto de cesiones obligatorias caso de no destinarse estos a los fines previstos. Solo procede exigir el cumplimiento del Plan.

Se impugna en el presente proceso la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud formulada el 1 de abril de 2000 dirigida al Ayuntamiento demandado de reversión de una parcela de 4.034,58 m² destinada por el PGOU de 1987 a la construcción de centro educativo y cedida a la Corporación por el demandante por escritura pública de fecha 6 de octubre de 1989.

Aunque indebidamente se haga valer en trámite de conclusiones, el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda invoca la falta de legitimación de recurrente por cuanto la finca fue cedida por Inmobiliaria Barrameda, habiéndose solicitado la reversión por D. Manuel Cuevas Rodríguez en escrito de 26 de noviembre de 1999 y denegada por acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo de 14 de enero de 2000.

Con tales hechos parece mezclarse la alegación de que el actor no fuera propietario de los terrenos cedidos y ahora reclamados con la de inadmisibilidad por tratarse de la reproducción de un acto anterior firme y consentido. Lo cierto es que en la escritura pública otorgada el 6 de octubre de 1989 de cesión de los terrenos interviene el demandante en su propio nombre y derecho y en el de su esposa como dueño de los terrenos cedidos y que la primitiva solicitud de reversión la formula D. Manuel Cuevas Rodríguez (por la coincidencia de apellidos se deduce que el hermano del recurrente) en condición de representante de Inmobiliaria Barrameda S.A. y precisamente uno de los motivos de denegación de la reversión era el que dicha entidad no fue la que cedió los bienes. Por tanto ni puede hablarse de falta de legitimación ni de acto anterior consentido y firme

Igualmente en conclusiones, y sin que se hubiera hecho mención alguna en la contestación a la demanda, se invoca la prescripción de la acción de reversión, alegando que el PGOU de Sanlúcar de Barrameda se publicó en el BOP de 5 de julio de 1997 y la petición de reversión tiene lugar el 11 de abril de 2000.

La desestimación de la "prescripción" que se invoca deriva, no solo de su extemporaneidad al alegarla por primera vez en trámite de conclusiones, sino porque no se concreta, si es que se está refiriendo a los plazos que para solicitar la reversión hace mención el REF, cual de ellos resulta de aplicación. Posibilitado el enjuiciamiento del fondo del asunto, el demandante fundamenta su pretensión de reversión en los siguientes hechos : 1) el 6 de octubre de 1989, el actor cedió obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda, en escritura pública, en ejecución del PGOU de 1.987 que delimitaba la Unidad de Actuación n^o 151 como suelo urbano de

uso productivo, entre otros, 4.034,58 m² de terreno para la construcción de un centro educativo al servicio de la Unidad de Actuación; 2º) aprobado definitivamente un nuevo PGOU, publicado en el BOP de 5 de julio de 1997, la parcela correspondiente a los terrenos cedidos se clasifican como suelo urbano de uso residencial y si bien el nuevo planeamiento reserva terrenos en igual extensión para equipamiento educativo en el PERI-MO-1 “Monte Olivete”, no se corresponde su ubicación con la parcela cedida gratuitamente.

Sobre la base de tales hechos la pretensión de retrocesión la fundamenta el actor en lo dispuesto en el art. 205.3 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, al señalar que los terrenos afectados a dotaciones no obtenidos por expropiación quedarán adscritos por ministerio de la ley para la implantación del uso de que se trate, así como el art. 40 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones al establecer reglas específicas para la reversión que, si bien se refieren a supuestos de expropiación, entiende el recurrente que con mayor razón serán aplicables para el caso de cesiones obligatorias y gratuitas.

Como señala el Tribunal Supremo en sentencia de 27 de diciembre de 2002 (Sala 3ª, Sección 5ª), las cesiones obligatorias y gratuitas contempladas en la legislación urbanística constituyen parte esencial del contenido del derecho de propiedad desde el punto de vista urbanístico y dan efectividad a la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los entes públicos proclamada en el art. 47 CE. Esto determina la ausencia de privación o recorte alguno del derecho de propiedad, encontrándonos únicamente ante el cumplimiento de un deber, en aplicación de la normativa urbanística.

Si a la anterior anudamos el presupuesto de la existencia de expropiación previa para poder hacer valer el derecho de reversión, o cuando menos la constitución de una donación modal, la consecuencia no puede ser otra que la desestimación de la demanda pues, en el presente caso, ni ha existido expropiación ni donación modal alguno, sino estricto cumplimiento de lo regulado en el entonces aplicable art. 83.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976. El supuesto incumplimiento de la Administración al no dedicar el bien cedido a la edificación de un centro escolar, puede legitimar que se inste el cumplimiento del Plan, pero no otorga un derecho de reversión que resulta inexistente ab initio.

(St. de 6 de Febrero de 2004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García).

CRÓNICA PARLAMENTARIA



Crónica Parlamentaria

La reforma del Estatuto de Autonomía

Manuel Medina Guerrero

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

En cierta medida, la singladura de la VI Legislatura ha terminado por trazar una trayectoria circular. Así es; al comienzo de esta Legislatura, durante el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma que se celebró en el mes de junio de 2001, el Presidente de la Junta sorprendió al anunciar como el gran objetivo político a perseguir en los años venideros *la segunda modernización de Andalucía*; un objetivo para cuya consecución en modo alguno podía excluirse incluso la reforma del Estatuto de Autonomía¹. Y, de hecho, el Pleno aprobaría una Resolución en la que se ponía claramente de manifiesto el apoyo mayoritario de la Cámara al respecto:

“31. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a impulsar y liderar la reforma del Estatuto de Autonomía, abriendo un amplio debate en la sociedad andaluza, con las fuerzas políticas, económicas y sociales, que conduzca a profundizar en el autogobierno, y que genere una amplia movilización social para abordar la segunda modernización de Andalucía”².

Pues bien, ese mismo objetivo de hondo calado ha venido a protagonizar igualmente la finalización de la VI Legislatura. De una parte, el Consejo de Gobierno remitió una comunicación, para debatir en Comisión, sobre “Estrategias y Propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía”, que fue en-

¹ Véase “Crónica Parlamentaria. El Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 43, 2001, especialmente págs. 273 y 274.

² *BOPA* núm. 167, de 24 de julio de 2001, pág. 8963.

viada a la Comisión de Desarrollo Estatutario por la Mesa del Parlamento en la sesión de 17 de diciembre de 2003³. Y, de otro lado y sobre todo, en relación con la reforma estatutaria, tanto el Grupo Parlamentario Popular como el Grupo Parlamentario Socialista presentaron sendas solicitudes de comparecencia del Consejo de Gobierno ante el Pleno de la Cámara, que serían admitidas a trámite por la Mesa del Parlamento en la sesión de 22 de noviembre de 2003⁴. En ambas solicitudes se pretendía que el Ejecutivo informase sobre el alcance de la pretendida reforma del Estatuto, de tal modo que estas iniciativas parlamentarias vinieron a centrarse en torno al documento “Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, acordando la Junta de Portavoces que su examen y debate se celebrase en sesión plenaria el día 30 de diciembre. Pleno que, habida cuenta de la inminente disolución del Parlamento en el mes de enero, se configuraba como el último del año y de la propia Legislatura.

La conveniencia de celebrar esta sesión plenaria para abordar el tema de la reforma estatutaria no fue, sin embargo, plenamente compartida por todos los Grupos Parlamentarios. En concreto, el acuerdo de la Junta de Portavoces se alcanzó con la abstención del Grupo Andalucista, toda vez que, si bien estimaba necesario acometer el proceso de reforma, no consideraba que éste fuese el momento oportuno, dado que la Legislatura estaba prácticamente agotada. En esta línea, también para el Grupo Popular celebrar ahora el debate parlamentario sobre la propuesta de reforma era inútil y, en cierto modo, una medida electoralista, pero era partidario de que tuviera lugar el mismo atendiendo a la evidente transcendencia de la cuestión. Comoquiera que sea, con independencia del concreto apoyo dado por los diferentes Grupos Parlamentarios, lo cierto es que la fórmula adoptada para que el Pleno abordase el examen de la propuesta de reforma estatutaria del Ejecutivo impediría que quedase formalmente plasmada la posición mayoritaria sustentada por la Cámara sobre el particular. Efectivamente, en lugar de optarse por la figura de las “comunicaciones del Consejo de Gobierno” –que permite a los Grupos Parlamentarios “presentar a la Mesa propuestas de resolución congruentes con la materia objeto del debate” (art. 148.6 del Reglamento del Parlamento de Andalucía), que son posteriormente presentadas y votadas en el Pleno (art. 148.7 del Reglamento)–, la vía utilizada para que se efectuase el debate parlamentario fue la de las “sesiones informativas del Consejo de Gobierno”. De acuerdo

³ BOPA núm. 614, de 2 de enero de 2004, pág. 36120.

⁴ BOPA núm. 610, de 24 de diciembre de 2003, pág. 35888.

con esta fórmula, cuando la comparecencia del miembro del Gobierno proceda de la iniciativa de los Grupos Parlamentarios, una vez que se ha producido la exposición oral de aquél, tiene lugar la intervención de los representantes de los Grupos solicitantes, permitiéndose a los restantes Grupos de la Cámara “consumir un turno de fijación de posiciones, de una duración máxima de diez minutos, que se desarrollará antes de que el debate se cierre con la réplica de los autores de la iniciativa y del Consejo de Gobierno” (art. 150.3 del Reglamento del Parlamento). No hay, pues, en estos casos de comparecencia de los miembros del Ejecutivo ninguna posibilidad de formular, defender ni, obviamente, votar en el Pleno propuestas de Resolución.

Como decía, la sesión plenaria celebrada el día 30 de diciembre con la que se clausuraba la Legislatura giró en torno al documento “Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, fechado el 16 de diciembre de 2003. Se trata de un texto relativamente breve, que se articula en dos partes: Un “Preámbulo”, en el que a través de cuatro epígrafes se tratan de explicar las razones que aconsejan la reforma del Estatuto⁵; y una segunda parte, a la que se dedica el grueso del documento, en las que se exponen las “Bases” sobre las que habrían de perfilarse las concretas modificaciones estatutarias. Pues bien, como se apunta en el Preámbulo, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía se presenta como una empresa necesaria para que Andalucía pueda “desplegar todas sus potencialidades y activar todo su capital intelectual, político, económico, social y cultural”; y ello con la finalidad primordial de habilitar a nuestra Comunidad Autónoma para hacer frente a los nuevos retos que vienen planteándose desde la aprobación del Estatuto y especialmente a los surgidos en los últimos años: “La aprobación de una Constitución para Europa y la ampliación de la Unión [...] la mundialización de los espacios económicos y comerciales, la preocupación por el desarrollo sostenible, la globalización de los derechos humanos [...] los fenómenos migratorios... [y] los desafíos tecnológicos de la sociedad de la información” constituyen, entre otros, los fenómenos de reciente aparición que reclaman la adaptación del marco normativo regulador de la Comunidad Autónoma. Sentado lo anterior, quizás el aspecto más reseñable del Preámbulo sea la inclusión de Andalucía entre las “nacionalidades”: “[...] Andalucía es una nacionalidad integrada en la unidad de España, reconocida y garantizada por la Constitución española de 1978 y que, como tal entidad territorial, dispone de

⁵ Los epígrafes integrantes del Preámbulo son los siguientes: 1. Una sociedad en transformación; 2. Unos objetivos que alcanzar; 3. Unos medios que emplear; y 4. Unas bases para compartir.

las instituciones de autogobierno necesarias para hacer efectivo el principio de autonomía solidaria”. El Preámbulo concluye subrayando que “el pueblo andaluz, desde el pleno respeto al orden constitucional establecido, considera llegado el momento de renovar el Pacto que funda su autogobierno y que nace de la Constitución”; renovación del Pacto que habrá de inspirarse en las diez bases que a continuación se desarrollan.

En la Base Primera (“Del autogobierno”), descuella en primer término la proclamación de que las decisiones que afecten a los andaluces, “adoptadas tanto por instituciones europeas españolas como europeas, deben tener presente el criterio y el parecer de los andaluces expresado a través de sus propias instituciones” (párrafo 2). Se manifestaban así, bajo esta declaración de principios, dos de las principales reivindicaciones que la Junta de Andalucía ha venido demandando de las instancias centrales de gobierno en los últimos años, a saber, la conversión del Senado en una verdadera Cámara de representación territorial y la participación directa de las CCAA en las instituciones europeas; demandas que han recibido además el apoyo del Parlamento, que durante la VI Legislatura ha aprobado diferentes Resoluciones que apuntaban a esta dirección. Y, en segundo lugar, conviene destacar en la Base Primera la proclamación de que la Junta de Andalucía orientará sus relaciones con otros niveles de gobierno a la luz del principio de cooperación: “[...] las relaciones de la Junta de Andalucía con los entes locales, con las otras Comunidades Autónomas, con el Estado o con las instituciones de la Unión Europea se basarán en los principios de colaboración, cooperación, mutuo auxilio y lealtad recíproca, principios todos ellos inherentes al funcionamiento del Estado de las Autonomías que garantiza nuestra Constitución” (párrafo 4). Con la mención expresa del principio de cooperación no se está sino apuntando la directriz de comportamiento que, hoy por hoy, y desde hace ya algunas décadas, viene caracterizando al moderno federalismo, especialmente el europeo. Como es sabido, a medida que la creciente intervención del poder público desvelaba las insuficiencias de las relativamente claras reglas del “federalismo dual” propio del siglo XIX, se fue haciendo igualmente evidente que el tradicional reparto competencial trazado en las Constituciones ya no bastaba para garantizar el correcto funcionamiento del sistema de descentralización de poder político. La asunción de nuevas y más complejas funciones por parte de los poderes públicos requirió paralelamente una renovada articulación de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno, al entenderse imprescindible en numerosos sectores de actividad la concurrencia de todos ellos para atender exitosamente las crecientes demandas dirigidas hacia el Estado. En este “nuevo federalismo”, en el que los respectivos ámbitos competenciales ya no se concebían como esferas estancas y absolutamente separadas, las técnicas tradicio-

nales del clásico federalismo dejaron de ser adecuadas para resolver todos los conflictos que pudieran surgir. Comenzó, así, a tomar cuerpo la idea de que, subyaciendo tras las expresas reglas constitucionales, existía un principio inmanente del Estado federal al que podía apelarse en última instancia para procurar un ejercicio eficaz de las competencias de la Federación y de los Estados-miembro. Para Alemania, por ejemplo, no resultó demasiado difícil hallar un principio que desempeñase esta tarea: el principio de lealtad federal (*Grundsatz der Bundestreue*), que ya había operado bajo la Constitución de 1871 como una máxima de conducta en la praxis política, se apuntaló y expandió bajo la influencia del federalismo cooperativo, pasando a asumir una nueva función que se concretaría en la exigencia de un específico “deber de cooperación federal” (*Pflicht zur bundesstaatlichen Kooperation*)⁶. La traslación de este “descubrimiento” del federalismo germánico⁷ a los sistemas descentralizados de corte regional no se hizo esperar; y tanto en Italia, bajo la fórmula jurisprudencial del *principio di leale collaborazione*, como en España, con las recurrentes invocaciones jurisprudenciales a la cooperación⁸, terminaron consolidándose como principios estructurales de sus respectivos sistemas a los que podía recurrirse, entre otros fines, para terciar en los supuestos de concurrencia competencial⁹.

Así, pues, entre otras finalidades, el principio de cooperación persigue, también en el Estado de las Autonomías, este objetivo esencial: En un sistema competencial que no funciona con base en un criterio de rígida separación ma-

⁶ Harmut Bauer: *Die Bundestreue. Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Bundesstaatsrechts und zur Rechtsverhältnislehre*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1992, pág. 174.

⁷ Por lo que a Austria concierne, el reconocimiento del principio se efectúa por vez primera claramente en *VfSlg* 10292/1984 (consúltese Richard Novak: “Bundesstaatliche Rücksichtnahme”, en *Staat-Verfassung-Verwaltung. Festschrift für Friedrich Kaja* (Schäffer/Berka/Stolzlechner/Werndl, Hg.), Springer, Wien/New York, 1998, pág. 360.

⁸ A la jurisprudencia constitucional le ha llevado largo tiempo desembarazarse de las imprecisiones terminológicas cometidas en los primeros años, cuando no se distinguía con nitidez entre cooperación, colaboración y coordinación [por todos, P. Cruz Villalón: “La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación”, en *Comunidades Autónomas e instrumentos de cooperación interterritorial* (J. Cano Bueso, ed.), Tecnos, 1990, pág. 119 y ss.]. Sin embargo, el proceso de depuración dogmática y conceptual dista mucho de estar concluido.

⁹ En la experiencia italiana, según Raffaele Bifulco, la Corte Constitucional «utilizza il principio di leale collaborazione soprattutto per risolvere le ipotesi di interferenze di competenze derivanti del criterio di distribuzione concorrente» (*La cooperazione nello Stato unitario composto. Le relazioni intergovernative di Belgio,, Italia, Repubblica Federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 1995, pág. 193).

terial, es inevitable que en muy diferentes sectores materiales concorra la acción de ambos niveles de gobierno, intentando cada uno de ellos –en el marco de sus respectivas atribuciones– marcar su propia orientación política. En estas circunstancias, y en el caso de que se proceda aisladamente sin tomar en consideración la posición ajena, se corre el riesgo de que las diferentes intervenciones se interfieran negativamente con la consiguiente merma de su eficacia, que, por el contrario, se habría visto intensificada de haberse actuado concertadamente. A evitar estos inconvenientes tienden con toda evidencia las técnicas cooperativas, de tal modo que, como se ha señalado en la STC 118/1998, el «principio de cooperación impone que se arbitren mecanismos o cauces de colaboración mutua a fin de evitar interferencias y, en su caso, dispersión de esfuerzos e iniciativas perjudiciales para la finalidad prioritaria» (FJ 12º). Y al igual que sucede con el antecedente alemán, también en el Estado Autonomo se concibe el principio de cooperación como un elemento inherente y consustancial al propio modelo de descentralización del poder político. Así vino a reconocerlo el Tribunal Constitucional la primera vez que abordó, en la STC 18/1982, el tema en cuestión: «Como alega la Abogacía del Estado, la obligación de remitir los “Boletines Oficiales” se explica como un deber de colaboración dimanante del general deber de auxilio recíproco entre Autoridades estatales y autónomas. Este deber, que no es menester justificar en preceptos concretos, se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta en la Constitución [...]» (FJ 14º). A partir de esta decisión se consolida la idea de que el deber de colaboración, al que están sometidos recíprocamente el Estado y las CCAA, «es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución» (STC 80/1985, FJ 2º). Y, consiguientemente, dada su radicación en la propia esencia del Estado Autonomo, no podía sino reconocerse la naturaleza constitucional del principio que nos ocupa, como ha hecho expresamente el TC al denominarlo «principio constitucional de cooperación» (STC 146/1992, FJ 4º). Por lo demás, en la jurisprudencia constitucional se ha conectado repetidamente la noción de cooperación con la idea de “lealtad constitucional”. Así en la STC 11/1986 la colaboración se conceptúa «como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución» (FJ 5º); y apelaciones a la «lealtad constitucional» jalonan la jurisprudencia vertida en tornos a las prácticas cooperativas derivadas del poder de gasto del Estado (por todas, STC 13/1992, FJ 7º)¹⁰. En definitiva, con la proclamación de que

¹⁰En esta línea, P. Cruz Villalón ha sugerido la posibilidad de que la lealtad constitucional «pase a funcionar como un “supraconcepto” susceptible de abarcar fenómenos más específicos como son los más frecuentemente citados deberes de colaboración, de cooperación y de información, aparte otros» (“El principio de lealtad constitucional”, Conferencia dictada con motivo del X Aniversario de la creación de la Cámara de Cuentas de Andalucía).

Andalucía orientará su actuación a los principios de cooperación y lealtad recíproca no viene sino a subrayarse la fórmula del Estado Autonómico cooperativo, que, como hemos visto, es una exigencia impuesta por la propia estructura de nuestro Estado, según acrisolada jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por lo que hace a la Base Segunda (“Del compromiso social: Los derechos y libertades”), importa destacar en primer término el énfasis que se pone en los derechos sociales. En este sentido, tras declarar que la Junta de Andalucía tiene “como actuaciones de carácter preferente cuantas políticas guarden relación con los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, a los servicios sociales y a la consecución de un empleo estable y de calidad” (párrafo 4), se anuncia la promoción de la “Carta de los derechos sociales de los andaluces”; Carta de derechos “en la que se establecerá un catálogo de derechos de nueva generación concebidos para atender a las nuevas necesidades sociales, especialmente las relacionadas con la conciliación de la vida laboral y familiar, la atención a las situaciones de dependencia y la salud” (epígrafe 5). Asimismo digna de mención es el compromiso de la Junta de Andalucía por la salvaguarda de los derechos de más reciente aparición: “El respeto a la intimidad y a la autonomía de la voluntad de la persona –se apunta en el párrafo décimo– es una característica esencial de toda sociedad democrática avanzada. Para preservar este bien jurídico fundamental, la Junta de Andalucía velará por la protección de los datos personales, por el cumplimiento de la voluntad vital anticipada, así como por el adecuado uso de las tecnologías de la información y de la comunicación”. Esta Base Segunda se cierra con la asunción de determinados compromisos en el marco de las competencias de la Junta: De una parte, se afirma que ésta “habilitará los fondos y demás medios necesarios para mejorar la Administración de Justicia” (párrafo 14); y, de otra parte, se apunta la ampliación de las Cartas de Servicios a todos los ámbitos de la Administración Pública (párrafo 15).

En la Base Tercera (“De las instituciones de autogobierno”) se anuncian algunas innovaciones de indudable relevancia, aunque varias de ellas se circunscriben al ámbito de la legislación ordinaria. En esta línea, se sugiere la posibilidad de que se avance en la igualdad de género en materia electoral, si bien el alcance del compromiso se expresa más en términos de fomento que de imposición de dicho objetivo: “La Ley Electoral de Andalucía garantizará el voto libre, igual, directo y secreto de todos los ciudadanos y ciudadanas, promoviendo criterios de igualdad de género en la formación de las listas electorales” (párrafo 2). Y, en el contexto de la función de control de los medios de comunicación de titularidad pública que corresponde al Parlamento, se prevé la creación del Consejo Audiovisual de Andalucía, al que se encomendará la

tarea de “verificar la veracidad, objetividad e imparcialidad de las informaciones, así como la adecuación de los contenidos a los que son propios de un servicio público en una sociedad democrática” (párrafo 5)¹¹. Una reforma normativa de mayor calado puede requerir la prevista instauración de dos nuevos órganos auxiliares del Parlamento, con los que se pretende incentiva el papel de éste “como institución central del entramado institucional”, a saber: De un lado, y siguiendo alguna sugerencia del mismo tenor que se ha hecho en relación con las Cortes Generales, la creación de una Oficina de Control Presupuestario, “encargada de auxiliar a los Diputados y Grupos Parlamentarios en la formación y ejecución del Presupuesto”; y de otra parte, y ésta sí que constituye una absoluta –y muy sugerente– novedad, la instauración de la Oficina de Evaluación de Políticas Públicas, “encargada de valorar el rendimiento de la legislación, con particular incidencia en aquellas prestaciones y servicios que tienen un mayor impacto presupuestario y afectan a la calidad de vida de los ciudadanos” (párrafo 5). Y, para terminar ya con esta Base Tercera, debe necesariamente apuntarse la propuesta de modificar el régimen de nombramiento de los senadores en representación de la Comunidad Autónoma, que exigirá ineludiblemente la reforma estatutaria. En efecto, se sugiere que “la designación podrá recaer en cualquier ciudadano que ostente la condición política de andaluz” (párrafo 9), siendo así que el art. 30.12 del Estatuto establece que “su mandato en el Senado estará vinculado a su condición de Diputados del Parlamento andaluz”.

Ninguna modificación estatutaria parecen requerir las diferentes propuestas contenidas en la Base Cuarta (“De la calidad de la democracia”). En unos casos, porque lo que se prevé es fundamentalmente una actividad promocional de la Junta de Andalucía. Así sucede con el compromiso de que “se adoptarán las medidas precisas para facilitar el conocimiento y divulgación del Estatuto de Autonomía en todos los centros de niveles básicos del sistema educativo” (párrafo 2); o el consistente en que “progresivamente se fomentará el uso de las nuevas tecnologías para facilitar la participación de los ciudadanos” (párrafo 3). Y en otros supuestos, porque las reformas normativas que puedan exigir las correspondientes propuestas no tienen por qué traducirse en una

¹¹ La creación de un Consejo del Audiovisual de Andalucía ha sido un asunto que ha hecho acto de presencia de forma recurrente en sede parlamentaria durante la VI Legislatura (véase “Crónica Parlamentaria. Las iniciativas parlamentarias relativas al Consejo del Audiovisual de Andalucía”, *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 40, 2000, págs. 247-262). Desde que se apuntara su establecimiento en el debate de investidura, diversas han sido las iniciativas emprendidas sobre el particular, siendo la última la presentación en el mes de diciembre de un Proyecto de Ley (*BOPA* núm. 614, de 2 de enero de 2004).

modificación del texto estatutario. Tal es el caso de la línea de actuación contemplada en el párrafo 4: “Los poderes públicos de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para impedir que se desvirtúe la voluntad política de los ciudadanos y ciudadanas, libremente expresada en las urnas. A tal efecto se implantarán las oportunas medidas para impedir el transfuguismo político”. Y así sucede igualmente con la intención –ya reiterada– de extender la paridad de género a todas las instancias políticas, tanto a los órganos representativos como a los órganos consultivos: “La Junta de Andalucía promoverá la participación activa de la mujer en las instituciones democráticas y los criterios de paridad de género en la representación política. Todos los órganos de asesoramiento y consulta de la Junta de Andalucía adoptarán su composición al principio de paridad de género” (párrafo 6).

Un lugar central en un documento relativo a la reforma estatutaria ha de ocupar, obviamente, el apartado referente al reparto competencial. Sin embargo, la Base Quinta (“De las competencias de la Comunidad Autónoma”), aun cuando no deja de contener declaraciones de relieve, no avanzada demasiado en la tarea –sin duda compleja– de apuntar posibles modificaciones del Estatuto que se traduzcan en la ampliación de las competencias asumidas por nuestra Comunidad Autónoma. La Base que ahora nos ocupa comienza declarando el “principio de igualdad de status entre las Comunidades Autónomas” (párrafo 1) –rehuyendo así determinadas lecturas que quieren ver fundamentada en el texto constitucional una comprensión *asimétrica* del Estado de las Autonomías–, para recordar más adelante las ya reiteradísimas reivindicaciones de modificar la Cámara Alta y de poner en marcha otros órganos cooperativos: “La Junta de Andalucía determinará sus políticas propias en el ámbito de las competencias atribuidas por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En las restantes cuestiones, Andalucía participará en la conformación de la voluntad del Estado a través de sus representantes en las instituciones. A tal fin promoverá las reformas necesarias del Senado para su configuración como una Cámara de representación territorial, la instauración de la Conferencia de Presidentes y la creación de otras instancias de cooperación” (párrafo 5). En realidad, el documento pone el acento, más que en la asunción de nuevas competencias a través de la reforma estatutaria, en las competencias ya asumidas estatutariamente pero cuya transferencia efectiva aún está pendiente, o en las competencias de titularidad estatal cuya transferencia o delegación pueda realizarse por la vía extraestatutaria del art. 150.2 CE. Así, en el párrafo 6, tras señalarse que “la Junta de Andalucía iniciará las negociaciones correspondientes con las instituciones del Estado” a propósito de las competencias todavía no transferidas y de las susceptibles de transferencia o delegación, se recuerda cuáles son las concretas competencias a transferir por el Estado:

“[...] la Junta de Andalucía reclamará la transferencia de las cuencas hidrográficas andaluzas, la gestión de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada, el tráfico y la seguridad vial, los puertos y aeropuertos, los ferrocarriles y cuantas competencias estatales puedan ser ejercidas con más eficacia proximidad a los ciudadanos”. En atención a lo dicho, parece evidente que la única propuesta que verdaderamente incide en la reforma estatutaria es la contenida en el párrafo 3, en donde el documento alerta de la existencia de ciertos títulos competenciales horizontales del Estado que tienen una enorme potencialidad restrictiva de las competencias autonómicas, y señaladamente el título relativo a la “ordenación general de la actividad económica”. Y, en efecto, no cabe la menor duda de que este título competencial –que la jurisprudencia constitucional ha venido a perfilar a partir esencialmente del art. 149.1.13^a CE y de los propios textos estatutarios– constituye una de las principales debilidades del sistema de distribución competencial, habida cuenta de la amplísima lectura que viene haciéndose del mismo. Así es; de un lado, se ha entendido que habilita al Estado, no sólo para definir la política económica global, sino también para intervenir en los concretos sectores materiales de naturaleza económica: «Es claro que dentro de esta competencia de dirección de la actividad económica –se afirmó ya en el FJ 4^º de la STC 95/1986– tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector». Y, de otra parte, este título competencial autoriza al poder central a adoptar regulaciones de detalle, permitiéndole el ejercicio de la potestad reglamentaria e, incluso, ocasionalmente, la realización de actos de ejecución¹². De ahí que no pueda dejar de ser bien recibida la previsión de que, a fin de contener la *vis* expansiva de la reiterada competencia estatal, resulte “conveniente que el Estatuto introduzca determinadas cláusulas que hagan operativa la participación de Andalucía en las decisiones que principalmente le afectan y, en concreto, en la planificación económica, en los términos previstos en la Constitución” (párrafo 3).

Poco aporta, por el contrario, al tema de la reforma del Estatuto de Autonomía la Base Sexta (“Economía y sociedad”), toda vez que se circunscribe a apuntar algunas líneas directrices que han de guiar la actuación en la esfera

¹² Véase R. Jiménez Asensio: *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Institut d’Estudis Autònoms/Instituto Vasco de Administración Pública/Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, pág. 206.

de las políticas social y económica. Compromisos de impulsar “la capacidad emprendedora y las iniciativas empresariales en todos los ámbitos” (párrafo 4), la “actividad de la pequeña y mediana empresas y de los emprendedores autónomos” (párrafo 5) o “la acción de las cooperativas y otras entidades asociativas propias de la economía social” (párrafo 6) conviven, pues, con otras acciones de fomento, como la de procurar “el acceso de las familias y de los jóvenes a una vivienda digna y adecuada mediante programas públicos” (párrafo 9) o la de promover “una eficaz ordenación y racionalización del sistema financiero andaluz garantizando su viabilidad y estabilidad, con especial atención a las Cajas de Ahorro y a las Cajas Rurales” (párrafo 10). Todo ello sin olvidar, obviamente, el omnipresente compromiso de velar por alcanzar la efectiva igualdad entre hombres y mujeres: “La Junta de Andalucía impulsará el acceso de la mujer al mercado de trabajo y a la calidad y modalidad del mismo en condiciones de igualdad” (párrafo 7).

Otro tanto cabe decir de la Base Séptima (“De la protección del medio ambiente y del desarrollo sostenible”). Nuevamente se enumera una serie de medidas de actuación que no tienen necesariamente que tener reflejo en el texto estatutario, a menos que no se considere inconveniente llegar a una cierta inflación del mismo. Así, por reseñar el ejemplo tal vez más descolante, el documento se hace eco de la importante repercusión económica que puede derivarse de una adecuada explotación de las “ventajas ecológicas comparativas” que presenta Andalucía: “Por ello, otorgará un papel relevante a sectores económicos que en un futuro inmediato serán motores de nuestra economía: la agricultura ecológica, las energías renovables, el turismo sostenible, la tecnología eficiente y limpia y la red de espacios naturales protegidos, entre otras...” (párrafo 2). Digna de mención es asimismo la apuesta decidida que se hace por que se emplee el “poder de descubrir impuestos” que la LOFCA reconoce a las Comunidades Autónomas para que la Junta de Andalucía establezca tributos protectores del medio ambiente: “[...] se implantarán medidas fiscales con finalidad ecológica mediante la incorporación progresiva de tributos de tipo ambiental en el sistema impositivo andaluz, que graven las actividades especialmente contaminantes, e incentivos dirigidos a empresas que adapten sus actividades a modelos sostenibles” (párrafo 3). Finalmente, desde el punto de vista orgánico, conviene resaltar como novedad que se contemple la creación de “la figura del Defensor de la Naturaleza, configurado como adjunto al Defensor del Pueblo Andaluz, para velar por la calidad medioambiental y evitar la destrucción de los ecosistemas naturales” (párrafo 6).

Tampoco en la Base Octava (“De la organización territorial”) se incorpora ninguna propuesta que parezca reclamar la reforma estatutaria. La decla-

ración de que el Municipio constituye la entidad territorial básica de Andalucía (párrafo 2), o la afirmación de que los Entes Locales “gozarán de la autonomía, competencias y financiación que, amparadas por la Carta Europa de la Autonomía Local, la Constitución española y el Estatuto de Autonomía, resulten necesarias y adecuadas para la eficaz protección de los derechos e intereses de sus ciudadanos y ciudadanas” (párrafo 3), no constituyen –claro está– ninguna aportación reseñable al respecto. Como tampoco lo es la proclamación de que la Junta de Andalucía actuará “con criterios correctores de los desequilibrios territoriales internos” (párrafo 5), ya que se limita a recordar la obligación de velar “por la realización interna del principio de solidaridad” que el art. 2.2 LOFCA exige a todas las Comunidades Autónomas. Quizás lo más destacable de esta Base Octava sea la inclusión del principio de subsidiariedad entre los principios a los que ha de ajustarse la Junta de Andalucía en el ejercicio de sus competencias (párrafo 4). Y es que, con ello, viene a asumirse la proyección interna del principio de subsidiariedad que, tras las incertidumbres generadas al respecto por el actual art. 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, ha terminado por abrirse paso en el Proyecto de Constitución Europea.

La Base Novena aborda una cuestión capital para el adecuado funcionamiento del Estado Autonómico (“De la financiación de la Comunidad Autónoma”), conjugándose en la misma tanto declaraciones de principio y reivindicaciones tradicionales como algunas propuestas novedosas de notable importancia. Entre las primeras, cabe reseñar que se ponga el acento en la necesidad de que el sistema de financiación se inspire en la realización de la solidaridad y la corrección de los desequilibrios territoriales (párrafo 1); que se apunte la exigencia de reformar el sistema para garantizar que la financiación de las Comunidades Autónomas se corresponda con sus competencias (párrafo 2); y, en fin, que vuelva a reclamarse del Gobierno de la Nación las cantidades que correspondan a Andalucía de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda, la mal denominada “deuda histórica” (párrafo 5). Pero es, sin duda, en el párrafo 3 donde se contienen las propuestas de más hondo calado, y cuya realización –dependiendo de su concreción última– podrá requerir la reforma del bloque de la constitucionalidad regulador de la financiación autonómica, a saber, la LOFCA y el Estatuto de Autonomía:

“3. La gestión tributaria de la Comunidad Autónoma podrá llevarse a cabo por una Agencia propia, cuyo funcionamiento se realizará bajo los principios de autonomía, coordinación y lealtad institucional, que podrá establecer acuerdos de colaboración y de intercambio de información o consorciarse para cogerse con otras Administraciones tributarias.

Como materialización del principio de corresponsabilidad fiscal, Andalucía contará con un espacio fiscal propio definido como un conjunto de materias y figuras tributarias sobre las que tendrá plena capacidad normativa, dentro de la necesaria armonización tanto a nivel estatal como europeo, y plena capacidad de gestión, liquidación, inspección, recaudación y revisión.

Las materias y figuras tributarias que compongan ese espacio fiscal propio serán aquellas que le permitan el mayor grado de autonomía financiera, en condiciones de homogeneidad con el resto de las Comunidades Autónomas”.

A “la acción exterior de la Comunidad Autónoma” se dedica la última de las bases, la Base Décima. También aquí se recogen algunas prescripciones y posibilidades de actuación que ya están garantizadas por el bloque de la constitucionalidad, como la posibilidad de celebrar convenios con otras CCAA (párrafo 1), que la aplicación y ejecución del Derecho Comunitario corresponde al nivel de gobierno competente por razón de la materia afectada (párrafo 3), o que la Junta será informada por el Estado de los Tratados y Convenios internacionales que afecten a materias de su específico interés (párrafo 4). De ahí que la principal aportación de esta Base radique en que pretenda garantizarse la presencia de nuestra Comunidad Autónoma en la fase ascendente del Derecho Comunitario; como se afirma genéricamente en el párrafo 2: “Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado”. Presencia que es precisada en el párrafo 5 en los siguientes términos: “La Comunidad Autónoma estará presente en las distintas instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las comunitarias. En particular, se garantizará su presencia en la representación española en el Consejo de Ministros de la Unión cuando se traten asuntos de su exclusiva competencia”.

Éstas son las principales líneas directrices de las “Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”. Atendiendo a su contenido, no es de extrañar que el Presidente de la Junta hiciera hincapié en el debate parlamentario en que esta iniciativa de reforma estatutaria constituía únicamente “un punto de partida”, y que tan sólo mediante una “reflexión pausada” en la que intervengan todas las fuerzas políticas podría coronarse exitosamente el proceso reformador. A este respecto, el Sr. Chaves señaló la oportunidad de crear en la próxima Legislatura una Ponencia, integrada por representantes de todos los partidos con representación en la Cámara, que, a semejanza de la que alumbró el actual Estatuto el año 1980 en Carmona, elaborase una pro-

puesta articulada de reforma estatutaria. Pues bien, pese a que todos los grupos parlamentarios, a excepción del Grupo Popular, mostraron su predisposición a abordar la reiterada reforma, no dejaron de ponerse de manifiesto el modo en que el Ejecutivo había emprendido la iniciativa sobre el particular. Una de las líneas de crítica incidió en que no se había planteado la misma en el momento más oportuno, al considerarse que un asunto de esta naturaleza no debería haberse suscitado en puertas de unas elecciones autonómicas, llegando el portavoz del Grupo Andalucista, Sr. Calvo, a reprochar expresamente el “tufo electoralista” que desprendía el debate. Frente a este orden de consideraciones, el Presidente de la Junta argumentó que, muy probablemente, hubiese sido aún más criticable que se hubiese puesto en marcha la iniciativa en plena campaña, y se cuestionó si acaso no era preferible que cada fuerza política incluyese en su programa electoral cuál es su posición al respecto. Bajo otro prisma, también se reprochó al Ejecutivo la poca ambición que había mostrado al elaborar las propuestas de reforma. Desde esta perspectiva, el portavoz del Grupo Izquierda Unida, Sr. Romero, apostó por una reforma de mayor calado que permitiera avanzar claramente hacia un Estado federal, aunque –apostilló de inmediato– “alejado de todo proyecto segregacionista o independentista”. Y en esta misma línea, el portavoz del Grupo Mixto, Sr. Pacheco, tras criticar que en las propuestas no apareciese “en ningún momento el término «federal» o «federalismo»”, calificó a la iniciativa gubernamental de “propuesta electoral prácticamente vacía de contenidos, [...] pues se limita a reiterar pronunciamientos generales de nuestro ordenamiento, o a formular propuestas susceptibles de incorporarse a esta Cámara por la vía de la iniciativa legislativa ordinaria”. Y concluiría más adelante esta argumentación: “Se trata de una propuesta de reforma del Estatuto que, en definitiva, no pretende reformar nada. Un simple «lifting», un cambio de fachada para no cambiar nada”. El Presidente de la Junta negaría que las iniciativas esbozadas en sus propuestas estuvieran ya contenidas en el Estatuto, y argumentó que, si en las Bases se hacía referencia a cuestiones tales como la necesidad de alcanzar el pleno empleo o la paridad, con ello se pretendía que estos principios quedasen fijados y vinculasen a todos los gobiernos venideros.

Pero, sin ninguna duda, el grueso de las críticas de la oposición se dirigió a la posible subordinación o dependencia de las propuestas de reforma de la Junta de Andalucía en relación con las próximas elecciones generales y con el resultado de las pasadas elecciones autonómicas en Cataluña. Especialmente incisiva se mostró sobre el particular la portavoz del Grupo Popular, Sra. Martínez, que insistió en acusar al Presidente de la Junta de haber presentado la propuesta como “coartada” a fin de dar “cobertura a la propuesta insolidaria de Maragall”, lo que consideró una “traición” a nuestra Comunidad Autóno-

ma. En este sentido, la portavoz del principal grupo de oposición añadiría a continuación que, con los planes del nuevo gobierno catalán, Andalucía perderá 239.000 millones de pesetas anuales. También éste constituyó un argumento central en la intervención del Sr. Pacheco, portavoz del Grupo Mixto, quien abiertamente manifestó que “este proyecto se formula y se presenta para darle cobertura y apoyo indirecto a la propuesta catalana”: “Nosotros nos hacemos un «lifting» en nuestro Estatuto, para que ellos puedan llenarse la «buchaca», el bolsillo”. Y terminaría su argumentación al respecto con la siguiente afirmación: “Se trata, en definitiva, de abrir nuevamente el proceso autonómico para que, al fin, los nacionalismos del norte consigan lo que no consiguieron hace un cuarto de siglo: éste parece ser el gran servicio del PSOE a los andaluces. Enhorabuena. Se han quitado ustedes la careta, y asoma ya su verdadero rostro”.

Frente a estos reproches, y más concretamente en contestación a los vertidos por la portavoz del Grupo Popular, el Sr. Chaves, tras rechazar el pretendido “seguidismo” hacia los postulados del modelo autonómico de Maragall y desmentir la pretendida merma de ingresos que sufriría Andalucía, acusaría a ésta de “azuzar” un debate de “catalanes contra españoles”, recurriendo a una “demagogia barata”: “Tengan ustedes cuidado –concluiría sobre el particular el Presidente de la Junta– cuando dicen eso de que los catalanes nos quitan o los catalanes se llevan, porque esas son frases herencia del franquismo”.

DOCUMENTOS



La controvertida deud histórica andaluza *

Emilia Girón Reguera

Profesora Asociada de Derecho Constitucional
Universidad de Cádiz

SUMARIO: I. LAS ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA: LA DENOMINADA “DEUDA HISTÓRICA”. II. LA CUESTIONADA IDENTIFICACIÓN CON LAS ASIGNACIONES PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES EX ART. 158.1 CE. II.1. El mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA. II.2. Sus rasgos diferenciadores respecto a las transferencias compensadoras del Estatuto de Andalucía. III. LA CASI INÉDITA APLICACIÓN DE LAS SUBVENCIÓNES NIVELADORAS ANDALUZAS. IV. LA POLÉMICA CALIFICACIÓN DE LA “DEUDA HISTÓRICA” COMO “HECHO DIFERENCIAL”. V. PERSPECTIVAS FUTURAS DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ESTATUTARIA.

I. LAS ASIGNACIONES COMPLEMENTARIAS DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ANDALUCÍA: LA DENOMINADA “DEUDA HISTÓRICA”

La Disposición Adicional 2ª del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA) en su apartado primero dispone que: “Dadas las *circunstancias socioeconómicas de Andalucía*, que impiden la prestación de un *nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos*, los *Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de di-*

* Comunicación presentada a las Jornadas de Estudio sobre el XX Aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*Economía y Hacienda. El debate sobre el sistema de financiación*), organizadas por el Parlamento de dicha Comunidad, y celebradas en la Universidad Pablo Olavide, los días 16 y 17 de mayo de 2002.

*cho nivel mínimo*¹. Del tenor literal de este precepto se desprende la obligación del Gobierno central de articular un mecanismo para satisfacer anualmente unas asignaciones, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a nivelar los servicios públicos básicos traspasados, como pudieran ser la sanidad, la educación y la vivienda, con respecto a la media nacional. Se trata de subvenciones excepcionales de carácter obligatorio, complementarias al resto de los recursos de financiación ordinarios, consignados en el artículo 56 EAA, que conforman el sistema de financiación andaluz.

La inclusión de estas asignaciones en el Estatuto refleja que el estatuyente andaluz era consciente del inferior nivel de desarrollo económico de la Comunidad respecto a la mayor parte del Estado, como consecuencia de su menor capacidad fiscal –provocada por diferencias de renta, riqueza y estructura económica en general-, para satisfacer amplias necesidades de gasto –así, por ejemplo, se trata de la región con mayor población y extensión territorial-. Este desequilibrio fiscal que aún hoy afecta a Andalucía ha de ser necesariamente corregido con el fin de impedir déficit de servicios esenciales que requieran un nivel uniforme de prestación, de forma que, con presiones fiscales similares a las de las demás autonomías, cualquier ciudadano andaluz, con independencia del lugar en el que resida, tenga acceso a un nivel semejante de servicios públicos. Incluso, dado que los servicios transferidos eran prestados por la Administración central con anterioridad, la DA 2.^a EAA representa el reconocimiento explícito de que algunos servicios que asumió la Junta de Andalucía estaban infradotados y que, por tanto, los Presupuestos Generales del Estado debían destinar dichas partidas para paliar los déficit iniciales. En su esencia, no serían sino una compensación con cargo al erario público de las transferencias de competencias que en su día se hicieron supuestamente a un coste inferior al debido. Por ello, la Disposición Transitoria 6.^a.5 EAA prescribía que durante el período transitorio del sistema de financiación, que abarcó los años 1981-1986², debían recibir también aplicación las asignaciones complementarias previstas en la D. A. 2.^a EAA.

¹ Igualmente se han previsto transferencias para equiparar los niveles de servicios en todo el territorio del Estado en los Estatutos de Autonomía de Galicia, Disposición Transitoria Quinta 3.^a; Valencia, Disposición Transitoria Quinta 3.^a; Extremadura, Disposición Transitoria 2.^a; y Cantabria, Disposición Transitoria Décima 3.^a.

² Durante esta etapa provisional, el Estado se responsabilizó de garantizar la financiación de los servicios transferidos con una cantidad igual al coste efectivo en el territorio de la Comunidad en el momento de la transferencia. Este período tenía una doble posibilidad de finalización: cuan-

La Disposición Adicional 2ª EAA es una manifestación más de los objetivos perseguidos con el autogobierno andaluz, cuyo proyecto queda esbozado en el Estatuto de Autonomía de Andalucía³. Ratifica que la voluntad política de autogobierno de Andalucía manifestada a lo largo de todo el proceso autonómico se relacionó con la necesidad de solucionar los graves problemas económicos y sociales que padecía Andalucía, se tenía depositada la esperanza de que la aplicación del Estatuto de Autonomía sería un instrumento para el cambio⁴. Esta concepción instrumental de la autonomía andaluza, como vía para superar una desigualdad histórica, es la que fluye de la lectura del Estatuto de Andalucía, y, a tal respecto opina Ruiz-Rico que el contenido de su Disposición Adicional Segunda representaría “la reivindicación *nacional* más significativa de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el Estado”⁵. Este afán por el progreso económico-social que emana de la disposición estatutaria comentada quedó truncado con la sistemática inaplicación de la misma por los diversos gobiernos centrales⁶. Ello con los años ha generado una deuda del Estado para con la Comunidad, conocida hoy como “*deuda histórica*”, que, por imperativo estatutario, se debe saldar necesariamente, compensando la transferencia de unos servicios infradotados con respecto a sus necesidades reales. Este término de “deuda histórica” se ha convertido en un concepto de-

do se hubiera completado el traspaso de los servicios correspondientes a las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía o, en cualquier caso, cuando hubiesen transcurrido seis años desde la entrada en vigor del Estatuto (D. T. 1ª LOFCA).

³ Véase el art. 12.3 EAA.

⁴ Como fue puesto de relieve por el diputado Alcaraz Masats en la sesión de ratificación del proyecto de Estatuto por el Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 1981, que puede consultarse en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 209, 1981, p. 12.455. También puede verse en *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Trabajos parlamentarios*, Santamaría Pastor, J. (ed.), Madrid, Cortes Generales, 1984, p. 259.

⁵ “El Estado Autonómico desde la perspectiva de Andalucía”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, p. 97. No faltan opiniones que entienden que la Disposición Adicional Segunda del EAA está destinada a exigir responsabilidades por los negativos efectos que provocó la marginación de Andalucía en la modernización de España, considerando que el exceso de paro y la baja renta actuales se deben, en parte, a una herencia nefasta del pasado. En este sentido, MORENO NAVARRO: “Etnicidad, conciencia de etnicidad y movimientos nacionalistas: aproximación al caso andaluz”, *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 5, 1985, p. 14.

⁶ Lo que no obsta para reconocer que el Estatuto y el desarrollo competencial posterior han servido para superar las condiciones de atraso que marcaron secularmente nuestra historia. El Estatuto y la autonomía han contribuido a acortar nuestro diferencial histórico con comunidades y países de nuestro entorno.

safortunado que, a fuerza de usarse y manipularse, no se entiende correctamente; es generalizada la percepción de que hace referencia a una realidad de perfiles difusos o que se trata de una nueva coartada para mejorar la financiación autonómica. Por ello, el objetivo del presente artículo es desengranar el mecanismo de nivelación financiera previsto en la D.A. 2ª EAA para conocer su alcance real.

II. LA CUESTIONADA IDENTIFICACIÓN CON LAS ASIGNACIONES PARA LA NIVELACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS FUNDAMENTALES EX ART. 158.1 CE.

Los fondos excepcionales de nivelación de los servicios a los que alude la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aunque de similares características, no deben confundirse con las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales ex. art. 158.1 de la Constitución Española (CE)⁷, desarrollado por el art. 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA). Aunque su análisis exhaustivo excede del objeto de estudio de este trabajo, resulta ineludible describir este mecanismo financiero a grandes rasgos⁸.

II.1. El mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA.

Las asignaciones de nivelación del artículo 158 CE son dotaciones presupuestarias condicionadas, de carácter excepcional y potestativo, destinadas a eliminar las diferencias intercomunitarias en el nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales asumidos por la Comunidad Autónoma. Constituye, junto con el Fondo de Compensación Interterritorial (art. 158.2 CE), los dos mecanismos de redistribución financiera previstos en la Constitución para la superación de los desequilibrios territoriales entre las autonomías. No obstante, a diferencia de dicho Fondo, las asignaciones presupuestarias para la nivelación no tienen constitucionalmente la consideración de instrumento

⁷ Según el cual: "En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de las garantías de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español".

⁸ Un comentario más profundo de las mismas puede verse en nuestro estudio "Los mecanismos de nivelación en la financiación autonómica", *Boletín Económico de Andalucía*, n.º 27, 1999, pp. 173-186.

preceptivo, por lo que no han de figurar necesariamente en todos los ejercicios presupuestarios. Si bien, el art. 15 LOFCA, a diferencia del texto constitucional, dota a estas asignaciones presupuestarias de un carácter preceptivo, al disponer que el Estado “garantizará” en todo el territorio estatal un nivel mínimo homogéneo de los servicios públicos fundamentales que se hayan asumido por las CCAA.

En consecuencia, es de responsabilidad estatal asegurar la prestación generalizada de un nivel mínimo de los servicios públicos básicos en aquellas Comunidades Autónomas que no pudieren garantizarlo mediante los ingresos procedentes de los tributos cedidos y de la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado regulados en los artículos 11 y 13 de la LOFCA respectivamente, articulando las correspondientes asignaciones complementarias en los Presupuestos Generales del Estado (art. 15.2). No se pretende, por tanto, que estas transferencias estatales financien el coste total de dichos servicios, sino que actúen como un *sistema de complementación* del resto de los recursos financieros ordinarios de que disponen las Comunidades, cuando éstos resulten insuficientes para cubrir el nivel mínimo de prestación. De esta forma, se evita que estas partidas presupuestarias se destinen a subsanar la ineficacia de las Comunidades en la gestión de sus propias competencias e ingresos. El carácter temporal de estas asignaciones también es deducible del art. 15.4 LOFCA, al prevenir que si la deficiencia de medios financieros adquiriese un carácter crónico o estructural, reiterándose estas asignaciones en los Presupuestos Generales del Estado en un espacio de tiempo inferior a cinco años, el Gobierno ha de proponer a las Cortes Generales, previa deliberación del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la corrección del Fondo de Suficiencia, reajustando la participación de las CCAA afectadas en los ingresos tributarios del Estado. De este modo, se evidencia que la LOFCA ha querido atribuir a las subvenciones niveladoras un carácter extraordinario como fuente de financiación, ya que resultan menos respetuosas con la autonomía financiera, por su menor grado de automatismo al tratarse de una partida formada por créditos condicionados, esto es, afectos a fines específicos. Carácter que explica que la Comunidad Autónoma esté obligada a dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas, así como el nivel alcanzado en la prestación de los servicios con ellas financiados (art. 15.5 LOFCA).

Estas asignaciones fueron necesarias desde los primeros años de funcionamiento de nuestra Comunidad, ya que en la fase transitoria se aseguró el coste efectivo de los servicios transferidos, sin valorar los déficit estructurales existentes en los servicios fundamentales; coste que sería utilizado con poste-

rrioridad para la determinación del porcentaje de participación en los ingresos generales del Estado. El método seguido fue calcular el coste de los servicios transferidos en el mismo nivel que se venía prestando por el Estado, sin valorar si existían divergencias previas entre las Comunidades respecto a la cobertura media nacional. Esta forma de operar originó la necesidad de recurrir a las transferencias presupuestarias ex art. 158.1 CE⁹, que resultan mucho más restrictivas para la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas por la merma de la libertad de disposición que comportan¹⁰. Con ello no se quiere decir que la infraprestación de los servicios fundamentales deriven únicamente de haber sido prestados por el Estado a unos niveles inferiores a los mínimos antes de ser transferidos, sino que también son imputables a las valoraciones aleatorias de los servicios en el momento de su traspaso, que no atendieron a las inversiones precisas para eliminar posibles déficit, y a cambios estructurales experimentados *a posteriori* que han obligado a la comunidad a afrontar una demanda superior de ciertos servicios.

A la imprecisión legal se le imputa el hecho de que este mecanismo de nivelación financiera haya sido una fuente de financiación inédita, a pesar de que concurrieran sobradamente las circunstancias que legitimaban su instrumentación en los Presupuestos Generales del Estado. La LOFCA reguló inicialmente este instrumento de forma confusa e indefinida, sin definir qué conjunto de servicios públicos merecen el calificativo de *fundamentales* y su ordenación prioritaria y sin precisar cuál debiera ser el sistema de cálculo del nivel mínimo de prestación que debía garantizarse¹¹. Pese a que la LOFCA definió el nivel mínimo de prestación de los servicios públicos como el *nivel medio* del

⁹ Vid. MEDINA GUERRERO: "La Hacienda de la Comunidad Autónoma Andaluza", *Estatuto de Andalucía. Las competencias*, vol. I, Porrás Nadales, A./ Ruiz-Rico, J. J. (dir.), Barcelona, Ariel, 1990, p. 154.

¹⁰ Por la limitación de la libertad de disposición, es decir, de la autonomía de gasto, así como por la reducción de la participación de las CCAA a una simple audiencia previa, como se desprende del artículo 3.2.c) LOFCA.

¹¹ En este sentido lo manifestaron GAYUBO PÉREZ: "La financiación de las Comunidades Autónomas y la solidaridad", *La financiación de las Comunidades Autónomas. Análisis y orientación desde el Federalismo Fiscal*, Romano Velasco (comp.), Valladolid, Junta de Castilla y León, 1995, p. 167; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ/ LÓPEZ NIETO: "Los servicios públicos fundamentales en la LOFCA (El art. 15 y sus derivaciones)", *Revista de Estudios Regionales*, núm. 7, 1981, pp. 17 y 43.

conjunto de los mismos *en el territorio nacional*, el criterio utilizado, aparte de las dificultades que planteaba para su determinación a efectos estadísticos¹², obligaba a recurrir permanentemente a las asignaciones presupuestarias, ya que era obvio que siempre existirían concretos servicios que estuvieran por debajo del nivel medio. Este criterio conllevaba que estas asignaciones fueran necesarias aún en el supuesto de que los servicios se prestaran por encima del nivel mínimo, salvo que se diera una coincidencia en el nivel de prestación de los servicios de todas las Comunidades. Supuesto difícil, al margen de que resultaba escasamente conciliable con el carácter excepcional de estas asignaciones, fundamentalmente porque el nivel medio crecería a medida que lo hiciera la cobertura de los servicios públicos en las Comunidades peor dotadas¹³. Además al compararse la media no de cada servicio fundamental de responsabilidad autonómica, sino del conjunto de ellos, existía la posibilidad de que servicios públicos abandonados o insuficientemente prestados se compensaran con el nivel del resto de los servicios, bien de la propia Comunidad, bien de las restantes Comunidades¹⁴. Se ha argumentado que con la referencia al conjunto se pretendía evitar, supuesta la autonomía de gasto, que la sobre dotación de los servicios fuera la causa del déficit de otros¹⁵.

¹² Al respecto el Informe de la Comisión de Expertos, de julio de 1981, advirtió que “una vez más nos encontramos ante una cuestión en la que la correcta aplicación del sistema de financiación de las CCAA depende de la existencia y la calidad de la información estadística” (*Informe de la Comisión de Expertos sobre Financiación de las Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1981, p. 73).

¹³ Cfr. PERULLES: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Aja (dir.), Madrid, Tecnos, 1990, p. 383.

¹⁴ Esta referencia al conjunto de los servicios públicos fundamentales es criticada por DO-RESTE ZAMORA: “El artículo 158.1 de la Constitución Española y la reserva de ley orgánica”, *El Estado de las Autonomías*, Antoni Monreal (ed.), Madrid, Tecnos, 1991, p. 121; LAMPREAVE PÉ-REZ, J. L.: *Comentario a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, Oscar Alzaga (ed.), Tomo XI, Madrid, Edersa, 1988, p. 567. Por ello, Pedraja Chaparro consideró que urgía la aprobación de una ley reguladora de esta materia que delimitara los servicios públicos fundamentales, estableciera unos límites temporales para que existiera un compromiso real de garantía y al mismo tiempo, delimitara para cada uno de esos servicios unos índices de necesidad y coste unitario de prestación (“La garantía de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales en la financiación de las Comunidades Autónomas en España: principales problemas”, *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 2065, 1987, p. 4380).

¹⁵ Así lo ha manifestado FALCÓN Y TELLA, R.: *La compensación financiera interterritorial y otras técnicas aplicativas del principio constitucional de solidaridad*, Monografías 7, Madrid, Congreso de los Diputados, 1986, p. 219. Opinión compartida por LINARES Y MARTÍN DE ROSALES, J.: “Asignaciones presupuestarias para garantizar niveles mínimos de servicios fundamentales”, *II Jornadas sobre aspectos presupuestarios y financieros de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1984, p. 311.

Al margen de la complejidad para su instrumentación, quizás el temor de posibles injerencias estatales amparadas en esta fuente de ingresos, al ser otorgadas para un destino concreto –cual es la prestación de servicios esenciales a la comunidad-, también pudiera justificar, en cierta medida, los reparos existentes para su utilización¹⁶. Como medio de evitar la erosión de la autonomía, opinaba Entrena Cuesta, que sería deseable que estas asignaciones no se configuraran como “una graciosa ayuda del Estado, sino que se objetiven en la medida de lo posible”¹⁷. A pesar de ello, el carácter condicionado de estas ayudas de origen estatal legitima el ejercicio de ciertas facultades fiscalizadoras del Estado sobre las mismas. En tal sentido, el artículo 15.5 LOFCA establece que cada Comunidad Autónoma deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la utilización que ha efectuado de las asignaciones presupuestarias percibidas y del nivel de prestación alcanzado en los servicios por ellas financiados. Lo que es acorde con la jurisprudencia constitucional, que ha declarado incompatibles con la autonomía financiera únicamente aquellos controles de los que resulte una posición de subordinación o dependencia cuasi-jerárquica de las Comunidades Autónomas respecto de la Administración del Estado¹⁸.

La reciente modificación del art. 15 LOFCA¹⁹, que ha tratado revitalizar las casi inéditas asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales, ha disipado las dudas interpretativas que originó la anterior redacción de este precepto, aclarando dos cuestiones que generaron densas polémicas doctrinales. Primeramente, la nueva redacción declara expresamente

¹⁶ El peligro que encerraba este precepto fue puesto de relieve por el senador Unzueta, que se pronunció, en nombre de los senadores vascos, en los siguientes términos: “Nosotros creemos que toda Autonomía tiene su contrapartida en la autonomía financiera. Esto nos parece tan diáfano que sospechamos la intencionalidad de este precepto en el sentido de establecer controles del Estado, más o menos rígidos, al desenvolvimiento de la actividad funcional de las Comunidades Autónomas, so pretexto de comprobar si las prestaciones de los servicios corresponden al nivel mínimo exigible” (Sesión de 13 de septiembre de 1978, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, vol. IV, Madrid, Cortes Generales, 1980, vol. IV, p. 4099).

¹⁷ *Comentarios a la Constitución*, Garrido Falla (coord.), Madrid, Civitas, 1985, p. 2336.

¹⁸ Esta línea jurisprudencial se refleja en las SSTC 4/1981, FJ 3.º; 6/1982, FJ 7.º; 76/1983, FJ 12.º; 63/1986, FJ 9.º; 96/1990, FFJJ 12.º y 16.º.

¹⁹ Por el art. 3 de la Ley 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica, 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE n. 313, 31 de diciembre de 2001).

qué a efectos de ese artículo se considerarán servicios fundamentales, sin que tal carácter sea discutible, la educación y la sanidad. En segundo lugar, aunque se mantiene la previsión de que las asignaciones complementarias se podrán percibir cuando los recursos financieros que reportan los tributos cedidos y la participación, a través del Fondo de Suficiencia, en los ingresos del Estado sean insuficientes para cubrir el nivel mínimo, se dispone que por ley se determinará el nivel medio de prestación de los servicios fundamentales en el territorio nacional y se estimará que no se cubre el nivel mínimo de prestación cuando su cobertura se desvíe en la cuantía que hubiera dispuesto dicha ley. No se ha hecho de esperar tal previsión legal, ya que el art. 67 de la *Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se han regulado las Medidas Fiscales y Administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades de Régimen Común* ha precisado que se entenderá que no se alcanza el nivel de prestación del servicio fundamental de educación, “cuando el incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente, expresado en términos porcentuales, sea superior, en más de tres puntos, al incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional”; mientras que “queda afectado el nivel de prestación del servicio público fundamental de sanidad, cuando el incremento de la población protegida, debidamente ponderada en función de la edad, en la Comunidad Autónoma entre un año y el siguiente sea superior, en más de tres puntos, el incremento porcentual que experimente en ese mismo período la media nacional”. Si bien, según el apartado tercero de dicho artículo, también se entenderán afectados los niveles de prestación cuando los incrementos referidos sean superiores “en más de un punto a las medias nacionales cuando la superficie de la Comunidad Autónoma sea superior a 90.000 kilómetros cuadrados”. Cuando se produzca las circunstancias citadas, la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma afectada analizarán conjuntamente las causas y posibles soluciones, examinando en su conjunto la financiación de ésta, a los efectos de determinar la procedencia o no de su participación en las asignaciones de nivelación. Para evitar que estas transferencias niveladoras en su configuración actual sean reivindicadas para subsanar situaciones deficitarias anteriores, se ha prevenido que sólo serán aplicables a las desviaciones que se produzcan en el Sistema de Financiación de las CCAA que entra en vigor el 1 de enero de 2002²⁰. No obstante, esta reforma legal evidencia que el nuevo modelo de financiación autonómica ha perseguido aunar definitivamente los criterios de responsabilidad fiscal y la garantía de cober-

²⁰ Cfr. las Disposiciones Adicionales Primeras de la Ley Orgánica 7/2001 y la Ley 21/2001.

tura de la demanda de servicios públicos, asentados sobre dos principios constitucionales, la autonomía y la solidaridad.

Pese a las constantes iniciativas destinadas a la articulación de las transferencias presupuestarias del art. 15 LOFCA impulsadas por el CPFF²¹, este instrumento financiero no se puso en práctica hasta 1997, quedando pendiente, entre tanto, la exigencia constitucional del art. 158.1 CE y el cierre del sistema LOFCA. En los Presupuestos Generales del Estado para 1997 se dotó, aunque con una cuantía simbólica, una partida presupuestaria de diez mil mi-

²¹ En su Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el método para la aplicación del sistema de financiación de las CCAA en el período 1987-1991, constató la necesidad de “un estudio y análisis de los servicios públicos fundamentales, la determinación de su nivel medio de prestación y su relación con los recursos que el sistema proporciona a cada Comunidad para la prestación de los mismos”. En la negociación del Acuerdo de 20 de enero de 1992, sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992-1996, se instó al Grupo de Trabajo creado la elaboración de un informe sobre la aplicación del art. 15 LOFCA que facilitara la articulación un Fondo para la Nivelación de servicios mínimos, en el que se haría especial referencia a: la definición de los servicios públicos fundamentales y la enumeración de los que hubieran sido traspasados a las Comunidades, los procedimientos técnicos que permitieran identificar los costes reales de dichos servicios en cada territorio y las prioridades en la aplicación del mecanismo nivelador. Este grupo, aún cuando emitió el informe el 30 de junio de 1992, no logró el diseño de unas reglas para la puesta en funcionamiento del art. 15 LOFCA. En el Acuerdo 1/1993, 7 de octubre, para el desarrollo del sistema de financiación en el quinquenio 1992-1996 del CPFF se encomendó a un grupo de expertos la elaboración de un estudio sobre los aspectos problemáticos de la financiación de las CCAA y las propuestas de revisión, en cuyo contenido debían figurar la forma de cálculo e instrumentación de dichas asignaciones. En este estudio conocido como el *Libro Blanco sobre Financiación* (publicado con el título *Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas*, Madrid, IEF-Ministerio de Economía y Hacienda, 1995) se propuso la eliminación de la nivelación del art. 15 LOFCA, porque en el esquema financiero que se diseñó quedaba sin contenido. En el sistema ideado se apostaba por proceder a una verdadera descentralización impositiva a favor de las CCAA, sustituyendo la participación en ingresos del Estado por un sistema de tributos compartidos, también denominados en el *Libro* “impuestos autonómicos normalizados”. A medida que se produjera la descentralización –y consiguiente territorialización– de los ingresos de la hacienda central, las transferencias del artículo 13 de la LOFCA tendrían que ir jugando el papel de auténticos instrumentos de nivelación, ello unido a la idea de arbitrar un mecanismo específico para nivelar las dotaciones de capital público, hacía innecesarias las asignaciones de nivelación previstas en la LOFCA. En el Acuerdo 1/1996, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, si bien tampoco se dio una solución definitiva, el Consejo acordó la creación de un Grupo de Trabajo, que debía elaborar y elevar a la aprobación del Consejo, dentro de 1997, una propuesta para la instrumentación jurídica, financiera y presupuestaria de las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales ex art. 15 LOFCA. No será hasta el Acuerdo del CPFF de 27 de julio de 2001 cuando se acuerde una reforma legal con el fin de impulsar las asignaciones niveladoras.

llones de pesetas por tal concepto en la sección 32²², dotación que ascendió en los Presupuestos para 1998 a doce mil millones de pesetas²³. De los anteriores créditos correspondió a Andalucía cuatro mil millones de pesetas en 1997²⁴ y en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma desde los ejercicios 1998 al 2000 se han consignado cuatro mil ochocientos millones de pesetas en concepto de nivelación de los servicios públicos fundamentales, como resultado de mantener el mismo criterio de presupuestación empleado para 1997²⁵. Y, por último, en los Presupuestos Autonómicos para el ejercicio 2001 se previó la recaudación de dos mil novecientos cincuenta y cuatro millones de pesetas por este concepto²⁶. A pesar de la existencia de estas previsiones, el Gobierno central no ha transferido hasta la fecha ninguna nueva asignación por este mecanismo de financiación.

II.2. Sus rasgos diferenciadores respecto a las transferencias compensadoras del Estatuto de Andalucía.

Tanto las asignaciones presupuestarias reguladas en el art. 15 LOFCA como las transferencias niveladoras previstas en la D. A. 2ª EAA actúan como subvenciones condicionadas igualatorias de carácter extraordinario, es decir, son instrumentos de financiación destinados a lograr la prestación generalizada en el ámbito territorial correspondiente de un nivel mínimo de servicios públicos fundamentales, haciendo realidad los principios de igualdad y solidaridad interregional, que exigen garantizar a cada ciudadano, sin tomar en consideración la región donde resida, la prestación de los servicios autonómi-

²² Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (BOE núm. 315, 31 de diciembre de 1996).

²³ Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 (BOE, núm. 313, 31 de diciembre de 1997).

²⁴ Así se reflejó en los Presupuestos andaluces para 1997 aprobados por Ley 8/1996, de 26 de diciembre (BOJA, n.º 151, 31 de diciembre de 1996).

²⁵ Aprobados respectivamente por las Leyes andaluzas 7/1997, de 23 de diciembre (BOJA, núm. 151, 31 de diciembre 1997); 10/1998, de 28 de diciembre (BOJA n.º 149, 31 de diciembre de 1998); 16/1999, de 26 de diciembre (BOJA n.º 152, 31 de diciembre de 1999) y 1/2000, de 27 de diciembre (BOJA n.º 151, 30 de diciembre de 2000).

²⁶ Consúltese al respecto la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2001 (BOJA n.º 151, 30 de diciembre de 2000).

cos en igualdad de condiciones, siempre y cuando se realicen esfuerzos fiscales comparables²⁷. Aunque tengan una función similar –la corrección de los desniveles interregionales en la prestación de los servicios públicos–, son fuentes de financiación diferentes. Como ha escrito Medina Guerrero “la D. A. 2ª no se ha limitado a repetir *ingenuamente* las previsiones contenidas en la LOFCA”, sino que introduce de hecho una nueva fuente de ingresos no subsumible, aunque sí relacionada con las asignaciones niveladoras del art. 15.2 LOFCA, y cuya cobertura constitucional no se encontraría tanto en el art. 158.1 CE como en el más genérico art. 157.1.c) CE²⁸. La D. A. 2ª EAA contiene un mecanismo de nivelación específico de la Comunidad Autónoma de Andalucía, claramente diferenciado del art. 15 LOFCA. Si bien se ha interpretado que la D. A. 2ª EAA no es más que una “declaración de que en Andalucía no es posible la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios transferidos” dadas sus circunstancias socio-económicas y que, por tanto, “concorre el presupuesto de hecho requerido por el art. 15 LOFCA para el otorgamiento de las asignaciones complementarias”²⁹.

Es resaltable que, a diferencia de las asignaciones niveladoras del art. 15 LOFCA, la disposición adicional contempla la concesión de las transferencias estatales para la elevación del nivel de los servicios públicos transferidos *individualmente* considerados, sin referirse al conjunto de los mismos, y sin reparar

²⁷ Los fondos niveladores desempeñan un papel insustituible en todos los países de estructura compuesta, con independencia de su grado de descentralización, cual es afrontar los problemas de desequilibrio horizontal intergubernamental, esto es, proveer a todas las regiones niveles similares de servicios públicos, sin que ello suponga la existencia de niveles diferentes de presión fiscal. Estas medidas compensatorias no han de pretender una absoluta igualdad entre los ciudadanos de las distintas regiones, pues, como observa OATES, las inequidades de carácter horizontal “en la medida que no se permite que sean demasiado serias, pueden considerarse simplemente como una parte del precio de un sistema fiscal descentralizado” (*Federalismo fiscal*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 119). De ahí que en nuestro sistema constitucional no exista “ningún principio de prestación igualitaria en las diferentes Comunidades de servicios transferidos, sólo hay una garantía de servicios mínimos, que es otra cosa” (GARCÍA AÑOVIROS, J.: “La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Revista de Estudios Regionales*, n.º 14, 1984, p. 117).

²⁸ *Op. cit.*, pp. 155-156.

²⁹ BLASCO ESTEVE, A.: “La Disposición Adicional Segunda”, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Muñoz Machado (dir.), Madrid, MAP-Instituto de Estudios de Administración Local, 1987, p. 823. En el mismo sentido, PÉREZ MORENO: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Sevilla, Ediciones Instituto García Oviedo, 1981, p. 356.

en el carácter fundamental de los mismos³⁰. De ahí que no resulte procedente pretender solucionar el tratamiento de estas asignaciones mediante la instrumentación del mecanismo de nivelación del art. 15 LOFCA. Se discrepa, por tanto, del informe interno elaborado en julio de 1997 por el Ministerio de Administraciones Públicas, que anunció la pretensión de no realizar las aportaciones debidas a la Comunidad Andaluza por este concepto, al entender que la D.A. 2.ª EAA era la aplicación autonómica del art. 15 LOFCA, además de basarse en el argumento de que conceder aportaciones por deuda histórica era tanto como reconocer que “España estaba en deuda consigo misma”. Ambos conceptos son claramente diferenciados por los textos legales que los amparan³¹, y se pueden aplicar adicional y simultáneamente, como así se ha realizado por las Leyes de Presupuestos andaluzas desde 1997.

Es más los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales, conforme al apartado segundo de la citada disposición adicional, deben ser fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta de Transferencias, integrada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por un lado, y del Gobierno Central, por otro³². Se articula así un procedimiento específico para su determinación, en el que se requiere la participación directa de la Comunidad Autónoma. Intervención que no se precisa para las asignaciones del art. 15 LOFCA, ya que aun cuando el art. 67.2 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, requiere un estudio conjunto de la Administración General del Estado y de la Administración Autonómica sobre la procedencia de las subvenciones niveladoras, la consignación en los Presupuestos Generales del Estado es una decisión que corresponde discrecionalmente al Gobierno central³³. En

³⁰ Con ello, según Medina Guerrero, “el Estatuto andaluz ha dado un paso adelante en la pretensión de homogeneizar la prestación de los servicios públicos en todo el Estado, cubriendo de esta forma la laguna existente en la Constitución y en la LOFCA respecto a la nivelación de los servicios públicos no fundamentales” (“El sistema de financiación de la Comunidad Autónoma Andaluza”, *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Barcelona, Ariel, 1990, p. 53).

³¹ Cierta sector doctrinal no comparte esta teoría, como FALCÓN Y TELLA: *Op. cit.*, p. 215.

³² Aunque ciertas dudas en este sentido se suscitan para la Comunidad Autónoma de Extremadura, ya que la Disposición Adicional Segunda de su Estatuto, en el apartado segundo, dispone que los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones se fijarán con arreglo a lo establecido en el art. 15 LOFCA. Previsión que no figura en el Estatuto Andaluz.

³³ Consideración similar realiza RUIZ ROBLEDO, A.: *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1988, p. 220. No obstante, se ha observado que si bien las Cortes Generales a la hora de aprobar los Presupuestos del Estado deciden libremente sobre la determi-

ambos supuestos resultaría de aplicación el art. 3.2.d) LOFCA que atribuye al CPFF la apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de las CCAA de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación.

Por otra parte, la razón de ser de ambos mecanismos financieros diverge, ya que el art. 15 LOFCA persigue que las Comunidades menos desarrolladas tengan unos servicios públicos semejantes a la media nacional, mientras que en la disposición estatutaria se busca compensar una desigualdad territorial histórica que hunde sus raíces en el pasado. La deuda histórica andaluza debe ser entendida como una compensación por las circunstancias socio-económicas de Andalucía que, con independencia de las razones a las que obedezcan, impiden la prestación de un nivel mínimo en algunos de los servicios transferidos por el Estado.

III. La casi inédita aplicación de las subvenciones niveladoras andaluzas.

A pesar del menor grado de desarrollo económico que ha caracterizado a nuestra región, no se transfirió ninguna cantidad por este concepto a Andalucía hasta 1997, aunque desde el Parlamento andaluz fueron reclamadas³⁴, al menos por algunos grupos parlamentarios, desde los inicios de la autonomía³⁵. Es difícil de justificar la inaplicación de una disposición del Estatuto de Autonomía que implica la mejora de los servicios básicos del bienestar de la Comunidad Autónoma Andaluza y, por ende, la calidad de vida de su población y que durante algún tiempo se convirtió en uno de los campos de batalla que enfrentaba la Administración Autónoma con la Central.

nación de la asignación prevista en el art. 15 LOFCA, sin sujeción a ningún criterio específico, deben en todo caso cuantificar “aquella de forma que pueda realmente cumplirse el fin al que está destinada la asignación, por lo que no sería constitucional una asignación meramente simbólica o desproporcionada” (PÉREZ MORENO y otros: *op. cit.*; pp. 285-286).

³⁴ También se han reclamado a la Administración Central por las Comunidades de Galicia, Extremadura y Valencia, como consecuencia de haberles sido transferidas competencias sin las debidas aportaciones presupuestarias.

³⁵ Véanse al respecto la Propuesta de Resolución Núm. 1 del Grupo Parlamentario Andalucista publicada como consecuencia del debate sobre financiación de la autonomía en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA)*, núm. 288, 28 de sept. de 1985, p. 5276) o la Resolución núm. 2 del Pleno relativa a la financiación de la CAAnd. (*BOPA*, núm. 20, 4 de noviembre de 1986, p. 219).

La dudosa legitimidad para imponer al Estado una obligación desde una norma estatutaria, pese a que la misma haya recibido su sanción por las Cortes Generales, pudiera explicar la desatención del Estado a esta previsión del Estatuto³⁶. Tal es el parecer de Ferreiro Lapatza, al exponer que las normas que “en los Estatutos de Andalucía, Canarias y Extremadura se refieren a las asignaciones complementarias imponiendo determinadas obligaciones futuras al Estado al margen de la financiación general de todas las Comunidades o, por mejor decirlo, atribuyendo a ciertas Comunidades derechos especiales, no pueden ser tomadas más que como deseo de difícil concreción en términos jurídicos, es decir, en términos de obligaciones y derechos jurídicamente exigibles”³⁷. En igual sentido, Ruiz-Rico observa que “desde una perspectiva jurídica *strictu sensu* no nos parece demasiado correcto imponer al Estado desde una norma estatutaria una obligación –así se desprende de la utilización del verbo en futuro imperativo, “consignarán”- que además depende en gran medida de las disponibilidades presupuestarias de aquél. Obviamente la interpretación que ha de hacerse de esta Disposición Adicional del Estatuto ha de hacerse más en clave política que jurídico-normativa, reorientándola más –como ha sucedido en la práctica- hacia su instrumentación interna, es decir, como una demanda institucional que se dirige desde la Comunidad al poder político estatal”³⁸. Igualmente Medina Guerrero advirtió que “la eficacia vinculante de la D. A. 2ª para el Estado sólo puede ser enjuiciada con escepticismo, no sólo, y *a fortiori*, por la inaplicación del art. 15.2 LOFCA, sino porque, además, la Disposición Transitoria 6ª.5 del Estatuto ya había exigido estas asignaciones excepcionales para el período transitorio con nulos resultados”³⁹.

³⁶ Incluso para aquellos que entienden que la D. A. 2ª EAA es una concreción estatutaria del mecanismo de compensación previsto en el art. 15 LOFCA, “la vinculación de las Cortes Generales no viene dada por esta norma estatutaria, sino por el mandato constitucional del art. 158 CE, concretado en el art. 15 LOFCA. Son estos preceptos los que hacen nacer la obligación del Estado de garantizar en todo el territorio español un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales, y de esa obligación surge el deber de las Cortes de establecer las asignaciones complementarias en los Presupuestos Generales del Estado” (BLASCO ESTEVE, A.: *Op. cit.*, p. 823).

³⁷ *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1985, p. 239.

³⁸ “El Estado Autonómico...”, *op. cit.*, p. 97.

³⁹ “El sistema de financiación...”, *op. cit.*, p. 53.

Por otra parte, también la actitud condescendiente de la Junta respecto a la política del gobierno central pudiera explicar el letargo en el que se ha visto sumida la disposición andaluza. Actitud que podría justificarse en la coincidencia del partido gobernante en los niveles de gobierno central y autonómico, este factor permitiría excusar la escasa presión ejercida, al menos hasta 1996, para lograr el cobro de estas transferencias de nivelación⁴⁰.

Durante 1995 el gobierno central y el andaluz mantuvieron unas negociaciones al respecto, fruto de las cuales se acordó la consignación de cincuenta y un mil millones de pts. para hacer efectiva la D. A. 2ª EAA que no llegaron a abonarse. Esta cantidad llegó incluso a ser recogida en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1996, pero éste fue retirado, prorrogándose los del ejercicio anterior. Ante la pretensión de algunos representantes andaluces de que existían más vías para asegurar esta transferencia, pese a prorrogarse los presupuestos, desde el Ministerio de Administraciones Públicas se estimó que sería un fraude de ley arbitrar vías extrapresupuestarias para lograr asuntos que debían figurar en las cuentas del Estado. En cualquier caso, el artículo 37 del decreto de prórroga de los Presupuestos Generales para 1996 concretó la sección presupuestaria a la que se imputaría dichas asignaciones, al disponer que: "A partir del 1 de enero de 1996, las dotaciones excepcionales de financiación destinadas a asegurar el nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos transferidos, reconocidos a las CCAA en virtud de lo dispuesto en sus respectivos Estatutos de Autonomía, previo acuerdo de las Comisiones Mixtas Paritarias, se atenderán, en su caso, con cargo a los créditos de la sección 32, Entes Territoriales, destinados a la participación de las CCAA en los ingresos del Estado"⁴¹. No obstante, la falta de aval del pago durante el ejercicio de 1996 de los cincuenta y un mil millones de pesetas llevó al Grupo Parlamentario de Izquierda Unida a mantener la enmienda a la to-

⁴⁰ Es innegable que estas asignaciones se han utilizado con criterios partidistas, aunque en el seno del Parlamento Andaluz siempre ha existido un consenso entre las fuerzas políticas sobre la necesidad de proceder a su reclamación. Al principio fue un arma política, en cierta medida arrojada, de IU contra los socialistas cuando gobernaban a la vez en el Estado y en la Comunidad, a la que se unió el PP tras perder el PSOE la mayoría absoluta en la Cámara andaluza. Con posterioridad, a esta petición se adhirió el gobierno socialista de Andalucía quien, ante la presunta política discriminadora del gobierno central respecto de la Comunidad Andaluza de 1996, pasó a enarbolar la bandera de la deuda histórica para presionar al gobierno del PP con el fin de que diera un trato financiero más favorecedor y equitativo.

⁴¹ Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera (BOE, núm. 312, 30 de diciembre de 1995, pp. 10.361-10362).

talidad en los presupuestos andaluces para 1996 y, en consecuencia, a provocar la caída de esos presupuestos y, por decisión del Presidente del Gobierno andaluz, la disolución parlamentaria y el adelanto electoral.

Conforme a nuestro sistema de financiación, los acuerdos políticos sobre la deuda histórica han de ser ratificados por la Comisión Mixta Paritaria y proyectados en los presupuestos generales y autonómicos. En tales términos, el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía llegó a un acuerdo en la sesión celebrada el 22 de febrero de 1996. En dicha sesión se constató que algunos de los servicios públicos transferidos no alcanzaban el nivel mínimo exigido, por lo que se consideró procedente la entrega a cuenta para el ejercicio 1996 de veinte mil millones de pesetas en virtud de lo previsto en la D. A. 2ª EAA. Con posterioridad, el 8 de mayo de 1996, el Parlamento Andaluz aprobó una Proposición no de Ley cuyo objetivo era el cobro de los cincuenta y un mil millones de pesetas como anticipo de la deuda histórica en ese año. Este acuerdo recogía también que el gobierno andaluz debía llevar a cabo las acciones necesarias para que en el seno de la Comisión Mixta se fijara, en el menor plazo posible, la cuantía total no devengada a Andalucía desde el año 1982, en aplicación de la Disposición Adicional Segunda. Además se exigía que la cantidad total de la deuda se abonara en un plazo no superior a cinco años y que se determinara la cuantía anual que, a partir del próximo ejercicio presupuestario, la Administración central debía pagar a la Administración andaluza⁴². En consecuencia, en la Ley 7/1996, de 31 de julio, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996 se asignó como ingreso a cuenta por el concepto de asignaciones complementarias para garantizar un nivel mínimo de servicios una partida de cincuenta y un mil millones de pesetas. Esta partida de nivelación fue incluida un tanto irresponsablemente, pues se desconocía si el Gobierno central tendría voluntad política de hacer efectiva dicha cifra. Es mucho menos justificable si se atiende a que el 22 de febrero de 1996 en la Comisión Mixta Junta-Estado se contrajo el compromiso de pagar tan sólo veinte mil millones de pts., lo que suponía que de los cincuenta y un mil millones presupuestados treinta y un mil carecían de cobertura legal, lo que obligaría al ejecutivo andaluz a un ajuste presupuestario. Es posible incluso

⁴² Cfr. la proposición no de Ley en Pleno 5-96/PNLP-00086 relativa a la posición del Parlamento de Andalucía ante el sistemático incumplimiento del pago a nuestra Comunidad de la deuda histórica, como consecuencia de la no aplicación de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía (*BOPA*, núm. 11, V Legislatura, 24 de mayo de 1996, p. 355; *DSPA*, núm. 6, V Legislatura, 8 de mayo de 1996, pp. 174-185).

plantearse que al consignarse treinta y un mil millones de más se podría haber quebrantado el principio constitucional de coordinación de las haciendas central y autonómica.

Pese a estar fundamentados en un pacto previo, el Consejo de Ministros no aplicó de forma inmediata aquel acuerdo de 22 de febrero de 1996. El cobro de aquellos veinte mil millones fue resultado de un tenso tira y afloja con el gobierno andaluz, pues el cambio del partido gobernante en las elecciones generales de 3 de marzo de 1996 retardó el pago de la cantidad a la que se había comprometido el Ejecutivo socialista. Se estimó que el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta el mes de febrero no vinculaba al actual gobierno a pagar aquella dotación, entendiéndose que se trataba de un acuerdo interno del Ministerio de Economía sin base legal y que había caducado. La Junta de Andalucía, a través de su presidente, llegó a amenazar incluso con ir al Tribunal Constitucional sino se ajustaban los Presupuestos del Estado para abonar la deuda, por entender que ello generaba un conflicto constitucional entre gobiernos y un incumplimiento del EAA. Hasta el 26 de noviembre de 1996, en la sesión plenaria de la Comisión Mixta de Transferencias, el Gobierno de Aznar no accedió, no sin reticencias, a abonar los veinte mil millones, cuyo pago se materializó el 17 de enero de 1997. Desde entonces, el ejecutivo central no ha hecho llegar más dinero por este concepto a la Junta de Andalucía, aunque estos veinte mil millones no han satisfecho de forma definitiva la deuda histórica, sino que constituyen tan solo un primer adelanto.

En los siguientes ejercicios presupuestarios –desde 1997 hasta el presente año 2004– se ha vuelto a incluir en las Leyes de Presupuestos andaluzas unos créditos de veinte mil millones de pesetas es decir, ciento veinte millones de euros) para inversiones dirigidas a la nivelación de los servicios fundamentales⁴³. A tal efecto, la Disposición Adicional Primera de las mismas han dispuesto que “la previsión que figura en el estado de ingresos relativa a las asignaciones complementarias para asegurar el nivel mínimo de los servicios transferidos, a que se refiere la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía, tiene la consideración de *anticipo a cuenta* de la cuantía que para las mismas fije la Comisión Mixta Paritaria Estado- Comunidad Autónoma”, de igual

⁴³ La Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2002 ha cifrado las asignaciones complementarias de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía por importe de 120 millones de euros; y de igual manera han procedido la Ley 9/2002, de 21 de diciembre, de Presupuesto andaluz para el presente año 2003 y la Ley/2003, de 29 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004.

forma añade que “los créditos incluidos en el Servicio 07 “Asignaciones complementarias. Disposición Adicional segunda del Estatuto” de los estados de gastos del Presupuesto sólo se considerarán disponibles en la medida en que la cuantificación de los mismos sea determinada por la Comisión Mixta Paritaria Estado-Comunidad Autónoma”. No obstante, la Comisión Mixta, desde la citada reunión de febrero de 1996, no se ha vuelto a reunir con el propósito de negociar la cuantía total de este fondo excepcional de nivelación⁴⁴, que llegó a ser evaluada en un pleno del Parlamento de Andalucía, celebrado el 9 de agosto de 1994, en un mínimo de doscientos mil millones de pesetas.

Para evitar desfases presupuestarios originados por la falta de transferencia desde la Administración central de los créditos consignados, en los ejercicios presupuestarios 2001-2004 se ha autorizado a la Consejería de Economía y Hacienda, en el supuesto de que al final del ejercicio no se haya producido la fijación de la cuantía de las asignaciones complementarias, que permita el reconocimiento del derecho por la totalidad de las previsiones de ingresos en el concepto correspondiente del Presupuesto de Ingresos, para anular las previsiones de ingresos por el importe reconocido en el concepto 402 (“Asignaciones para el nivel mínimo de servicios”) y, en consecuencia, para anular por el mismo importe los créditos incluidos en el Servicio 07 (“Asignaciones complementarias. Disposición Adicional Segunda del Estatuto”) de los estados de gastos del Presupuesto que no se hayan ejecutado⁴⁵. Además estas partidas se han atribuido a planes y programas de inversión muy concretos, repartidos entre cuatro departamentos –el Servicio Andaluz de Salud y las Consejerías de Educación, Obras Públicas y Asuntos Sociales-, con lo que si el Gobierno central sostiene su decisión de no pagar, estos proyectos, en principio, no se ejecutarán a no ser que la Junta realice algunas modificaciones presupuestarias para que finalmente puedan salir adelante. De esta forma, el gobierno andaluz ha intentado evitar las situaciones embarazosas que se puedan derivar si ese dinero no llega, al tiempo que delega al Gobierno central la responsabilidad si estos proyectos no se realizan.

⁴⁴ Navarro Atienza considera que, ante la falta de reunión de la Comisión Mixta, la única vía posible sería la de acudir a la jurisdicción ordinaria (“La intervención de la jurisdicción ordinaria en relación con el sistema constitucional de financiación autonómica”, *Jurisdicción ordinaria y distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. II Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía*, Granada, Comares-Parlamento, 1998, pp. 314-315).

⁴⁵ Consúltense el apartado 3º de la Disposición Adicional Primera de la Ley 1/2000, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el 2001, de la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, que aprueba el Presupuesto de la Comunidad para el 2002 y las leyes presupuestarias 9/2002, de 21 de diciembre y 17/2003, de 29 de diciembre, correspondientes a los ejercicios presupuestarios 2003-2004 respectivamente.

El incumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía fue uno de los motivos de inconstitucionalidad alegados por el Parlamento Andaluz para impugnar el art. 85 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998 y las cuantías fijadas en la sección 32 (“Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales-Participación de las CCAA en los ingresos del Estado-Programa 911-B)⁴⁶. El criterio barajado por el Parlamento es que dicho artículo, que establece la financiación de las CCAA a las que no sea de aplicación el modelo del sistema de financiación para el quinquenio 1997-2001, incurría en inconstitucionalidad, al no contemplar, en absoluto, entre los recursos financieros para la Comunidad Autónoma Andaluza en 1998 los previstos en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁴⁷. La interposición de estos recursos abre la posibilidad de obtener un pronunciamiento aclaratorio del TC que concrete el alcance y eficacia vinculante de la D. A. 2ª EAA, zanjando la controversia entre la Administración Central y Autonómica en torno a la misma⁴⁸.

Aunque en los años posteriores el Parlamento Andaluz ha optado por no recurrir los Presupuestos Generales del Estado por incumplimiento de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía, no ha cesado en la reclamación del pago de la Deuda Histórica del Estado con Andalucía, solicitando a tal efecto la convocatoria de la Comisión Mixta Paritaria entre la Administración central y la Comunidad Autónoma de Andalucía con el objeto de valorar la deuda y proceder a su pago dentro de un calendario consensuado

⁴⁶ Véase el escrito del recurso de inconstitucionalidad en el *BOPA*, núm. 206, 17 de abril 1998, pp. 12.573-12.575. Impugnación que se reiteró nuevamente contra la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999 (*BOJA*, núm. 301, 23 de febrero de 1999, p. 17.254 y núm. 318, 16 de abril de 1999, pp. 18.451-18.453). Ambos recursos han sido admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional.

⁴⁷ Nada cabe objetar al respecto, ya que en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional existen pronunciamientos de inconstitucionalidad basados en la insuficiencia de la norma en cuestión. En esta línea, véanse las SSTC 68/1996; 96/1996.

⁴⁸ Sería sumamente positivo que el Tribunal Constitucional no se demorase en la resolución de estos recursos de inconstitucionalidad, porque, como han observado los Profesores Aja y Pérez Tremps, tal retraso “puede llegar incluso a generar auténticas *deudas históricas* si se constata que lo declarado inconstitucional ha originado un perjuicio económico grave (piense, por ejemplo, en la impugnación del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas)” (“Tribunal Constitucional y organización territorial del Estado Autonomico”, *La justicia constitucional en el Estado Democrático*, Madrid, Tirant lo Blanch, 2000, p. 173).

entre las dos Administraciones⁴⁹. El Parlamento de Andalucía ha esgrimido, entre otros argumentos, su firme compromiso con la defensa y sentido de lealtad al Estatuto de Autonomía y, en concreto, con su Disposición Adicional Segunda. De ahí que en el presente ejercicio, pese al acuerdo alcanzado sobre el nuevo modelo de financiación autonómica 2002-2006, que ha sido ratificado por Andalucía en Comisión Mixta el pasado 18 de febrero, la aplicación efectiva de la Disposición Adicional Segunda del EAA no ha sido relegada al olvido, volviéndose a reclamar nuevamente al Gobierno Central en el ejercicio 2002 el pago de la deuda histórica, incluyendo, como en años anteriores, las asignaciones complementarias previstas en la Disposición Adicional Segunda del EAA, cifradas un año más, en ciento veinte millones de euros.

Por tanto, transcurridos veinte años de vigencia del Estatuto y pese a la importancia que revisten estas subvenciones niveladoras, la articulación de las mismas constituye todavía una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de financiación autonómica⁵⁰. Sería aconsejable que se realizara una estimación y cuantificación definitiva y detallada de la cantidad adeudada por la Administración Central a la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se fijara el calendario para su liquidación, con el fin de acabar con las reivindicaciones permanentes de su pago. La vertebración financiera del país, aunque su estructura territorial sea descentralizada, no puede estar permanentemente abierta a deudas y compensaciones que nunca acaban de amortizarse del todo. Es peligroso el hábito que se está generalizando en el Estado español entre algunos gobiernos autonómicos de formular requerimientos sobre la base de conceptos históricos, siempre difíciles de evaluar objetivamente.

⁴⁹ Cfr. al respecto las Resoluciones núm. 2, 16.1, 19 y 25 aprobadas como consecuencia del Debate General sobre las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, aprobadas por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 10 y 11 de octubre de 2000 (BOPA núm. 59, 20 de octubre de 2000, pp. 2.793-2.795); así como las Resoluciones núm. 1, 6 y 15 aprobadas por el Pleno del Parlamento en sesión celebrada los días 12 y 13 de septiembre de 2001, como consecuencia del Debate General sobre el modelo de financiación autonómica y el reciente Acuerdo sobre el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común (BOPA, núm. 188, 21 de septiembre de 2001, pp. 10.152-10.153).

⁵⁰ La desatención con la que el poder central ha tratado la D. A. 2ª del Estatuto ha sido denunciada por Aguilar Moreno en una obra colectiva de los redactores del Estatuto Andaluz, en la que reflexionan retrospectivamente sobre la autonomía andaluza ("De la memoria", *Veinte años después*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, pp. 51-52).

IV. LA POLÉMICA CALIFICACIÓN DE LA “DEUDA HISTÓRICA” COMO HECHO DIFERENCIAL

Como consecuencia de haberse tardado más de quince años, desde la entrada en vigor del estatuto en enero de 1982, en iniciarse las negociaciones para el cumplimiento de esta obligación, el Estado ha contraído una deuda con nuestra autonomía, hoy conocida como *deuda histórica*, que en la quinta legislatura se empezó a considerar, a nuestro juicio, incorrectamente como un *hecho diferencial* propio de la comunidad andaluza. Y ello porque en materia de financiación autonómica, los sistemas forales de concierto y convenio económico (DA 1ª CE) y el régimen económico-fiscal del archipiélago canario (DA 3ª CE) son los únicos hechos diferenciales objetivos explícitamente constitucionalizados y, por consiguiente, los únicos que tienen cabida en el sistema constitucional español. Tal es el parecer de López Aguilar, que opina que *hechos diferenciales constitucionalmente relevantes* son aquellos “de los que pueda predicarse directa o indirectamente una consignación constitucional razonable, de la que quepa colegir un mandato de tutela, una apuesta o expresión de la voluntad constitucional de proteger ese hecho”⁵¹. En esta línea Trujillo defiende la necesidad de distinguir los “hechos diferenciales” –definidas como singularidades autonómicas institucionalmente relevantes por estar previstas en la Constitución o ser consecuencia directa de previsiones constitucionales, que constituyen un límite a la homogeneidad (como la lengua y cultura propias, los derechos civiles forales o especiales, las peculiaridades económico-financieras o la insularidad)-, de las “aspiraciones diferenciadoras globales”, que legítimamente cabe plantear en el marco de nuestra Constitución, consistentes en “pretensiones tendentes a lograr una acentuación del principio diversificador a favor de una o varias Comunidades, aún a costa de acrecentar los perfiles asimétricos del Estado Autonomo”⁵². De esta argumentación se deriva la imposibilidad de calificar como hechos diferenciales diferencialidades distintas a las previstas en las disposiciones constitucionales, es decir, no inferibles de la Constitución, ya sea por su mención expresa, ya sea por remisión y configuración en otras normas del bloque constitucional o de la constitucionalidad como los EEAA, las leyes del Concierto vasco o del Convenio navarro, o las leyes estatales del régimen económico-fiscal canario.

⁵¹ *Estado Autonomo y hechos diferenciales*, Madrid, CEPC, 1998, p. 42.

⁵² “Integración constitucional de los hechos diferenciales y preservación de la cohesión básica del Estado de las Autonomías”, en AAVV, *Asimetría y cohesión en el Estado Autonomo*, Madrid, MAP-INAP, 1997, p. 19.

Aunque la deuda histórica reivindicada por Andalucía tiene su fundamento jurídico en la D. A. 2ª EAA, no le es extensible la calificación de hecho diferencial, por cuanto carece de una vocación de permanencia –la deuda se extinguirá una vez recibidas las subvenciones y nivelados los servicios esenciales-. Lo diferencial reviste un carácter estructural y goza de “una especial fuerza pasiva frente a actos normativos sobrevenidos o provenientes de instancias externas al círculo estricto de los sujetos jurídicos de la diferencialidad”⁵³, mientras que la denominada “deuda histórica” es tan solo un rasgo diferencial de carácter fiscal, una situación socioeconómica coyuntural con eventuales consecuencias financieras. Y “no toda desuniformidad o asimetría es expresiva de un hecho diferencial”⁵⁴, ni siquiera cuando aquellas desuniformidades obedezcan a un designio del poder estatuyente.

Por último, a efectos prácticos tampoco resultaría adecuado sustentar la identidad andaluza sobre la base de esa singularidad estructural y económica, por cuanto “si las señas de identidad diferenciales de Andalucía se forman esencialmente a partir de una demanda social para hacer frente a esta realidad (económica), cuando ésta ya no exista –o sea otra muy distinta- habrá que buscar otros elementos distintivos con los que seguir manteniendo una conciencia como comunidad diferenciada”⁵⁵.

V. PERSPECTIVAS FUTURAS DE APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ESTATUTARIA

La Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía representa una clara apuesta por el equilibrio territorial, acredita la necesidad de recibir recursos niveladores para superar el menor grado de desa-

⁵³ LÓPEZ AGUILAR: *Estado Autonomico...*, cit., p. 259. Ideas reiteradas en “Una crónica autonómica: el debate sobre el futuro del Estado de las Autonomías”, *Parlamento y Constitución*, núm. 3, 1999, pp. 14 y 18.

⁵⁴ LÓPEZ AGUILAR: “Constitución, autonomía y hecho diferencial. El Estado Autonomico y el hecho diferencial constitucionalmente relevante”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2, septiembre-diciembre, 1997, p. 73.

⁵⁵ RUIZ-RICO, G.: “El Estado Autonomico...”, *op. cit.*, pp. 90-91. La falta de relevancia jurídica es otro factor que, según López Aguilar, impide identificar como un hecho diferencial la “deuda histórica andaluza” (“Hechos diferenciales y federalismo competitivo”, *Revista de Derecho Político*, núms. 48-49, 2000, p. 24).

rollo económico. Aún cuando pueda resultar difícilmente explicable, este mecanismo de nivelación financiera se ha estructurado de forma tardía y con dotaciones insuficientes, lo que evidencia que al principio de solidaridad interterritorial no se le ha prestado toda la atención que mereciera desde los inicios de la negociación de la financiación autonómica, perjudicándose indirectamente derechos básicos reconocidos a los ciudadanos por la Constitución, como pudieran ser la educación (art. 27), la sanidad (art. 43), la vivienda (art. 44), etc. Lo que no deja de ser una grave deficiencia no sólo del propio sistema de financiación autonómica, sino también del Estado del Bienestar, porque el equilibrio en cuanto a la prestación de los servicios públicos es una cuestión previa a la corresponsabilidad fiscal, a la que, sin embargo, se le ha otorgado una mayor preeminencia en los últimos años.

Su tímida articulación evidencia que el estatuto andaluz no se ha desarrollado en toda su potencialidad, lo que incita a reflexionar sobre la necesidad de una reforma estatutaria, tan discutida el pasado año con ocasión de la propuesta del gobierno andaluz de una segunda modernización. A nuestro entender, es prioritario apurar todas las posibilidades que ampara el Estatuto, culminar su desarrollo, antes de plantearse posibles modificaciones, ello sin perjuicio de la conveniencia de proseguir ahondando en un debate para reflexionar colectivamente sobre los problemas que aquejan a la comunidad, procediendo en un momento posterior al estudio de posibles mejoras destinadas a perfeccionar nuestra norma institucional básica tras sus dos primeras décadas de vigencia⁵⁶. Es innegable que ciertos ajustes y adaptaciones en nuestro estatuto son necesarios, tales como la articulación de vías que permitan la participación de la región en las instituciones comunitarias, el sistema electoral, la referencia a la legislación básica en el art. 15 EAA, en lugar de a la regulación general del Estado, etc., pero es conveniente afrontar esta reforma con la debida serenidad que exige una materia tan delicada como es la labor del legislador estatuyente.

En cualquier caso, la problemática que todavía sigue suscitando la disposición analizada ha de ser relativizada hoy en día en la medida que la progresiva igualación socio-económica que está experimentando la Comunidad Autónoma⁵⁷, unido al impulso que han recibido las asignaciones de nivelación

⁵⁶ Se trataría de una tarea de prospección similar a la que plantea Cruz Villalón con carácter previo a la reforma constitucional ("Constitución y reforma", *Claves de Razón Práctica*, núm. 115, 2001, p. 7).

⁵⁷ Lo que se desprende de los distintos estudios económicos efectuados. Así entre 1994 y 2001, el PIB andaluz creció un 35,4%, 5,0 puntos porcentuales por encima de la española y 15,3 más que la zona euro.

de los servicios públicos fundamentales previstas en el art. 15 LOFCA en el nuevo modelo de financiación autonómica, pudieran hacer innecesarias en un futuro hipotético las asignaciones complementarias previstas en la Disposición Adicional Segunda de Estatuto, que pervivirían en el seno de la normativa estatutaria como norma transitoria. Tras veinte años de vigencia del Estatuto, el problema de la deuda histórica debería ser relativizado, ya que, como declara López y López, aún admitiendo la existencia de un desarrollo incompleto del Estatuto en este extremo, de lo que “debemos hablar en profundidad no es de la deuda histórica, sino del sistema de financiación, en su doble vertiente de suficiencia de los servicios e inversiones para atender las políticas destinadas a combatir los desequilibrios territoriales y avanzar en el desarrollo social y económico de Andalucía”⁵⁸.

Pero en tanto en cuanto no se produzca la tan deseada nivelación territorial de los servicios públicos básicos, la D. A. 2ª EAA es un instrumento que legitima para reivindicar desde Andalucía unas transferencias que deberían haber sido recibidas en su integridad hace bastantes años. De hecho, el acuerdo sobre el nuevo sistema de financiación no ha implicado la renuncia de la deuda histórica, aunque ha allanado el terreno para la búsqueda de una fórmula consensuada con el Gobierno central que dé cumplimiento a lo establecido en esta disposición, alcanzando la igualación definitiva en la prestación de los servicios públicos transferidos.

⁵⁸ “Reflexiones sobre la reforma estatutaria. Un estatuto para el futuro de Andalucía”, *Veinte años después*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, pp. 60-67.

“Un primer apunte sobre la Ley de cohesión y calidad del sistema nacional de salud”

Elsa Marina Álvarez González

Universidad de Málaga
Bicaria de Investigación

SUMARIO: 1.- INTRODUCCIÓN. 2.- SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. 3.- PRESTACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD. 4.- LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN EN EL SNS: EL CONSEJO INTERTERRITORIAL Y LA ALTA INSPECCIÓN. 5.- A MODO DE CONCLUSIÓN.

1. INTRODUCCIÓN

Hacer una valoración inmediata de la recién promulgada Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (en adelante, LCCSNS) puede resultar algo aventurado. Sin embargo, no podemos resistirnos a avanzar algunas reflexiones sobre la misma. No en vano, desde distintos sectores se venía reivindicado la necesidad apremiante de una Ley de este tipo para conseguir, una vez culminado el proceso de descentralización sanitaria –desde hace tan sólo dos años todas las Comunidades Autónomas (CCAA) tienen traspasadas las funciones y servicios para gestionar la asistencia sanitaria–, la definitiva implantación del modelo de sanidad pública que recogía la Ley General de Sanidad de 1986 (LGS).

La LGS proclamaba, aunque, a nuestro entender, de una forma un tanto desordenada, una concepción integral de la sanidad pública, que incluía dos grandes objetivos para la actividad administrativa en la sanidad: por un lado, la acción administrativa en materia de salud pública en general y, por otro, la acción prestacional o asistencial. A este último fin creó, por lo demás, el Sistema Nacional de Salud (SNS), entendido como el conjunto de los Servicios de Salud de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, en el que se integrarían todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud, así como las funciones y prestaciones que son responsabilidad de los poderes públicos, todo ello para garantizar el derecho a la protección de la salud reconocido en el art. 43.1 CE.

Sobre esta base, la LGS preveía que una vez terminado el proceso de trasposos de la asistencia sanitaria a todas las CCAA, el Estado sería el encargado de desempeñar el papel de director y coordinador general del Sistema Nacional de Salud, a través de las competencias exclusivas que constitucionalmente tiene reservadas: sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad, legislación sobre productos farmacéuticos y legislación básica de la Seguridad Social. A lo que debía añadirse el ejercicio de la Alta Inspección, no explícito en el texto constitucional, pero contemplado expresamente en todos los Estatutos de Autonomía y en la propia Ley General de Sanidad.

Ese proceso de descentralización sanitaria ha culminado hace bien poco, en concreto, a través de los últimos Reales Decretos de trasposos de los servicios, centros y funciones, es decir, los medios materiales y humanos existentes y necesarios para la gestión por las CCAA de la asistencia sanitaria, publicados los días 28 y 29 de diciembre de 2001, y la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, en la que se establece el nuevo sistema de financiación autonómica. De esta manera, la gestión de la asistencia sanitaria por las CCAA, en principio asumida tan sólo por siete, las denominadas históricas, más Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra, está ya en manos de todas ellas.

Desde ese momento, la realidad efectiva del sector sanitario es, pues, bien distinta de la que contempló la LGS de 1986 (para ésta la descentralización general aparecía en gran medida sólo como un horizonte de futuro), asumiendo consecuentemente la cooperación y la coordinación entre las distintas instancias públicas competentes y el Estado, como garante último de la cohesión en el conjunto del Sistema Nacional de Salud, un papel fundamental. Tales principios, junto a la calidad en la atención sanitaria –convertido en los últimos años en el motor de impulso y cambio del sistema–, aparecen como los principios fundamentales que inspiran la regulación de la LCCSNS.

Bajo estos principios, la Ley trata de reordenar el sistema sanitario reaptándolo a la nueva situación autonómica, es decir, de gestión por las CCAA de la asistencia sanitaria, contexto éste en el que cobran especial importancia una serie de medidas organizativas. Así el reconocimiento de mayor protagonismo a determinados órganos que si bien se crearon al amparo de la Ley General de Sanidad, sin embargo, no han tenido el desarrollo y funcionamiento previstos en aquel momento y necesitaban cobrar mayor fuerza y dinamismo, una redefinición de las competencias legales del Estado en el ámbito sanitario, y la creación de nuevos órganos, como el Observatorio del Sistema Nacional de Salud o la Agencia de Calidad Sanitaria, necesarios para alcanzar los ob-

jetivos comunes de la Ley: la equidad, la calidad y la participación social en un sistema sanitario armónico y cohesionado.

En el presente trabajo nos limitamos a realizar un primer apunte sobre esta nueva regulación del sistema sanitario público, para valorar cómo será o podrá ser su aplicación y si los objetivos a que se refiere la exposición de motivos de la LCCSNS, con la regulación que posteriormente incorpora su texto normativo, son efectivamente alcanzables en la práctica o no. Hay que advertir en todo caso que esa regulación de la LCCSNS, aunque articula una reforma sanitaria, en ningún momento implica la sustitución de la Ley General de Sanidad, la cual sigue vigente salvo en los preceptos que expresamente aquélla deroga¹. Algo natural, pues la LCCSNS no pretende tal sustitución, sino tan sólo regular los aspectos imprescindibles para configurar un Sistema Nacional de Salud cohesionado y de calidad, con todo lo que ello implica.

2. SISTEMA NACIONAL DE SALUD Y SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La nueva Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional Salud se ha promulgado al amparo del art. 149.1.16^a y 17^a CE. De esta manera, la asistencia sanitaria sigue vinculada al Sistema de la Seguridad Social, cuestión no baladí, pues de la inclusión de la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud o en la Seguridad Social se derivan consecuencias totalmente diferentes.

Situando el punto de partida en la CE, ésta recoge de forma separada las materias de Seguridad Social y de Sanidad: el artículo 41 se refiere a la existencia de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos; y el artículo 43 reconoce el derecho a la salud y recoge la competencia de los poderes públicos para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Por otra parte, dentro de la distribución competencial, el artículo 148.1.21^a reconoce la competencia de las CCAA en materia de sanidad e higiene; el artículo 149.1.16^a recoge la competencia exclusiva del Estado en materia de sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad, y legislación sobre productos farmacéuticos; y el artículo 149.1.17^a se refiere a la legislación básica y régimen económico

¹ Según la Disposición Derogatoria Primera de la LCCSNS, los únicos preceptos de la LGS que quedan derogados son el artículo 43, que regula la Alta Inspección, y el artículo 47, que regula el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las CCAA.

En consecuencia, a partir de la Constitución se produce una diferenciación entre la materia de salud pública, asumible por todas las CCAA, y la materia de asistencia sanitaria, que en la medida en que formara parte de la Seguridad Social –como era el caso en su momento– sólo podía ser asumida por las CCAA cuyos Estatutos de Autonomía hicieran referencia a la ejecución por aquéllas de los servicios propios de la Seguridad Social. Así, en efecto, reciben los traspasos de los servicios propios de la asistencia sanitaria inicialmente las llamadas CCAA “de vía rápida” (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Navarra), mientras que el resto de CCAA no podían recibir dichos traspasos al no haber asumido la competencia en materia de ejecución de los servicios de la Seguridad Social. Sólo mucho más tarde, cuando esta asunción se concreta con las reformas estatutarias que tienen lugar desde 1996 hasta 1999, estas últimas CCAA podrán prestar ya también la asistencia sanitaria, producidos los correspondientes traspasos de servicios.

La asistencia sanitaria se entendió, pues, vinculada conceptualmente a la materia Seguridad Social, por más que esa vinculación fuera más que discutible. Se ha señalado en este sentido² que la CE no impone un modelo concreto sobre la prestación de los servicios sanitarios, y que no se puede deducir de la CE una obligada inclusión de la asistencia sanitaria dentro de la materia propia de la Seguridad Social. Más bien, esa conclusión derivaría de la consideración histórica en nuestro país de la prestación de la asistencia sanitaria como prestación propia de la Seguridad Social (el contenido que ésta deba tener no puede, por lo demás, deducirse del texto constitucional, tal y como ha subrayado la STC 206/1997, de 27 de noviembre).

No puede extrañar por ello mismo que, desde un criterio alejado de esa vinculación de la asistencia sanitaria y la Seguridad Social, la Ley General de Sanidad de 1986, al crear el Sistema Nacional de Salud como sistema único y a la vez descentralizado, basado en la universalidad y en la concepción integral de la sanidad, optara por unificar dentro del título competencial sanidad

²J. TORNOS MÁS, “Sistema de Seguridad Social versus Sistema Nacional de Salud”, *Revista Derecho y Salud*, Vol.10, Núm.1, Enero-Junio 2002; MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Vol.I, Civitas, Madrid 1982; “La organización de los sistemas de salud”, Primer Congreso de Derecho y Salud, Barcelona 1992; y *La formación y crisis de los servicios sanitarios públicos*, Alianza Ed. Madrid 1995, pág. 91 y ss.

(artículo 149.1.16^a CE) toda la materia sanitaria, integrando así la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud³. Esta línea se refuerza posteriormente, por lo demás, con la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas, que al disponer la refundición de las normas básicas de Seguridad Social, exceptuó de la refundición precisamente todo lo relativo a la asistencia sanitaria. Cumpliendo dicho mandato, el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, no incorporó un capítulo dedicado a la asistencia sanitaria, consumándose así la existencia de un ordenamiento jurídico de la asistencia sanitaria pública, separado y distinto del de la Seguridad Social⁴.

Sin embargo, en la práctica la asistencia sanitaria siguió dependiendo de la Seguridad Social, y cuando en 1995 se aprueba el RD 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de las prestaciones sanitarias del SNS, el mismo se dicta al amparo tanto del art. 149.1.16^a CE (Sanidad) como del 149.1.17^a CE (Seguridad Social). Por lo tanto, pese a las determinaciones de la LGS, el SNS no queda claramente deslindado de la Seguridad Social. Pero, es más, con la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social, se llega a un nuevo punto de confusión, al integrarse nuevamente la asistencia sanitaria en los casos de maternidad, enfermedad común o profesional, y accidentes, sean o no de trabajo, en la acción protectora de la Seguridad Social. Confusión definitivamente consagrada cuando se modifican los Estatutos de las CCAA de “vía lenta” para que las correspondientes CCAA

³ Esta afirmación queda corroborada por lo dispuesto en el artículo 44 y 45 de la LGS. En el primero se prevé que “todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud integrarán el SNS”. Y en el segundo se dispone que “el SNS integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, son responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud”.

Del mismo modo, la disposición adicional sexta de la LGS establece que “los centros sanitarios de la Seguridad Social quedarán integrados en el Servicio de Salud en los casos en que la Comunidad Autónoma haya asumido competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía. En los restantes casos, la red sanitaria de la Seguridad Social se coordinará con el Servicio de Salud de la Comunidad Autónoma”. Y la transitoria tercera que “el Instituto Nacional de la Salud continuará subsistiendo y ejerciendo las funciones que tiene atribuidas en tanto no se haya culminado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas con competencia en la materia”.

⁴ Esta conclusión es alcanzada con bastante unanimidad por la doctrina a la luz del marco legislativo descrito. Así, Alonso Olea reconoce “la tendencia evidente a la independencia de la asistencia sanitaria respecto del complejo de la Seguridad Social”, en *Las Prestaciones del Sistema Nacional de Salud*, Civitas, 1999, págs. 19-23.

asuman las competencias de asistencia sanitaria de la Seguridad Social; o cuando, por la Ley 29/2001, de 27 de diciembre, se modifica el artículo 86.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social de 1994, para dejar bien sentado que la asistencia sanitaria tiene naturaleza no contributiva, pero que queda incluida en la acción protectora de la Seguridad Social.

Así pues, el ordenamiento jurídico no definía claramente el sistema en el que se debía integrar la asistencia sanitaria, pues, pese a que la CE establece un modelo abierto y, sobre todo, al pronunciamiento expreso y clarificador de la LGS de 1986, que integra la asistencia sanitaria en el SNS, lo cierto es que cada una de las diferentes normas que se han ido dictando han integrado la asistencia sanitaria en la Seguridad Social. Con lo que, desde una perspectiva normativa, en torno a esta cuestión asistimos a un auténtico *totum revolutum*.

No puede extrañarnos que ante esta circunstancia la doctrina haya optado por interpretaciones muy posibilistas. Es el caso de Alarcón Caracuel, quien habla de relativa independización de la asistencia sanitaria respecto de la Seguridad Social: la asistencia sanitaria se presta por el Sistema Nacional de Salud, la cual es una parte distinta e independiente del Sistema de Seguridad Social, pero resulta que a las prestaciones del Sistema Nacional de Salud se puede acceder en virtud de diversos títulos: uno de ellos pertenecer al campo subjetivo de protección del Sistema de Seguridad Social, ya que entre sus prestaciones figura la asistencia sanitaria⁵. Por su parte, Pemán Gavín, también a partir de la Ley 24/1997 citada, considera que el modelo de servicio de salud universalizado puede calificarse formalmente como Sistema Nacional de Salud o como prestación incluida en un “tramo” de la Seguridad Social que se configura con carácter no contributivo y universalizado⁶. En fin, Beltrán Aguirre⁷ argumenta que no se termina de integrar la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud, y por ende, en el título competencial y en la materia de Sanidad, porque al Estado no le interesa. Afirma que “la reforma de los Estatutos de Autonomía de las CCAA del artículo 143 CE da a entender que

⁵ “Veinte años de ordenamiento laboral y de la Seguridad Social conforme a la Constitución”, en el libro colectivo, *20 Años de Ordenamiento Constitucional*, Aranzadi, 1999, p. 67

⁶ “Del Seguro Obligatorio de Enfermedad al Sistema Nacional de Salud. El cambio en la concepción de la asistencia sanitaria pública durante el último cuarto del siglo XX”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm.13, 1998, p. 95.

⁷ “Prestaciones sanitarias y autonomías territoriales: cuestiones en torno a la igualdad”. *Revista de Derecho y Salud*, Vol. 10, Núm. 1, Enero-Junio 2002.

quiere que cuelgue del título competencial Seguridad Social, título que permite mayor control e intervención de la política asistencial de las CCAA toda vez que comprende la competencia exclusiva sobre el régimen económico de la Seguridad Social”.

Esta última visión realista describe con precisión la dialéctica subyacente a nuestro ordenamiento. Hay que decir por ello en este sentido que en principio, nada impide que toda la organización prestacional sanitaria se desgaje definitivamente del Sistema de Seguridad Social y se integre en el Sistema Nacional de Salud, que prestará la asistencia sanitaria a todos los ciudadanos por el simple hecho de serlo, y con más razón cuando, además, se sea beneficiario de la Seguridad Social. En suma, nada impide que la asistencia sanitaria pueda colgarse en exclusiva de la materia y título competencial Sanidad.

Esta era la línea que –superado el cambio de rumbo sobre lo previsto por la LGS de 1986, al que nos hemos referido– parecía estaba a punto de consolidarse con ocasión de la aprobación de la reciente LCCSNS. En efecto, el citado cambio de rumbo respondía a un dato sustantivo: la financiación por la Seguridad Social. Por ello mismo, la progresiva financiación de la asistencia sanitaria pública vía presupuestos generales en lugar de vía cotizaciones sociales, culminada en el año 2000, la asunción definitiva por todas las CCAA de las competencias en asistencia sanitaria, el traspaso a su favor de los servicios, centros y funciones en el año 2001, así como el nuevo modelo de financiación sanitaria de las CCAA aprobado por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, son hechos que parecían propiciar la desvinculación definitiva de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social. Y en efecto, esta intención quedó plasmada en el proyecto de LCCSNS, que invocaba como único título competencial el artículo 149.1.16^a (Sanidad) de la CE y se refería reiteradamente a la integración, unidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud.

Sin embargo, el texto de la LCCSNS definitivamente promulgada invoca como títulos competenciales tanto el art. 149.1.16^a como el art. 149.1.17^a de la CE. Con ello puede decirse que la LCCSNS no ha modificado en este punto la situación preexistente. Es más, que el modelo de la LGS de 1986 y la construcción propia del Sistema Nacional de Salud que al menos formalmente ésta diseñó podrían así quedar en entredicho. Es muy posible que la LCCSNS al invocar como título competencial el artículo 149.1.17^a CE, y no sólo el 149.1.16^a CE, haya buscado tener un “plus” competencial para garantizar la cohesión sanitaria dentro del marco de descentralización de los servicios sanitarios en el que ya nos encontramos. Pero de lo que no cabe ninguna duda es que todavía hoy, tras casi dos décadas desde la LGS de 1986,

persiste el asistematismo y la confusión entre el Sistema Nacional de Salud y la Seguridad Social.

Sigue siendo, pues, un “desideratum” el adecuado reparto sistemático al respecto: para la Seguridad Social la organización y gestión de las prestaciones económicas, debiendo las asistenciales cobrar autonomía respecto de la Seguridad Social y asentarse en organizaciones públicas diferentes especializadas en esta función asistencial, concretamente, en nuestro caso, los Servicios Autonómicos de Salud integrados en el Sistema Nacional de Salud, cuya organización y desenvolvimiento debiera tener lugar en el marco del título competencial Sanidad, no en el de Seguridad Social. “Desideratum”, en efecto, si tenemos en cuenta que hoy en día ya no tiene sentido seguir encuadrando la asistencia sanitaria en el Sistema de la Seguridad Social, máxime cuando los principios rectores del sistema sanitario público son la universalidad y la equidad en el acceso a los servicios sanitarios, principios que se garantizan desde la integración y unidad del sistema, en definitiva desde el Sistema Nacional de Salud, al amparo del art. 149. 1 16ª de la CE.

3. LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD

La LCCSNS regula la ordenación de las prestaciones sanitarias. A tal fin define el Catálogo de Prestaciones como el conjunto de servicios preventivos, diagnósticos, terapéuticos, rehabilitadores y de promoción de la salud dirigidos a los ciudadanos que garanticen las condiciones básicas y comunes para una atención integral, continuada y en el nivel adecuado de atención. El Catálogo comprende las prestaciones de salud pública, atención primaria, atención especializada, atención sociosanitaria, atención de urgencias, prestación farmacéutica, la ortoprotésica, de productos dietéticos y de transporte sanitario (art. 7 de la Ley).

Estas prestaciones se hacen efectivas a través de un conjunto de técnicas, tecnologías y procedimientos que integran la Cartera de Servicios del Sistema Nacional de Salud, la cual será acordada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, y aprobada por Real Decreto. Su actualización se aprobará por Orden del Ministro de Sanidad y Consumo, previo acuerdo del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Cada Comunidad Autónoma, por su parte, podrá aprobar su propia cartera de servicios, que incluirá como mínimo la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud (art. 20). En este sentido, hay que subrayar la inclusión de la salud pública y la atención sociosanitaria como prestaciones sanitarias.

1. En esta nueva regulación se observa una mayor ordenación y definición de las actividades de salud pública, a diferencia de lo que ocurría en la Ley General de Sanidad, en la que estaban totalmente dispersas a lo largo del articulado. La salud pública se configura ahora como prestación sanitaria, encaminada a preservar, proteger y promover la salud de la población, a través de actuaciones dirigidas, entre otras finalidades, a la información y vigilancia epidemiológica, a la protección y promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y de las deficiencias, la vigilancia y control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de mercancías y del tráfico internacional de viajeros, la protección y promoción de la salud ambiental y laboral, y la promoción de la seguridad alimentaria (art. 11). La LCCSNS asume así una concepción integral de la sanidad, ya defendida por la Ley General de Sanidad, pero que ahora se concibe desde una clara voluntad de integración.

2. La asunción por todas las CCAA en 1987 de las competencias en la materia específica de salud pública (sanidad e higiene), había dado lugar a la existencia de subsistemas totalmente independientes de salud pública, con una evidente falta de coordinación entre las Administraciones públicas sanitarias que se ha hecho patente en especial con ocasión de la necesaria adopción de decisiones de interés general en momentos difíciles y proclives a la alarma social (por ejemplo, los casos de las “vacas locas” o los supuestos de “meningitis C”), lo que ha dado lugar a la existencia de subsistemas totalmente independientes de salud pública. Por ello, la LCCSNS dedica todo un capítulo de la misma a regular la actuación coordinada en salud pública y seguridad alimentaria, así como al establecimiento de un Plan de cooperación y armonización de actuaciones en el ámbito de la salud pública (art. 65 y 66).

Esa actuación coordinada de las Administraciones Públicas Sanitarias en salud pública se prevé para dos supuestos: a) ante situaciones de especial riesgo o alarma para la salud pública; y b) para dar cumplimiento a acuerdos internacionales, así como a programas derivados de las exigencias de la normativa europea, cuando su cumplimiento y desarrollo deban ser homogéneos en todo el Estado.

Por su parte, el Plan de cooperación y armonización de actuaciones en el ámbito de la salud pública, aunque el legislador no lo define expresamente, viene a ser un instrumento de planificación sanitaria para garantizar la cooperación entre las Administraciones autonómicas y locales, y cuya finalidad es promover actividades que complementen las realizadas por dichas Administraciones públicas. Así, dicho Plan tiene que: a) establecer las funciones bási-

cas en materia de salud pública a desarrollar en todo el Estado, fundamentadas en el análisis de la situación de salud y en las estrategias y compromisos adquiridos en el ámbito internacional, de acuerdo con la evidencia científica disponible; b) definir la cartera de servicios y las garantías correspondientes a dichos servicios; c) establecer los medios y sistemas de relación entre las Administraciones públicas para facilitar la información recíproca y el seguimiento del plan; d) facilitar la promulgación de la legislación sanitaria y la aplicación de las directivas y reglamentos de la Unión Europea que afectan a la salud pública; y e) promover el desarrollo de hábitos de colaboración y participación en los que se sustente la práctica profesional.

3. Como decíamos, debe resaltarse la inclusión por la Ley dentro de las prestaciones sanitarias de la atención sociosanitaria. La misma queda configurada como una prestación del Sistema Nacional de Salud que comprende el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social. Comprende los cuidados de larga duración, la atención sanitaria a la convalecencia y la rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable (art. 14).

Entendiendo la atención sociosanitaria como aquella atención especial e integral dirigida a personas con necesidad de atención “social” y de “salud” de manera permanente aunque con intensidades variables, el problema reside en la coordinación entre los servicios sociales y de salud, máxime cuando se integra la atención sociosanitaria en el Sistema Nacional de Salud sin tener hoy por hoy una Ley de servicios sociales sobre la Dependencia, de carácter estatal, que delimite el ámbito de actuación de las distintas Administraciones públicas (Estado, CCAA y Administración Local), coordine los diferentes sectores, y –lo que es más importante– regule y solucione los problemas que esa coordinación plantea.

En este sentido destaca como principal problema, a nuestro entender, la diferente configuración de la sanidad y los servicios sociales, ya que la sanidad tiene el carácter de prestación universal y gratuita, caracteres éstos de los que adolecen los servicios sociales, pues hasta este momento, los usuarios de los mismos han tenido que participar en la financiación. Por otra parte, nos preguntamos cómo ha de entenderse la coordinación de la que habla la Ley y sobre todo cómo será la coordinación financiera, es decir, si toda prestación de asistencia sociosanitaria se financiará vía presupuestos generales al igual que la asistencia sanitaria, y si así fuera, qué parte lo sería con cargo a los presupuestos destinados a sanidad

y cuál a los destinados a servicios sociales. Es más, si no debería optarse por un sistema mixto con intervención de la iniciativa privada ó asumir un seguro estatal de cobertura de los riesgos por dependencia.

Entendemos que la financiación pública debiera ser mayor cuanto mayor sea el nivel de dependencia que tuviese el individuo o más débil fuese su situación económica. Habría así una cobertura universal para las situaciones de gran dependencia, que se conseguiría mediante impuestos generales. Dentro de este nivel de gran dependencia se incluirían aquellos individuos que tienen necesidad de apoyo continuado durante mucho tiempo para llevar a cabo las actividades de la vida diaria (hay que tener en cuenta que por lo general estos casos precisan de internamiento, y el nivel de dependencia está asociado a un conjunto de problemas de salud de carácter crónico).

4. Una última consideración sobre la nueva regulación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud a destacar es que la Cartera de Servicios se aprobará con carácter reglamentario, es decir, con rango de Real Decreto, –y su actualización mediante Orden–, lo que plantea si no habría sido más correcto jurídicamente que fuera aprobada con rango legal. Se ha optado por el reglamento por entender que la Cartera de Servicios es una norma que desarrolla la LCCSNS, y que encuentra en la misma la habilitación legal necesaria. Sin embargo, la regulación de la Cartera de Servicios es una normación básica, ya que establece el mínimo común para todo el Estado a partir del cual las CCAA podrán regular su propia Cartera de Servicios, lo que suscita la cuestión de su eventual necesaria regulación por norma legal⁸, al menos en lo que respecta a las condiciones básicas y mínimas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los correspondientes derechos prestacionales.

⁸ Esta afirmación viene respaldada por la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre la noción de bases y sus elementos formales y materiales. Por ejemplo, y conforme a la sentencia del TC 69/1988, de 19 de abril: “... Es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual puede cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto”. “A la segunda finalidad atiende el principio de Ley formal que la misma doctrina acoge en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas”... “Como excepción a dicho principio de Ley formal la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto

4. LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN EN EL SNS: EL CONSEJO INTERTERRITORIAL Y LA ALTA INSPECCIÓN

En todo caso, el elemento central de la nueva Ley de Cohesión y Calidad es la regulación de la coordinación y la cooperación como ejes fundamentales del Sistema Nacional de Salud para garantizar así la existencia de un sistema sanitario público cohesionado y de calidad.

1. La coordinación general sanitaria queda consagrada en el art. 149.1.16^a CE como una competencia exclusiva del Estado. Ya en la Ley General de Sanidad de 1986 se recogía la coordinación y la cooperación como funciones imprescindibles en un Sistema Nacional de Salud descentralizado y armónico. Sin embargo, y a pesar de que dicha Ley preveía mecanismos de cooperación y coordinación de carácter general –como el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, los convenios interadministrativos, los Planes de Salud y los Criterios generales de coordinación– los objetivos de integración que tales mecanismos persiguen no se han conseguido hasta la fecha de una manera adecuada.

Todo ello por razones diversas. En primer lugar, la composición y funcionamiento del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud impedía que se convirtiera en el órgano fundamental del Sistema y encargado de su vertebración funcional. Por otra parte, los Criterios generales de coordinación, recogidos en el art. 70 LGS, no han sido aprobados por el Estado en el sentido establecido por la jurisprudencia del TC que equipara la coordinación con las bases en cuanto a su formalización, por lo que la existencia y exigibilidad de esos criterios precisaría su aprobación por órgano competente y su ulterior publicación en diario oficial, algo que sigue sin producirse. Por lo demás, tampoco se ha producido la aprobación del Plan Integral de Salud, previsto como el conjunto de Planes tanto estatales como autonómicos y que, recogiendo los Criterios generales de coordinación, sería el máximo instrumento de planificación coordinada entre todas las Administraciones públicas sanitarias.

alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. Esta excepción... debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo, pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que ello es aplicable a la Ley formal, pues lo contrario sería permitir que por vía reglamentaria se introduzcan elementos de confusión e incertidumbre, siendo que ello se deja negado en la Ley formal”.

Por ello, buena parte de la cooperación y coordinación a lo largo de los últimos años, más de 16 tras la LGS, se ha llevado a cabo al margen de dichos mecanismos legales y de una manera en cierto sentido informal. De ahí que, en consecuencia, y de manera acuciante tras la culminación de la descentralización sanitaria en diciembre de 2001, se hiciera imprescindible la búsqueda de un nuevo modelo que garantizara un funcionamiento cohesionado del Estado y las CCAA en materia sanitaria, la modernización del Sistema Nacional de Salud que el entorno exige, y el disfrute por los ciudadanos de un servicio sanitario público de calidad y en condiciones de igualdad efectiva en el acceso al mismo independientemente del lugar de su residencia.

A esa necesidad intenta responder la recién promulgada Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (no hay que olvidar que en sus borradores llevaba el título de Ley de Coordinación Sanitaria), cierto que con mucha distancia entre la gran virtualidad que a dicha coordinación le otorga su Exposición de Motivos al recoger la finalidad y los objetivos de la Ley, y las concretas previsiones de su articulado sobre dicha coordinación sanitaria, donde el entusiasmo por parte del legislador resulta mucho menos palpable, para lo cual configura el Consejo Interterritorial del SNS y la Alta Inspección como los ejes sobre los que girará tanto la coordinación como la cooperación de las Administraciones sanitarias públicas.

2. La LCCSNS define el Consejo Interterritorial del SNS como órgano permanente de coordinación, cooperación, comunicación e información. La Ley parece con ello haber optado por una configuración funcional de este órgano mucho más ambiciosa que la hasta ahora vigente (el Consejo Interterritorial del SNS se definía en la Ley General de Sanidad como órgano tan sólo coordinador entre las CCAA y la Administración General del Estado, y en el proyecto de la propia LCCSNS como órgano de cooperación). Resulta por ello oportuno que nos detengamos en el significado y alcance de los principios de coordinación y cooperación⁹.

La coordinación, a la que expresamente se refiere la CE, ha sido definida por la doctrina como un principio en virtud del cual se conjugan para una misma finalidad diversas acciones o diferentes entidades político-administrativas y cuyo fundamento radica en la supremacía de la propia instancia coordinadora. Como notas definitorias de la coordinación se destacan: implicar el

⁹ Vid. José M. Souvirón Morenilla, *Los elementos esenciales del sistema constitucional de organización territorial del Estado y su concreción*, Comares, 2000, págs. 243-249.

ejercicio separado, aunque coordinado, de sus propias competencias por cada una de las entidades de que se trate; tener un carácter vinculante derivado de la ley o norma superior, requisito necesario éste al constituir un límite al ejercicio de las competencias propias; afectar a la forma –no al fondo o contenido– de ejercitar las competencias, y habilitante por tanto para imponer un método de actuación, un modo de ejercer poderes propios y ajenos mediante la participación de las diversas instancias en la determinación de los objetivos y de los medios, pero sin que éstos como tales puedan imponerse.

Por su parte, la cooperación en sentido estricto implica un ejercicio conjunto de las competencias de diversas entidades jurídicas-públicas, cualquiera que sea el grado de esa conjunción y, como regla, con carácter voluntario y en posición de igualdad entre las partes, no afectando a la titularidad de las competencias en cuestión, sino al modo conjunto de su ejercicio. A diferencia del principio de coordinación, la cooperación no se encuentra recogida en el Texto constitucional, pero dado su alcance para la integración del Estado de las Autonomías, tanto la doctrina, como la jurisprudencia y el legislador ordinario han intentado fundamentarla desde diversas perspectivas. Así, para MUÑOZ MACHADO¹⁰ “la cooperación resulta del hecho de que la mayor parte de las competencias se distribuyen en régimen de compartición, y por tanto no pueden ejercerse eficazmente si no hay entendimiento entre los entes responsables (...) la CE no la impone (la cooperación), pero su sistema la implica”. Por su parte, el TC ha visto en el principio de cooperación un dato implícito en el Estado Autonómico, derivado del deber general de colaboración, al que, más allá del efecto limitante en lo formal de la coordinación y de las obligaciones de recíproca información y auxilio derivadas de la colaboración en sentido estricto, vendría a culminar, pero sobre la base de la voluntad de las partes implicadas¹¹. En cuanto al legislador ordinario, éste contempló la

¹⁰ *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, pág. 221.

¹¹ “Principio de cooperación que ha de regir las relaciones entre entes públicos territoriales en nuestro ordenamiento” (STC 157/85, FJ 2), en tanto que desideratum del Estado autonómico (“la deseable cooperación de todas las autoridades interesadas en la rápida solución del problema” –STC 33/82, FJ 4–; “la conveniencia de una cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en beneficio recíproco” –STC 71/83, FJ 3 y 4–). “No significa esto en modo alguno que cuando el Estado carece de competencia para la coordinación general, la consecución de ese objetivo se hace imposible, pues el Estado y las Comunidades Autónomas están sometidas recíprocamente a un deber general de colaboración (...) Pero como este deber no implica extensión alguna de las competencias estatales, el Estado no puede tratar de imponerlo mediante la adopción de medidas coercitivas, sino buscando para la que haya de adoptar previa conformidad de las Comunidades Autónomas competentes, que, por esta vía, participan en la formación de la voluntad general del Estado” (STC 80/85, FJ 3).

cooperación en lo que respecta a las relaciones de los entes locales con el Estado o las Comunidades Autónomas en la LBRL; y en lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, diversas leyes sectoriales, como por ejemplo, los mecanismos de cooperación en materia sanitaria previstos por la propia LGS de 1986. En fin, y referida a la cooperación vertical entre el Estado y las Comunidades Autónomas la Ley 4/1999, por la que se reformó la LRJ-PAC, incluye ya un concepto estricto de cooperación cuando contempla las relaciones que tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos (art. 4.5).

Pues bien, a partir de lo expuesto, resulta claro que el cambio textual operado por la LCCSNS en la definición del Consejo Interterritorial del SNS sobre la precedente definición de la LGS responde a su voluntad de ajustar el protagonismo del mismo que se pretende, a una definición estricta de los principios de integración funcional concernidos y que ahora específicamente se enumeran como la base de acción de dicho Consejo. Por tanto, con una precisión técnica que supera los equívocos precedentes tanto de la LGS, que conducía la acción del Consejo Interterritorial del SNS tan sólo a la coordinación –mal entendida–, como del propio TC, incurso en el mismo equívoco¹².

El protagonismo que se pretende para el Consejo Interterritorial del SNS se reconoce asimismo en la composición de dicho Consejo establecida por la LCCSNS comparada con lo dispuesto en la Ley General de Sanidad. Ahora estará integrado por el Ministro de Sanidad y Consumo, que lo presidirá, los Consejeros competentes en materia de sanidad de las CCAA y un secretario, que será un representante del Ministerio de Sanidad y Consumo, sin perjuicio, de que cuando sea necesario se puedan incorporar representantes del Estado o de las CCAA afectadas (art. 70).

Por otra parte, y bajo el mismo designio, la nueva Ley precisa el elenco de funciones que debe ejercer el Consejo y que, recogidas en su artículo 71, son clasificadas por el legislador en cuatro grupos: a) funciones esenciales en la

¹² El TC, en sus sentencias 32/1983 y 42/1983, establecía que “la coordinación sanitaria general debe ser la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las Administraciones públicas sanitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del Sistema Nacional de Salud”.

configuración del Sistema Nacional de Salud; b) funciones de asesoramiento, planificación y evaluación en el Sistema Nacional de Salud; c) funciones de coordinación del Sistema Nacional de Salud; y d) funciones de cooperación entre el Estado y las CCAA. En todo caso, la densa sistemática y la casuística de la Ley en la ordenación de las funciones del Consejo decae ante el problema de la ubicación de cada una de las competencias del Consejo en uno u otro de tales grupos específicos de funciones (y de los principios funcionales a que respectivamente responden). Lo que, en concreto, suscita el problema de cómo y con qué alcance tiene que funcionar el Consejo en el ejercicio de cada una de sus competencias. Por ejemplo, la aprobación de los planes integrales se encuentra dentro del primer grupo, es decir dentro de las funciones esenciales en la configuración del Sistema Nacional de Salud, y siendo así, ¿el Consejo funcionará a ese respecto como órgano de coordinación, cooperación, comunicación o información?

Otro ejemplo, el Consejo, y para todas y cada una de sus funciones, dice la Ley, que “conocerá, debatirá y, en su caso, emitirá recomendaciones” (art. 71), previendo el artículo 73 que los acuerdos del Consejo se plasmarán a través de recomendaciones que se aprobarán por consenso. No hay duda que estas determinaciones restan fuerza al papel del Consejo dentro del Sistema Nacional de Salud porque quedan así excluidas la obligatoriedad y fuerza vinculante que deberían tener sus decisiones para que nuestro sistema sanitario público fuera un sistema armónico, cohesionado y de calidad. Del mismo modo, ese carácter obligatorio y vinculante queda de suyo relativizado en las relaciones entre la Administración sanitaria central y las autonómicas, al articularlas la Ley bajo el principio de cooperación, y por ende el de la voluntariedad de las Administraciones públicas implicadas.

En cuanto al funcionamiento del Consejo, habrá que estar en concreto a lo que disponga su reglamento de organización y funcionamiento, aún no aprobado, el cual –entendemos– debería apostar definitivamente por una potenciación de su intervención dentro del sistema, abandonando así el papel desempeñado hasta el momento, más bien de órgano consultivo y de foro de intercambio y debate entre los responsables de los distintos servicios de salud, autonómicos y estatal para, más allá de la vía amigable y consensuada en la toma de decisiones, caminar por el reconocimiento a las mismas de un efecto vinculante y la consecuente formulación de algún mecanismo para su publicación en los Diarios Oficiales.

Son, pues, diversos los problemas que plantea la configuración del Consejo Interterritorial del SNS, problemas tampoco solubles desde su eventual ti-

pificación orgánica¹³. Lo que no excluye la unanimidad en considerar que el Consejo Interterritorial del SNS debería convertirse en el foro imprescindible para desarrollar el diálogo entre los diversos agentes implicados y adoptar las decisiones fundamentales para el sistema sanitario.

3. En lo que se refiere a la Alta Inspección, no hay en cuanto a las funciones y al procedimiento de actuación grandes diferencias entre lo establecido en la nueva LCCSNS y lo previsto en la Ley General de Sanidad. Es más, aunque aquélla deroga el artículo 43 de la LGS, la LCCSNS viene, sin embargo, a copiar literalmente dicho precepto en su artículo 76. Su funcionamiento parece, pues, va a cambiar poco con respecto a la situación anterior, cuando, aun partiendo del obligado perfil limitado que a dicha Alta Inspección ha reconocido el TC¹⁴, entendemos debería potenciarse su funcionamiento y re-

¹³ Ante la escasa regulación de este órgano, el profesor Villar Rojas (“Análisis de la cooperación en un sector determinado: la sanidad pública”. *Revista de Derecho y Salud*, Vol. 10, Núm. 1, Enero-Junio, 2002), ya antes de la LCCSNS, reflexiona sobre su naturaleza jurídica, en esencia sobre si estábamos ante un ejemplo particular de Conferencia Sectorial o ante un órgano colegiado estatal con representantes autonómicos, para concluir que se trataba de una organización singular, sobre la base de los siguientes datos: su creación se produce “ope legis”, no por acuerdo interadministrativo, como ocurre con las Conferencias Sectoriales (art. 5.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común); no es un órgano de la Administración Central, sino que lo es del Sistema Nacional de Salud, aunque la Secretaría Permanente del Consejo, que le sirve de soporte administrativo y de vehículo de comunicación entre sus miembros, sí que es un órgano integrado en el Ministerio de Sanidad; los acuerdos que adopta no vinculan las competencias autonómicas ni estatales, salvo que las asuman como propias, igual que ocurre con las Conferencias Sectoriales, pero, el modo de llegar a esos acuerdos es peculiar: se aprueban por asentimiento de los miembros, siempre que ninguno exprese su parecer contrario, y sin que exista un mecanismo ni de formalización, ni de publicación de esos acuerdos; a pesar de presentarse en la LGS como un órgano que puede ejercer competencias de coordinación y planificación, a lo largo de los años ha desarrollado una función análoga a las Conferencias Sectoriales, es decir, que ha ejercido un papel de “amigable componedor”. Tras todo esto concluye Villar Rojas que “el CISNS cumple, esencialmente, el papel de órgano consultivo de las autoridades sanitarias estatales, con la participación de las CCAA, siendo la legislación estatal la que se debate. Más que una Conferencia Sectorial, recuerda a un órgano colegiado estatal con participación autonómica (art. 5.1, segundo párrafo de la Ley de Procedimiento Administrativo Común). Estas dudas, sin embargo, no deben llevar a equívoco. Ni la dificultad para encasillar a este órgano, ni su insuficiente régimen jurídico, pueden ocultar una realidad indiscutible: desde su constitución, el CISNS ha cumplido su función como lugar de intercambio y debate entre los distintos responsables de los distintos servicios de salud autonómicos y estatal”.

¹⁴ El TC ha afirmado que la Alta Inspección del Estado no constituye un control jerárquico o tutelar, sino que, dirigida a garantizar la correcta interpretación de la norma, conlleva tan sólo una potestad de vigilancia, de verificación o fiscalización que pueda llevar en su caso a instar la

definirse su actuación dentro del Sistema sanitario, como una inspección colaborativa, cuyos objetivos sean la garantía para el ciudadano de la equidad y de la calidad y de su participación democrática en los servicios sanitarios. Y a cuyo fin podría, entre otras, desarrollar las funciones de: verificación de las garantías de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud en el ámbito de las CCAA; seguimiento y análisis de los actos y disposiciones de las CCAA; seguimiento de la ejecución de los convenios adoptados en el seno del Consejo Interterritorial del SNS, y de los acuerdos suscritos por el Ministerio de Sanidad y Consumo con otras Administraciones públicas y entidades públicas o privadas; supervisar el desarrollo y adecuación en las CCAA de los planes integrales; o vigilar la correcta aplicación de las normas estatales en su ejecución por las CCAA.

Supone en cambio una novedad de la LCCSNS la regulación de la coordinación y la cooperación de la inspección en el Sistema Nacional de Salud. La Alta Inspección del Estado establecerá mecanismos de coordinación y cooperación con los servicios de inspección de las CCAA, en especial en lo referente a las actuaciones dirigidas a impedir o perseguir todas las formas de fraude, abuso, corrupción o desviación de las prestaciones o servicios sanitarios con cargo al sector público, cuando razones de interés general así lo aconsejen.

4. Finalmente, conviene destacar como en la nueva Ley no se recoge ya dentro de la planificación sanitaria la elaboración de un Plan Integrado de Salud, que en la LGS se definía como el documento único en el que se recogerían los planes estatales, los planes de las CCAA y los planes conjuntos, teniendo en cuenta los criterios de coordinación general sanitaria. Ahora se acude a la fórmula de los Planes Integrales, opción plausible a la vista de la imposibilidad de elaborar un Plan Integral de Salud cuando hay CCAA que van ya por su segundo Plan de Salud, mientras otras ni siquiera han elaborado el primero.

Los Planes Integrales de Salud se regulan en el artículo 64 de la LCCSNS, conforme al cual tales Planes se elaborarán sobre las patologías más prevalentes, relevantes o que supongan una especial carga sociofamiliar, garantizando una atención sanitaria integral, que comprenda su prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación. Para ello, establecerán criterios sobre la forma de

activación de los controles sobre las Comunidades Autónomas constitucionalmente establecidos, básicamente de carácter jurisdiccional, pero no a la reacción a través de medidas concretas (STS 6/82 y 32/83).

organizar los servicios para atender las patologías de manera integral y semejante en el conjunto del Sistema Nacional de Salud; determinarán los estándares mínimos y los modelos básicos de atención para la prevención, detección precoz, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de grupos de enfermedades; y especificarán actuaciones de efectividad reconocida, identificarán modelos de atención de estas intervenciones, desarrollarán herramientas de evaluación e indicadores de actividad, indicarán metas y objetivos para evaluar el progreso e identificarán insuficiencias en el conocimiento para orientar las prioridades de investigación.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La aprobación de La LCCSNS era una necesidad evidente. Aún a sabiendas de que su puesta en práctica puede traer implicaciones no del todo esperadas (pues todavía falta el desarrollo reglamentario de sus preceptos), no hay duda de que, culminada la descentralización sanitaria y extinguido el INSA-LUD, era necesaria una regulación del papel a jugar por el Estado dentro de un modelo sanitario descentralizado, cohesionado y de calidad.

No es concebible, en efecto, la existencia de subsistemas sanitarios independientes unos de otros en los que el disfrute de los servicios sanitarios se delimite, no ya orgánica y funcionalmente, sino también cuantitativa y cualitativamente, tan sólo en función del criterio territorial, con el riesgo de que ello afecte a la adecuada prestación de los servicios y la satisfacción de los derechos ciudadanos en términos de garantía e igualdad.

El ciudadano tiene derecho a la asistencia sanitaria en todo el territorio nacional, pero la descentralización de los servicios puede dar lugar a situaciones en las que el disfrute de ese derecho quede territorialmente acotado e incluso condicionado. Por ello, son necesarias las fórmulas de cooperación y un ejercicio efectivo de las competencias del Estado y de su función de árbitro entre los servicios regionales de salud y entre éstos y los usuarios, sobre todo en algunos apartados fundamentales.

La descoordinación en materia normativa autonómica es hoy una de las grandes fallas de nuestro Sistema Sanitario, pues manifiesta la territorialidad del derecho que antes se apuntaba, resultando imprescindible poner en marcha instrumentos de coordinación normativa para un desarrollo jurídico armónico de los aspectos fundamentales del Sistema Nacional de Salud.

De otra parte, y al margen de la asimetría en las regulaciones de los sistemas de salud autonómicos, quizás donde más patente ha sido esa falta de coordinación es en la adopción de decisiones importantes en momentos difíciles en actuaciones de salud pública (a algunos supuestos reales y suficientemente conocidos nos hemos referido más arriba), en los que cada una de las CCAA adoptó sus propias decisiones, sin establecerse un plan de cooperación para la actuación conjunta de las autoridades sanitarias.

Sin embargo, parece que el legislador continúa sin entender la necesidad de dar más fuerza a la coordinación y cooperación sanitaria, cuando es evidente que son estas figuras que caracterizan las relaciones entre las Administraciones públicas, las que si se regulan correctamente en el ámbito sanitario, conseguirían ser el centro del Sistema, y garantizar un Sistema Nacional de Salud cohesionado y armónico.

Dudamos, pues, que con la regulación que la LCCSNS hace de la coordinación y cooperación sanitaria pueda alcanzarse de un modo óptimo el objetivo de cohesión del Sistema Nacional de Salud. En este sentido resulta reveladora la confusa regulación del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, pues a pesar de establecerse una ordenada clasificación de sus funciones, no puede predecirse con certeza cuando y ante qué situaciones el mismo va a actuar o debe actuar como órgano de coordinación, de cooperación, de comunicación o de información. Por lo demás, sus decisiones continúan sin tener carácter obligatorio y fuerza vinculante para las Administraciones Públicas Sanitarias. Por otro lado, la débil regulación que se hace de la Alta Inspección impide que la coordinación y cooperación de las actuaciones sanitarias de las CCAA entre sí o con el Estado dispongan de ese necesario mecanismo final de garantía en términos satisfactorios. En suma, la LCCSNS se ha mostrado en exceso tímida para concretar lo que nos resulta un dato inquestionable: que la sanidad es un servicio público en el que la cooperación entre el Estado y las CCAA, y la coordinación en términos de superioridad del Estado para imponer condiciones, requisitos o criterios mínimos, son –o debieran ser– imprescindibles si se quiere asegurar la igualdad efectiva de todos en el derecho a la prestación de la salud.

El plan general sobre el turismo de andalucía

M^a Isabel Jáimez Gago

Doctora en Derecho por la Universidad de Málaga
Becaria de Investigación de la Junta de Andalucía

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO TURÍSTICO EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 2.1. Peculiaridades del hecho insular. 2.1.A) Baleares. 2.1.B) Canarias. 3. EL PLAN GENERAL SOBRE EL TURISMO EN ANDALUCÍA. 4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLAN GENERAL DEL TURISMO. 5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PLAN GENERAL DEL TURISMO DE ANDALUCÍA. 5.1. Primera parte del Plan. 5.1.A) Realizar análisis de la evolución y de la actual situación del turismo en Andalucía. 5.1.B) El Turismo en la economía andaluza. 5.1.C) Análisis de la demanda del turismo y sus tendencias. Análisis de la oferta.. a) Las tendencias envolventes. b) Las tendencias internas. c) Mercados emisores y receptores. d) Evolución y situación actual del turismo en Andalucía. e) Análisis de la oferta turística. f) Territorio y sostenibilidad. 5.2. Segunda parte del Plan. 5.2.A) Promoción. 5.2.B) Ordenación de recursos. 5.2.C) Fortalecimiento del tejido empresarial y creación de empleo. 5.2.D) Dependencia estacional. 5.1.E) Objetivo finalista del Plan General de Turismo. 6. OBJETIVOS a conseguir por el Plan General del Turismo en Andalucía. 7. REFLEXIÓN FINAL

I. INTRODUCCIÓN

La planificación turística en España viene a suponer un instrumento de fomento de valor incalculable para la consecución de la calidad del turismo tan reclamada hoy, tanto desde el sector público como desde el sector privado de nuestro país. Ahora bien, tal como parece obvio señalar, los servicios turísticos son múltiples debido a la propia naturaleza de los mismos, por lo que la actividad administrativa encaminada a la consecución de la planificación de estos, dependerá de los objetivos que se pretendan conseguir en cada momento, y de los criterios y contenidos de los instrumentos empleados para su consecución. Podemos decir por tanto, que del conjunto de actividades públicas llevadas a cabo por la Administración en nuestro país sobre el sector turístico, quizás sea la actividad planificadora la que tenga una mayor relevan-

cia, ya que es sabido que el turismo es una materia multidisciplinar en la que confluyen un cúmulo de intereses y factores, y por consiguiente, las competencias sobre el mismo recaen sobre el conjunto de Administraciones públicas –Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local– con los consiguientes problemas competenciales de toda índole que esto conlleva.

La ordenación territorial de las zonas turísticas se ha convertido sin duda en uno de los temas políticos y jurídicos de más relevancia en todas las regiones turísticas españolas, y especialmente en las Comunidades mediterráneas e insulares. Esto se hace patente debido a varios condicionantes fundamentales: la gran afluencia de turistas a esas zonas, unido a la intensa densidad poblacional existente en las mismas; la constante presión edificatoria para uso de alojamientos turísticos y de segundas residencias; y el fuerte ritmo de desarrollo de esas Comunidades, y por consiguiente, la escasez de territorio en las mismas, entre otros problemas¹. De ahí que la actividad planificadora como actividad administrativa que es, con naturaleza muy dispar entre unos u otros instrumentos de los que dispone para su consecución, pueda ubicarse en objetivos turísticos también muy dispares y diferentes entre sí.

Hay Planes autonómicos cuyo objetivo fundamental lo constituye el fomento de la formación; otros, cuyo objetivo se ajusta más a la búsqueda de la mejora de la organización territorial o de las condiciones medio-ambientales en las que se desarrolla la empresa turística. Otros instrumentos pretenden la mejora de la calidad en la prestación del servicio turístico a través de la innovación o tecnificación², de tal forma que, la actividad administrativa de planificación, al margen de su mayor o menor valor reglamentario, pretende constituir en la práctica el marco para el desarrollo de otras múltiples intervenciones administrativas. Normalmente a través de los Planes se trata de fomentar o garantizar unas determinadas condiciones en la prestación del servicio turístico. En otras categorías se trata de establecer condiciones que, tras su desarrollo, den lugar a intervenciones más limitativas e incluso sancionadoras. Así pues, y como a continuación se indica, casi todas las Comunidades Autónomas prevén en sus Leyes de ordenación los concretos instrumentos de

¹ Vid: SOCÍAS CAMACHO, J. M. *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Instituto Pascual Madoz. Universidad Carlos III de Madrid, 2001. Boletín Oficial del Estado.

² Incluso, hay Planes, como ocurre con el anterior Plan Marco de Competitividad del Turismo Español (FUTURES) –actualmente Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PIC-TE)–, incardinados en la Administración General del Estado, que integran a su vez muchos de estos objetivos de forma conjunta.

planificación turística que hayan de responder a los diferentes objetivos de política turística que en cada momento fije el Gobierno de dicha Comunidad Autónoma.³

En estos momentos, y desde febrero del 2003 que se aprobaron las Leyes de turismo de Navarra y Aragón, todas las Comunidades Autónomas cuentan ya con una Ley general sobre turismo propia⁴. En estas Leyes, lejos de existir un modelo único de planificación turística, cada una tiene un modelo distinto. Por tanto, la naturaleza de los instrumentos de planificación es ciertamente diferente de una a otra Ley, ya que en algunas, solo se contienen simples compromisos o programas de actuación (planes de obras públicas); en otras, sin embargo, existen compromisos con el sector privado en general, y definen una política económica indicativa no compulsiva (planes de desarrollo económico y social). Finalmente, hay que tener en cuenta que los planes de urbanismo suponen concreciones limitadoras de derechos por vía reglamentaria, por lo que resultan incardinados en la actividad administrativa de limitación.⁵

Un breve repaso a la legislación autonómica permite advertir la comentada diversidad de instrumentos de planificación que, aunque con diferentes denominaciones, viene a englobar verticalmente las diferentes modalidades de estos, desde los Planes más generales, desde el punto de vista territorial y de su propia planificación, a los Planes más sectoriales como son los turísticos.⁶

³ Vid. Fernández Rodríguez, Carmen. *Documentación Administrativa / n.º. 259-260 (enero-agosto, 2001)*

⁴ Excepción hecha de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, condicionadas como están por el desarrollo reglamentario de su régimen autonómico.

⁵ Parada Vázquez, J.R., *Derecho Administrativo. Parte General. Madrid, 2000, cit. pág. 403.*

⁶ Vid. Caballero Sánchez, R. *Legislación sobre turismo. Ed. Mc Graw Hill. Madrid, 2000.*

2. LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO TURÍSTICO EN LAS DIFERENTES COMUNIDADES AUTÓNOMAS⁷

Entre las Comunidades Autónomas que actualmente cuentan con específicos instrumentos de planificación sobre el territorio turístico se encuentran:

Castilla y León: En esta Comunidad –Ley 10/1997, de 26 de mayo, de Ordenación del Turismo– la competencia de fomento y planificación turística se articula a través de la Dirección General de Turismo, bien de forma centralizada o bien a través de entes institucionales, contemplándose toda una serie de principios de planificación que han de informar a la planificación turística autonómica plasmada en el denominado Plan de Desarrollo Regional, cuyas características básicas son:

Ha de ser único y en el procedimiento de elaboración han de participar las Diputaciones Provinciales, los Municipios de más de dos mil habitantes, oyéndose al Consejo de Turismo, al Económico y Social, y a la Federación Regional de Municipios y Provincias; Se ha de coordinar con las actividades de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y con los planes y programas de turismo de ámbito nacional o internacional; Ha de promover el desarrollo integral y sostenible; Ha de efectuar un seguimiento permanente y sistemático de sus programas y actuaciones; Ha de tener en cuenta los criterios generales de política económica, así como las determinaciones contenidas en los instrumentos de ordenación territorial y de protección de la naturaleza y los planes sectoriales con incidencia en el turismo; Será vinculante para la actuación de todas las Administraciones Públicas de la Comunidad e indicativo para la iniciativa privada.

La Ley de Ordenación –arts. 38 y siguientes– prevé los concretos instrumentos de desarrollo del Plan de Turismo a través de los denominados programas ejecutivos que pueden ser de varios tipos según los objetivos a los que se dirijan: Programas de diversificación de la oferta turística; Programas de calidad de la oferta turística; Programas de formación turística; Programas de promoción y difusión turística.

País Vasco: La Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo del País Vasco, determina que la Ordenación de los Recursos Turísticos se re-

⁷ Vid. Fernández Rodríguez, Carmen. *Documentación Administrativa* (n.º. 259-260 enero-agosto, 2001. *Cit. Págs.* 60-66.

aliza mediante el denominado Plan Territorial Sectorial de Ordenación de los Recursos Turísticos, en el que se define muy genéricamente el modelo de desarrollo turístico de la Comunidad y se ordena el fenómeno con arreglo al modelo previsto en los instrumentos de ordenación territorial. El Plan establece áreas territoriales –municipio, parte de él o de varios municipios– o comarcas turísticas consideradas como Preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública, y ello lo es a los efectos de la planificación detallada del aprovechamiento adecuado de los recursos turísticos existentes en ella.

Para que una Comarca pueda ser declarada turística ha de disponer de recursos turísticos básicos suficientes. El Plan Estratégico Comarcal se elabora una vez declarada una comarca como turística y para cada una de ellas, señalándose en la Ley –art. 51.1– que éstos, no tienen la naturaleza de los Planes Especiales dictados según la legislación sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Finalmente, el Departamento competente de turismo ha de emitir siempre informe preceptivo previo a la ejecución de las actuaciones y proyectos previstos por estos últimos planes y, en ausencia de ellos, el informe se emite con igual carácter cuando se prevean actuaciones y proyectos que puedan perjudicar la oferta turística de la zona donde vayan a ejecutarse.

Murcia: No se refiere esta Comunidad a específicos Planes de Ordenación Turística, aunque se regula en la figura del Municipio turístico que en la elaboración y modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes a estos municipios. Se exige para ello que sea oída la Consejería competente en materia de turismo –art. 51 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de Turismo de la Región de Murcia–.

Asimismo, la Administración regional puede proceder a la declaración temporal de “Área Turística Saturada”, en los términos y con los efectos que reglamentariamente se determinen.

Galicia: El principal instrumento de ordenación turística en esta Comunidad es el denominado Plan de Ordenación Turística, que según la Ley 9/1997, de 21 de agosto, de Ordenación y Promoción del Turismo en Galicia, se ha de coordinar con los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta Comunidad Autónoma. El Plan de ordenación turística define el modelo de desarrollo turístico y contiene toda una serie de directrices generales referidas a aspectos turísticos diversos. Junto a estos Planes también se prevén los denominados programas específicos de protección del entorno medioambiental y de los espacios físicos con vocación turística, con el fin de evitar la degradación o destrucción del medio natural, y potenciar, preservar, acomodar

dar y garantizar el medio ambiente. También se prevé en la Ley, la elaboración de los denominados Programas para la Preservación u Restauración de las Zonas Culturales con Valor Histórico; Plan de Promoción del Turismo y otros Planes y proyectos sectoriales.

Valencia: Ley 3/1998, de 21 de mayo, de la Comunidad valenciana regula la figura del Municipio Turístico y la denominada figura de los “Espacios Turísticos” que son las áreas delimitadas de territorio cuyas estructuras y actividades turísticas gozan de tal homogeneidad que permiten la ejecución de una política turística común y uniforme para todo el área. La Agencia Valenciana de Turismo es la encargada de elaborar el Plan de Espacios Turísticos con objeto de articular una política turística eficaz que permita el desarrollo turístico continuado de todos estos espacios conforme a determinados objetivos y con unas directrices generales o particulares. En este caso, el Plan únicamente tiene carácter orientativo para las Administraciones Públicas que ejerzan competencia sobre las materias afectadas en sus respectivos ámbitos, y siempre ha de respetar la distribución competencial básica vigente –art. 39–, lo cual equivale a explicar la anulación de una posible preferencia de la norma especial turística.

Extremadura: La complejidad planificadora alcanza en esta Comunidad sus niveles máximos en la Ley 2/1997, de 20 de marzo, de Turismo de Extremadura, que se refiere a los siguientes instrumentos: Plan Turístico Regional, que define el modelo y la estrategia de desarrollo turístico, así como la ordenación y fomento de los recursos turísticos dentro del marco del Plan de Desarrollo Regional; Plan Turístico Comarcal, que integra las políticas y acciones turísticas sobre ámbitos comarcales de índole turística, en función de los recursos existentes; Planes de Acción Turística Integrada, que son los que señalan áreas o comarcas turísticas para ser consideradas preferentes desde la perspectiva de la actuación y financiación pública, exigiéndose determinados requisitos para que sean declaradas como tales determinadas áreas o comarcas. La declaración de un territorio como área turística de acción integrada se efectúa mediante acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta de la Consejería de Turismo; Planes Estratégicos de Acción Turística Integrada, que son los Planes de ordenación y fomento de los recursos turísticos de las áreas o comarcas declaradas como turísticamente de acción integrada; y finalmente, los Planes de subsectores turísticos, que son los encaminados al desarrollo, mantenimiento y mejor aprovechamiento del sector, considerándose de interés los siguientes sectores: naturaleza y deportivo; patrimonial y cultural; educativo y sociorecreativo; congresual y trabajo; termal; rural y agroturismo; gastronómico; artesanías, y cualesquiera otros que por su implantación merezcan este tratamiento.

Madrid: Ley de Ordenación Turística de la Comunidad de Madrid –Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid– introduce como una actividad más de esta Comunidad Autónoma en materia turística la actividad planificadora, y prevé la existencia de un Plan Regional Integral –que define los criterios y objetivos generales relativos al sector turístico y sus instrumentos– y de los Planes Parciales que tienen objetivos más concretos y han de integrar programas de actuación y los medios necesarios para su desarrollo –art. 39–. De otro lado, el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, mediante Decreto aprobado a propuesta de la Consejería competente en materia de turismo, y previo informe de la Consejería a la que corresponde la ordenación del territorio, el Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, puede declarar a determinadas zonas “Áreas Especiales” que pueden ser o bien “Áreas de preferente uso turístico” cuando requieran de una más intensa actividad ordenadora o promocional turística, o bien “Áreas turísticas saturadas” que son aquellas en las que hay un exceso de oferta, o que por razones medioambientales sea desaconsejable aumentar su capacidad turística –art. 40–.

Cantabria: La Ley de Cantabria de Ordenación Turística –Ley 5/1999, de 24 de marzo– dedica un capítulo titulado: “El espacio físico”, a la ordenación del planeamiento turístico, con el fundamento del asentamiento físico de la actividad turística. A partir de unos requisitos mínimos de infraestructura, y la declaración del principio del respeto medioambiental, establece la Ley de Cantabria zonas de preferente uso turístico –áreas concretas, y determinadas localidades, términos municipales o comarcas, en donde se den o se vayan a producir excepcionales circunstancias turísticas que precisen una especial acción turística, tanto ordenadora como promotora –y zonas turísticas saturadas– áreas concretas donde por exceso de oferta, por patente desequilibrio entre oferta y demanda o por acondicionamientos ecológicos o medioambientales, no se permita el incremento del turismo en alguna de sus actividades.

También se refiere esta Ley al instrumento de la comarca y el municipio turístico. Simultáneamente se prevé la figura del Plan Integral de Aprovechamiento de los Recursos Turísticos que pueden ser ejecutados por el Gobierno de la Comunidad, o a través de otras entidades públicas o privadas.

La Rioja: La Ley 2/2001, de 31 de mayo, de Turismo de La Rioja, también contempla como instrumento de planificación del Turismo, el Plan General de Turismo de La Rioja. Así vemos como en su artículo 25 se establece que: “El Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a iniciativa de la Consejería competente en materia de turismo, en coordinación con las Entidades

Locales afectadas y previa audiencia del Consejo de Turismo, deberá aprobar un Plan General de Turismo de La Rioja. Dicho Plan, no tendrá carácter normativo”. Se enumera expresamente en la Ley, el contenido que necesariamente deberá contener el Plan.

Los Planes Parciales serán aprobados por el Consejero competente, y se determina además en el Ley, que los Planes de Turismo se desarrollarán a través de programas en los que se concretarán las actuaciones sobre temas o aspectos determinados.

Cataluña: La Ley 13/2002, de 21 de junio, de Turismo de Cataluña, contempla la figura del Plan General de Turismo en su Capítulo II, en concreto en sus artículos del 13 al 17, estableciéndose en ellos una regulación detallada sobre el Plan de Turismo de Cataluña. En primer lugar, la Ley catalana considera el Plan de Turismo como un Plan Territorial sectorial, al amparo de lo que establece la Ley de urbanismo, y ha de justificar expresamente su grado de adecuación a las directrices del Plan Territorial General de Cataluña, que tiene como objetivo básico la planificación turística de la Generalitat.

En cuanto al contenido, se establece un total de nueve puntos desde donde se determinan las principales necesidades, objetivos y prioridades que el Plan debe contener, además de contener también, cuales serán los Departamentos competentes en cuanto a la redacción y aprobación del Plan. Como es obvio, el Plan tiene como ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña, y el desarrollo del mismo ha de ajustarse a los ámbitos de aplicación de los Planes Territoriales parciales establecidos por la normativa sobre política territorial. La vigencia del Plan de Turismo de Cataluña, en contraposición a otros Planes autonómicos es indefinida, sin perjuicio de que pueda ser objeto de modificación o revisión si las circunstancias lo aconsejan o si se modifican las directrices formuladas por el Plan Territorial General de Cataluña.

Sobre la actualización, el Departamento competente en materia de turismo, en colaboración y en coordinación con las Administraciones turísticas de carácter local, ha de actualizar, mediante la correspondiente Dirección General, y en la forma que se determine por reglamento, los estudios y los datos contenidos en el Plan de Turismo de Cataluña.

Navarra: La Ley Foral 7/2003, de 14 de febrero, de Turismo, hace referencia a la ordenación de los recursos turísticos en el Título V. A tal fin, la Ley de Navarra se expresa diciendo en su artículo 36, que “para ello la Administración turística elaborará un Plan de Ordenación de los recursos turísticos,

que determine los objetivos, necesidades y prioridades, prestando especial atención a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, y la conservación y protección del medio ambiente y del Patrimonio cultural.

La Ley establece además que la Administración de la Comunidad Foral, en colaboración con otras Administraciones y entidades públicas y privadas, elaborará los estudios, estadísticas, inventarios, y otros medios que sean precisos. En los artículos siguientes se determinan los principios que deben inspirar la política turística de la Comunidad Foral, distinguiendo entre la ordenación de los recursos turísticos naturales y culturales, así como la posibilidad de declarar determinadas áreas como saturadas o de especial densidad, ordenando las actividades turísticas a desarrollar en dichas zonas.

En resumen, esta Ley parece tratar de diversificar la oferta y adaptarla a los nuevos gustos de los usuarios.

Aragón: La Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón, en su Título Segundo de "Ordenación Territorial de los Recursos Turísticos", habla de las directrices a seguir en cuanto a los recursos turísticos. Así en primer lugar, la ordenación territorial de estos recursos se realizará a través de las directrices parciales sectoriales de ordenación de los mismos, que observarán lo establecido en la legislación de ordenación territorial, y en todo caso, deberán respetar las Directrices Generales de Ordenación del Territorio de Aragón. Con carácter previo a la elaboración de las Directrices Parciales Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos, el Departamento del Gobierno de Aragón responsable de turismo formará un inventario de los recursos turísticos existentes en el territorio aragonés.

Las Directrices Parciales Sectoriales de Ordenación de los Recursos Turísticos contendrán las siguientes prescripciones: Definición del modelo de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma; Determinación de las necesidades, objetivos, prioridades y programas de actuación; Modos óptimos de aprovechamiento y protección de los recursos turísticos, con especial atención a los aspectos de preservación y restauración de los valores ambientales y culturales; Adecuación del planeamiento urbanístico, y en su caso, a las propias Directrices, y Previsiones relativas a cualquier otro aspecto condicionante del desarrollo de las actividades turísticas.

2.1. Peculiaridades del hecho insular.

La incidencia de la ordenación del territorio sobre el turismo es mucho mayor en las Islas que en el entorno peninsular ya que no podemos olvidar la

limitación propia de los territorios insulares. Así, las normativas Autonómicas de Canarias y Baleares parecen introducir mayores medidas de limitación, o estándares de actuación que puedan por tanto limitar una eventual planificación futura. En estas zonas insulares se empieza a tomar conciencia al respecto en la década de los ochenta, a través de las distintas normativas autonómicas. Ya en los noventa, se observan cambios en las estrategias en estos destinos turísticos tradicionalmente de sol y playa, así como también se observan cambios en el análisis de las normativas en la ordenación de los territorios insulares.

2.1.A) Baleares

Fue a mediados de los años ochenta, cuando en las Islas Baleares se tomaron las primeras medidas autonómicas de ordenación de los establecimientos y alojamientos turísticos. Con la intención de regular esta situación, el Gobierno Balear aprobó el Decreto 30/1984, de 10 de mayo, de medidas de ordenación de establecimientos hoteleros y alojamientos turísticos. Muchos son los autores que se han pronunciado, con respecto a la ordenación de la oferta turística de las Islas Baleares. El profesor Blasco Esteve aborda el problema de la planificación del territorio turístico en estas Islas centrándose en la contención de la densidad de población en las mismas, y analizando las limitaciones existentes en los Decretos Cladera I (Decreto 30/1984, en atención al nombre del entonces Conseller de Turismo), y Cladera II (Decreto 103/1987), este último, convertido luego en la Ley 7/1988, de 1 de junio, de Medidas Transitorias de Ordenación de Establecimientos Hoteleros y Alojamientos Turísticos, donde aparecen las primeras medidas de contención de la población turística al implantarse en ellos la llamada "Ratio Turística". Para Blasco Esteve, esta limitación del crecimiento espacial de las zonas turísticas no operaba aisladamente, sino que, además, dentro de ese suelo urbano y urbanizable "congelado", se limitaba también la densidad de población posible en el interior de los mismos⁸.

La ratio fue de 30 metros cuadrados por plaza en el Cladera I, siendo elevada a 60 metros cuadrados por plaza en el Cladera II, referida en todo caso, a nuevos alojamientos turísticos o a ampliación de los mismos⁹. La ratio turís-

⁸ Vid: BLASCO ESTEVE, A. *Ordenación y gestión del territorio turístico*. Obra Conjunta, Director David Blanquer Criado. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002. Cit. Págs. 215 y 216.

⁹ El art. 3 de la Ley 7/1988 dice en concreto:
"Para construir de nueva planta un establecimiento hotelero o de alojamiento turístico, o para su ampliación, o para un cambio de uso de edificaciones con finalidad de utilización turística,

tica opera desde su creación con una doble finalidad u objetivo: a) Por una parte, se trata de un requisito de calidad de los establecimientos hoteleros, ya que introduce un nuevo condicionamiento que tiende, por lo general, a reducir el número de plazas autorizables en una parcela determinada, mejorando así la confortabilidad de los clientes. Cabe pensar que a menor número de clientes en una misma superficie de terreno, mayor amplitud y mayor comodidad; b) Pero, por otra parte, la ratio turística es también un factor limitativo de la densidad poblacional en una determinada zona.¹⁰

Hasta la aparición de la ratio, en una parcela determinada en la que se quisiera construir un hotel se podían autorizar todas las plazas que cupieran en el edificio en cuestión –edificio cuyas características físicas eran determinadas por la normativa urbanística y no por la turística–, plazas cuyo número exacto se determinaba exclusivamente por aplicación de la legislación estatal sobre dimensiones de las habitaciones, es decir, por aplicación de una normativa que sólo atendía al interior de los hoteles. A partir de la ratio en cambio, se van a tener en cuenta no solo el parámetro citado (las dimensiones de las habitaciones, etc.), sino también este parámetro exterior que es la ratio turística, determinado en definitiva por la superficie del solar.

Unas determinadas normas del campo urbanístico vinieron a establecer instrumentos efectivos para que los topes de población establecidos en los Planes Urbanísticos no se desborden por la realidad y se cumplan efectivamente. Fueron exactamente los Decretos 27/1993 de 11 de marzo y 2/1996 de 16 de enero, sobre Regulación de Capacidad de Población. A estos efectos, los Decretos obligan a incorporar en los Planes (sea a través de revisiones de los mismos o por medio de normas complementarias de planeamiento) unos “índices de intensidad de uso”, tanto residencial como turístico, que han de servir de base para calcular las capacidades de población resultantes del planeamiento.

será necesario una superficie en metros cuadrados de suelo edificable no inferior al resultado de multiplicar por 60 el máximo número de plazas que pueda albergar el establecimiento.

Este suelo edificable quedará exclusivamente afectado por el uso turístico que se pretende y no podrá albergar otras instalaciones o construcciones que no estén estrictamente ligadas a la explotación turística que se solicita, según las normas que las ordenan.

La utilización del solar afectado distinta de la contemplada en el proyecto autorizado podrá dar lugar a la revocación de la utilización concedida...”

¹⁰ Sobre este tema, puede verse in extenso SOCÍAS CAMACHO, J. M. *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Instituto Pascual Madoz. Universidad Carlos III de Madrid, 2001. Boletín Oficial del Estado. Cit. Págs. 231 y ss.

Otra forma de limitación de la densidad poblacional la encontramos recogida en los Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOTs). Estos Planes realizan las limitaciones desde dos técnicas fundamentales:

El establecimiento de una densidad global máxima posible en los distintos tipos de suelo: los POOTs rebajan la densidad máxima a 60 habitantes/hectárea, por debajo de la cifra que hasta entonces se había manejado como óptima que era la de 100 habitantes/hectárea. Y el mantenimiento de la técnica de la ratio turística: finalmente los POOTs de 1995 de Mallorca, y de 1997 de Ibiza y Formentera, han mantenido con carácter general esta técnica, y el parámetro de ratio turística entre un mínimo de 60 m²/plaza para la mayoría de las zonas turísticas en ellos delimitadas, y un máximo de 70 ó 75 m²/plaza para alguna de ellas consideradas más saturadas. Pero esta última opción fue desechada finalmente por varios tipos de razones entre las que se encuentran: que de este modo no se mejoraba realmente el suelo ya consumido y las altas densidades existentes en el mismo, porque obligaba a destinar mucho suelo a los procesos de desarrollo urbanístico para poder obtener las parcelas resultantes de la aplicación de ratios altos, y porque ello podría suponer un encarecimiento del suelo turístico¹¹.

La nueva política pública turística sobre el territorio en Baleares, se ha desarrollado a través de nuevas normas más restrictivas, de manera que, en la aplicación de estas, el crecimiento turístico sea más selectivo. El cambio de postura por parte de la Administración Autónoma competente sobre el planeamiento, se efectúa a través de una reacción contra aquellos Planes, reacción que se produce en la década de los noventa y que ha cristalizado en la desclasificación de extensas áreas de suelo previstos como urbanos o urbanizables. Es lo que el profesor Blasco Esteve considera “la congelación del suelo urbano y urbanizable existente”¹².

La Ley de Ordenación Turística de Baleares 2/1999, de 24 de marzo, prevé como instrumentos de ordenación general de la oferta turística los denominados Planes de Ordenación de la Oferta Turística (POOT) y, en su caso, los Planes Territoriales Parciales (PTP). Dichos Planes no especifican su natu-

¹¹ Vid: BLASCO ESTEVE, A. *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002. Cit. Pág. 247.

¹² Vid: BLASCO ESTEVE, A. *Planificación y gestión del territorio turístico de las Islas Baleares*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2002. Cit. Pág. 231.

raleza turística, no obstante establecen la densidad global máxima de población, delimitan zonas turísticas y de protección, y fijan su tamaño y características, estableciendo parámetros mínimos de superficie, volumetría, edificabilidad y equipamientos¹³. También pueden determinar estos parámetros respecto de las zonas residenciales colindantes con las turísticas –art.5–. Pero quizá la mayor novedad de esta Ley en relación a las del resto de Comunidades nos la ofrezca la previsión que la misma hace de planificación de la calidad turística a través del denominado Plan de Modernización Permanente¹⁴, cuya superación se impone a las empresas turísticas para poder seguir ejerciendo su actividad.

En este sentido es, significativa la Ley 6/1999, de 3 de abril, de Ordenación Territorial de las islas Baleares y Normas Tributarias, que de forma efectiva aprovecha el texto legal para condicionar tanto la planificación territorial como las subordinadas planificaciones sectoriales, entre las que se encuentra la ordenación turística. De hecho, la Ley introduce franjas de protección excluidas del proceso de urbanización (art. 19); limita el crecimiento del suelo urbanizable o apto para urbanizar en determinados porcentajes (art. 33); y sobre todo, subordina la planificación sectorial –puertos deportivos, equipamientos comerciales, residuos, oferta turística, carreteras, canteras, transportes, telecomunicaciones y energía– a los mandatos de esta Ley que, además, introduce una regulación mínima del contenido de algunos de ellos.

Consecuencia clara de esta vertebración entre las distintas planificaciones, es la reciente Ley 4/2000, de 22 de marzo, de moratoria de construcción y ampliación, de campos de golf en las Islas Pitiusas. En tanto no entre en vigor el Plan Territorial Parcial de Eivissa y Formentera, el legislador balear ha decidido paralizar la concesión de autorizaciones para construir o ampliar campos de golf como fórmula de reclamo de más afluencia turística.

2.1.B) Canarias

Con respecto a Canarias, debemos destacar que esta ha sido una de las Comunidades más sensibles a la consecución de la calidad del turismo, ya que

¹³ Vid: SOCÍAS CAMACHO, J. M. *La ordenación de las zonas turísticas litorales*. Cit. Pág. 109.

¹⁴ No obstante, esta Comunidad ya venía aprobando diversos planes de modernización de la oferta turística complementaria –Ley 6/1996– y no complementaria para empresas y actividades turísticas concretas con anterioridad a su última Ley de Ordenación. Quizá la mayor novedad esté en el hecho de que esa exigencia sea permanente, dando lugar a una constante intervención administrativa a través de sucesivas autorizaciones –de tracto sucesivo.

la Administración turística canaria ha sido consciente desde muy temprano de la importancia económica que el turismo supone en esta Autonomía.

La figura de los Planes Insulares de Ordenación del Territorio (PIOT)¹⁵ fue recogida en el Decreto 7/1995 de 27 de enero¹⁶, por el que se aprueba definitivamente el Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria. La regulación de este Decreto cuenta con un precedente legislativo importante, la Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de dichos Planes (que ha sido derogada por la nueva Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias). Según expresa la exposición de motivos de la Ley 1/1987, se trata de llenar el vacío existente en cuanto a instrumentos supramunicipales de ordenación de la Isla de Gran Canaria, mediante la creación de una figura de planeamiento adecuado para la ordenación territorial, El Plan Insular.

Acerca del concreto contenido de los Planes Insulares podemos decir que se trata de instrumentos de ordenación del territorio urbanístico y de los recursos naturales que difieren del contenido exigido para los Planes Directores Territoriales de Coordinación por el artículo 11 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, pues a tenor del articulado de la Ley 1/1987, habían de contener, en más: La posibilidad de introducir indicativamente directrices de coordinación, o políticas territoriales en agricultura, pesca, industria y turismo; Medidas de protección del litoral; Interdicción de desarrollo urbano en las áreas no precisas para el crecimiento urbano; Clasificar y reclasificar suelo rústico; Posibilidad de suspender el otorgamiento de las licencias al momento de la aprobación inicial, y las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

El PIOT de Gran Canaria es una figura de ordenación territorial y urbanística que regula y ordena varios sectores bien diferentes: las zonas turísticas,

¹⁵ Vid: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J. *La ordenación del territorio en las Comunidades Autónomas: los planes insulares canarios de ordenación*. RDU, núm. 109 (1998); SANTANA AROZENA, F. y DOMÍNGUEZ VILA, A. y RUILOBA SANTANA, J. *El nuevo ordenamiento jurídico-urbanístico canario*. Ciudad y Territorio 77-3/1988. Cit. Págs. 103 a 110.

¹⁶ La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sentencias de 8 y 9 de enero de 1998) ha declarado la nulidad del Decreto 7/1995, por el que se aprobó definitivamente el Plan Insular de Ordenación de la Isla de Gran Canaria, por tres motivos fundamentales: invasión del ámbito propio de la autonomía municipal, vulneración de la reserva de Ley y producción en su tratamiento de irregularidades formales de grueso calibre (falta de información pública, entre otras). Esta Sentencia adolece de una escasa, por no decir inexistente, fundamentación.

el suelo turístico, los espacios naturales, las actividades extractivas, el sector agrario, el patrimonio histórico, así como los sistemas de la infraestructura territorial (corredores costeros, carreteras, sistema aeroportuario y portuario, captación y distribución del agua, saneamiento y transporte de energía eléctrica). La zona turística litoral determinada por el PIOT fija un parámetro muy importante para los alojamientos turísticos, que denomina densidad, y que consiste en el establecimiento de una superficie mínima de suelo por cada plaza turística. No obstante, la fijación de este parámetro ha sido precisamente uno de los motivos de la anulación del Decreto 7/1995. En el Título II de las Normas Generales y Zonales del Plan Insular de Gran Canaria, se contiene el primer punto relevante en relación con la Ordenación de las Zonas Turísticas, estando destinado fundamentalmente a establecer con carácter vinculante las definiciones normativas de las categorías de alojamiento temporal o turístico y de residencia permanente, del producto turístico, y de oferta complementaria.

En segundo lugar, el PIOT también define el concepto de producto turístico. En relación al mismo, la Memoria del Plan Insular considera que la implantación del alojamiento turístico se puede asimilar al de los productos industriales, razón por la cual la implantación turística debe ofrecer algo más que simple alojamiento, como por ejemplo, otros servicios complementarios, instalaciones comunes, o buenas condiciones de entorno. Por otro lado, el artículo 26 de las Normas del PIOT prevé varias modalidades de productos turísticos: el hotel, el hotel especializado, el aparthotel, el mega-hotel, el “resort” (campos de golf, puertos deportivos), las casas de vacaciones, el apartamento y la villa. Todas estas modalidades tienen una característica común, como es que “urbanísticamente” deben contar con instalaciones y espacios comunes, es decir, con servicios y atributos complementarios al alojamiento que cualifiquen la oferta turística, y que, además, se deben dotar también del alojamiento necesario para hospedar a los visitantes en sus modalidades diferentes.

Por último, las normas del PIOT también definen el concepto de oferta complementaria o, mejor dicho, de equipamiento turístico. En la zonificación turística insular, la tarea más importante del Plan Insular de Gran Canaria en relación con la Ordenación de las Zonas Turísticas fue, sin embargo, la de delimitar precisamente esas Zonas, diferenciadas por completo de las que hubieran sido o pudieran ser destinadas a asentamientos de residencia permanente. En concreto, lo que se pretendía es que en estas Zonas Turísticas previamente delimitadas por el Plan, fuese de aplicación la regulación normativa establecida para los productos turísticos, de modo que finalmente, en las normas del PIOT se estableció que esas zonas son completamente diferentes de

las de alojamiento permanente, y que además, se caracterizan por tener un uso exclusivamente turístico. El artículo 27 de las normas del Plan establece que es lo que se puede implantar en cada Zona turística. Así, en la Zona de la Costa Sur, se pueden desarrollar directamente productos turísticos con alojamiento temporal en suelo urbano y urbanizable ya calificado como de destino por el planeamiento municipal, o bien, por constituir áreas de potencial extensión de este uso. Pero además de lo anterior, el artículo 27.2 de las normas del PIOT señala tajantemente que el planeamiento municipal no puede destinar más suelo para alojamiento turístico fuera de las áreas en las que se permite el uso turístico por este Plan Insular. Es decir, que fuera de las dos Zonas turísticas delimitadas por el PIOT, no se puede destinar más suelo a uso turístico. Esto significa que después de la entrada en vigor del PIOT, el planeamiento municipal debe calificar las zonas de uso turístico según las disposiciones del Plan Insular.

En cuanto a la densidad turística, las normas del PIOT se centran además en otro punto clave de la ordenación urbanístico-turística de las zonas litorales: la densidad, considerada esta como la determinación más importante para conseguir el “gran espacio del ocio en la Europa del año 2000”. Tanto es así, que los redactores de la Memoria del PIOT entendieron que en el campo turístico el concepto de densidad cobra una dimensión y un carácter completamente distinto al del campo residencial, que debía reflejarse en el establecimiento de una densidad baja en las Zonas turísticas. La forma de fijar la densidad media en superficie por parte del Plan Insular de Gran Canaria, establece dos tipos instrumentales de densidad: Densidad Neta: Debía medirse sobre parcelas edificables respecto a una actuación determinada; Densidad Bruta: Por el contrario (art. 30 del Plan Insular de Ordenación Turística (PIOT) la densidad bruta debía medirse en ámbitos mayores a la parcela, en concreto, en ámbitos de programas de actuación urbanística (PAU) desarrollados por Planes municipales en las zonas turísticas de Gran Canaria. La comparación de los valores de la densidad neta recogidos en la norma de PIOT, con respecto a los Planes de Ordenación de la Oferta Turística de Mallorca y de Ibiza y Formentera tiene como resultado que el PIOT de Gran Canaria se queda muy corto si se comparaba con los referidos Planes de la Ordenación de la Oferta turística ya que el único parámetro urbanístico-turístico que efectivamente regula el PIOT, es la densidad neta de las Zonas Turísticas (que era el equivalente de lo que se ha dado en llamar ratio turística por la legislación balear).

En su Ley General Turística, Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo de Canarias, esta Comunidad acoge, de un lado, los denominados Planes Regionales de Infraestructuras y el Plan Sectorial en Materia Turística

–art. 10– y, de otro, a los denominados Planes Insulares de Ordenación Territorial, que son Planes de naturaleza urbanística –arts. 57 y 58–. El Plan Regional se aprueba en coordinación con los Cabildos Insulares y los Municipios más representativos por su desarrollo turístico, y es un instrumento que ha de abordar las necesidades, prioridades e infraestructuras relacionadas con el turismo. En el Plan Sectorial de interés general en materia turística, se incardinan las actividades de las Administraciones públicas concurrentes, fijando los objetivos, los programas de actuación, y los medios necesarios. Se elabora por la Consejería competente y se concierta en el ámbito de las Conferencias Sectoriales. Una vez informado por el Consejo Regional de Turismo y aprobado por el Gobierno se remite al Parlamento para su examen.

Los Planes Insulares de Ordenación Territorial –respecto a los que la Administración turística competente emite informe preceptivo y los Ayuntamientos afectados audiencia e informe previo a la aprobación definitiva– deben contener previsiones y núcleos, capacidad máxima, zona de influencia y límites de la oferta alojativa. En todo caso, las licencias de cualquier tipo que hayan de concederse en las zonas a la que han de referirse los Planes Insulares, o en suelo cualificado como de uso turístico, se han de otorgar de conformidad con el planteamiento y con las previsiones de la Ley de Ordenación, pues de lo contrario se prevé la sanción de su nulidad. En estas zonas insulares se necesita de forma urgente un cambio en el modelo de turismo existente hasta el momento, hacia otro modelo selectivo que facilite una preservación del territorio y un desarrollo turístico sostenible. Este es el objetivo de la Ley de Ordenación del Territorio de Canarias, Ley 9/1999, de 13 de mayo, que culmina un periodo legislativo que se había iniciado poco después de la asunción por esta Comunidad Autónoma de sus competencias en materia de ordenación territorial y urbanística, en el que tuvieron especial relevancia las Disposiciones que tenían por objeto el reconocimiento de las características peculiares del territorio canario. La misma Ley citada señala explícitamente en su exposición de motivos que el territorio, entendido como recurso natural, definido por sus características de escasez, singularidad, no renovabilidad, e insularidad, constituye la base del desarrollo económico y social del archipiélago. Además, se especifica, que los Planes Especiales de Ordenación pueden tener por objeto “conservar y mejorar el medio natural y el paisaje natural y urbano”, “proteger y conservar el patrimonio histórico canario” o “definir las actuaciones en los núcleos o zonas turísticas a rehabilitar”.

Recientemente se han aprobado en esta Comunidad Autónoma nuevos instrumentos jurídicos de ordenación del turismo, y todo ello sobre la base del objetivo propuesto por el legislador de lograr un modelo de desarrollo más

sostenible y duradero para el territorio insular, especialmente respetuoso con el medio ambiente y conservador de los recursos naturales, del patrimonio cultural y del territorio, pero también, socialmente más equilibrado y justo, y generador de riqueza económica. El Gobierno canario encuentra en las Directrices de Ordenación, la herramienta más adecuada en tanto que instrumento de planeamiento del mismo Gobierno, que integra la ordenación de los recursos naturales y del territorio tendientes a garantizar el desarrollo sostenible de Canarias, conforme a lo establecido por el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

Como primer paso en la configuración de un modelo más duradero, el Gobierno canario acordó, mediante el Decreto 4/2001, de 12 de enero, la formulación conjunta de las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, al entender, que la definición de un marco territorial y de los recursos naturales para el archipiélago, no podían ser eficaces dada su evidente interacción si simultáneamente no se diseñaba el marco para la principal actividad económica. El procedimiento seguido se encuentra descrito en las memorias de ambos instrumentos de ordenación.

Una nueva norma para ordenar el territorio turístico en las Islas Canarias ha sido la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma. Esta Ley confirma desde su exposición de motivos la relación de dependencia de la actividad turística con el territorio, en la que éste, no es sólo el soporte físico en el que aquélla se produce, sino que es también y fundamentalmente el marco referencial del valor básico que la justifica y que le dio origen. La Ley 6/2002, va a desarrollar un régimen especial a través de instrumentos sectoriales de ordenación territorial de la actividad turística en dichas islas.

La Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y de las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias, viene a suponer un nuevo instrumento jurídico de ordenación del turismo en Canarias. El objeto de esta Ley es la aprobación de estas Directrices, tal como establece su único artículo. Para la consecución de los objetivos, habrán de arbitrarse medidas que faciliten el tránsito entre el actual y el futuro modelo, hasta la adaptación al nuevo marco de ordenación de los diferentes instrumentos de planeamiento, tal como preveía para los Planes Insulares de Ordenación, el apartado 3 del artículo 5 de la Ley 6/2001, de 23 de julio, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del turismo de Canarias. Los motivos de la aprobación de esta nueva Ley se basan fundamental-

mente en que un sector tan vital y dinámico como el turístico no puede quedar condicionado a un lento y encadenado proceso de adaptaciones sucesivas. Por ello, la Disposición Adicional Primera de la misma Ley habilita la figura excepcional de los Planes Territoriales Especiales de Ordenación Turística Insular como un instrumento ágil, de contenido sucinto y procedimiento abreviado que formulan los Cabildos Insulares, y a los que se dota de carácter vinculante. La perseguida simplicidad y agilidad obliga a esta Ley a evitar la duplicidad de instrumentos sectoriales de ordenación del ámbito insular, que establecía la Ley 6/2002, de 12 de junio, para las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma, ya que en base a esta Ley, en estas islas se dispone de instrumentos similares.

Para el reforzamiento de la eficacia de las Directrices de Ordenación General, se modifican determinadas Disposiciones del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, además de resultar necesario establecer determinaciones que faciliten la capacidad de actuación y eficiencia del planeamiento, adaptado y dirigido hacia los objetivos de sostenibilidad.

3. EL PLAN GENERAL SOBRE EL TURISMO EN ANDALUCÍA¹⁷

Para entender en su justa medida la importancia que tiene en Andalucía la actuación administrativa sobre el sector turístico, basta con saber, que hasta 1996, el turismo no estuvo integrado en esta Comunidad Autónoma en una Consejería propia, lo que da a entender la escasa importancia que hasta ese momento se le daba a la industria turística en la Comunidad andaluza. Consecuencia inmediata de la creación de la Consejería de Turismo y Deporte es que en 1998, se crea la Mesa del Turismo como Órgano de concertación social, e integrado por empresarios turísticos, agentes económico-sociales y la Administración pública turística, cuya actividad básica esta directamente relacionada con el turismo¹⁸. El resultado más inmediato de la Mesa del Turismo

¹⁷ Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte: Plan General de Turismo de Andalucía I, Sevilla 2001, 143 págs, Junta de Andalucía, Consejería de Turismo y Deporte: Plan General de Turismo de Andalucía II, Sevilla 2002, 55 págs.

¹⁸ La concreta constitución de Mesa del Turismo es: seis representantes de la Consejería de Turismo y Deporte; seis representantes de la Confederación de Empresarios de Andalucía; tres representantes de Comisiones Obreras de Andalucía; y tres representantes de la Unión General de Trabajadores de Andalucía.

fue el Acuerdo alcanzado entre la Consejería, empresarios y sindicatos, y que se califico como Primer Pacto Andaluz por el Turismo. El Pacto se fundamentó desde la Consejería en: “La necesidad de Andalucía de redefinir su política turística de cara a los retos que se plantean con la llegada del nuevo siglo¹⁹. Estos retos se visualizan de diferentes maneras, aunque la mayor parte de estas manifestaciones giran en torno a dos líneas principales de trabajo: En primer lugar, el diseño y elaboración de un nuevo Plan de Turismo²⁰, que con una visión a largo plazo y en coherencia con el nuevo marco de planificación del conjunto de la economía andaluza, proporcione los instrumentos necesarios para impulsar la adaptación competitiva del sector. Se propone para ello el establecimiento de un marco eficiente de coordinación en materia turística entre las Administraciones públicas, que posibilite una mejora en el cumplimiento de los objetivos que se propongan en el Plan²¹. En segundo lugar, la elaboración de una Ley del Turismo de Andalucía que implique la adaptación del marco normativo a las exigencias actuales del sector a su previsible evolución y a la necesidad de una progresiva armonización normativa con la Unión Europea”. Esta Ley a la que se hace referencia en el I Pacto Andaluz por el Turismo es la 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo de Andalucía.

El capítulo II del Título Tercero de la misma Ley del Turismo, que trata de la “Ordenación de los Recursos Turísticos”, prevé la existencia del Plan General de Turismo en su artículo 15. Este Plan destaca por su vocación integral, y esta llamado a definir el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de su eventual desarrollo con relación a sectores específicos a través de programas ejecutivos. Vemos como la ordena-

¹⁹ Vid: *I Pacto Andaluz por el Turismo*. Consejería de Turismo y Deporte. Documento de Trabajo. Publicaciones Generales. Junta de Andalucía, Sevilla, 1998. Cit. Pág.7.

²⁰ La necesidad de un nuevo Plan de Turismo viene dada, por el agotamiento del anterior modelo de planificación turística, que tiene su reflejo en el Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía (Plan DIA). Este Plan estaba configurado en los últimos años como referente adecuado e idóneo de la política turística en la Comunidad Autónoma. Según lo acordado en el Pacto por el Empleo y Desarrollo Económico de Andalucía, el diseño y elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo Turístico de Andalucía deberá servir para sentar las bases de la actividad turística en la Comunidad Autónoma y analizar los retos y necesidades futuras del sector turístico en Andalucía.

²¹ Fruto de este Acuerdo fue la creación en 1998 del Consejo Interdepartamental en Materia de Turismo. Vid: *Pacto Andaluz por el Turismo*. Junta de Andalucía. Consejería de Turismo y Deporte. Publicaciones Generales. Sevilla 23 de febrero de 1998. Cit. Pág. 2.

ción de los recursos turísticos se hace a través del Plan, el cual determinará las principales necesidades, objetivos, prioridades, y programas de acción, y definirá el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de la Comunidad Autónoma, así como, el fenómeno de los recursos turísticos de Andalucía. Los programas territoriales que están diseñados en la Ley del Turismo de Andalucía son:

“Zonas de Preferente Actuación Turística”, para comarcas emergentes, e implica la elaboración de un “Plan de Actuación Turística Integrada” formalizado mediante convenio entre la Consejería de Turismo, las Entidades Locales interesadas así como, en su caso, otras Administraciones, asociaciones u organismo.

“Programa de Recalificación de Destinos”, diseñado para destinos maduros con problemas de saturación, teniendo por objeto la mejora de la calidad y la recuperación ambiental.

“Programas de Turismos Específicos” que están pensados para potenciar subsectores turísticos determinados que puedan aportar especiales sinergias sobre el conjunto del sector.

Estos instrumentos de ordenación son coherentes con el hecho de que la actividad turística es una de las actividades económicas con mayor incidencia territorial en Andalucía. En ese sentido, el turismo juega un papel fundamental en la construcción del modelo territorial de la Comunidad, y su planificación debe hacerse en plena coherencia con la planificación territorial ya definida en las bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

4. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLAN GENERAL DEL TURISMO

La Orden de 26 de abril de 2001, de la Consejería de Turismo y Deporte, aprobó la primera formulación del Plan General del Turismo de Andalucía, en sintonía con el mandato estatutario (art. 12.3.3º del Estatuto de Autonomía de Andalucía). El Documento de formulación del Plan²² tuvo como útil refe-

²² Vid: Plan General de Turismo de Andalucía I, Sevilla 2001, cit, pág. 3.

rencia los planteamientos y resultados alcanzados por el Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía (Plan DIA)²³, pues, aunque las circunstancias en las que se definió el Plan DIA, así como su estrategia, son sustancialmente diferentes a las actuales, los planteamientos que se establecieron y los resultados que se alcanzaron durante su ejecución, han proporcionado un punto de apoyo para afrontar los trabajos de redacción del nuevo Plan General de Turismo. La Orden de 26 de abril de 2001 fue expresamente derogada por la disposición derogatoria única del Decreto 22/2002, de 29 de enero, de formulación del Plan General del Turismo de Andalucía.

La Disposición Adicional Quinta de la Ley 12/1999, del Turismo, establece que el Plan General de Turismo tendrá la consideración de un Plan con incidencia en la ordenación del territorio, siéndole de aplicación, por tanto, la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la cual dispone que la formulación de estos Planes corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta del Consejero competente sobre la materia sectorial. Se dispone también en el Decreto de 22/2002, de formulación del Plan, que el mismo será revisado con una periodicidad no superior a cuatro años. Según establece el artículo cuarto de dicho Decreto, el procedimiento de elaboración del Plan será el siguiente: “Elaborado por la Consejería de Turismo y Deporte el proyecto del Plan General del Turismo, este se someterá al Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de Turismo, siendo aprobado inicialmente por el titular de la Consejería de Turismo y Deporte, e informado por el Consejo Andaluz del Turismo, el Consejo Andaluz de Municipios y el Consejo Andaluz de Provincias, así como por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, y remitido a la Comisión Europea y al Ministerio de Economía para su informe. A continuación, será sometido a información pública. Los Informes y las observaciones presentadas se valorarán por la Consejería de Turismo y Deporte, siendo aprobado provisionalmente el Plan General del Turismo por su titular. Realizada esta aprobación, se elevará al Consejo de Gobierno el cual lo remitirá al Parlamento de Andalucía para su conocimiento, y finalmente, será exami-

²³ La Comunidad Autónoma andaluza pone en marcha en 1993 el Plan de Desarrollo Integral del Turismo en Andalucía (Plan DIA), con el fin de afrontar la situación de recesión en que se encuentra el sector desde finales de la década anterior. Se trata de impulsar una nueva etapa de crecimiento que permita aprovechar las posibilidades reales del sector, y su adaptación a los procesos de transformación que se están produciendo en ese momento en el mercado. Partiendo de la realización de un minucioso estudio de diagnóstico y de la definición de un escenario en el que situar la evolución del turismo andaluz, se propone un conjunto de actuaciones dirigidas a procurar un desarrollo armónico y cualificado del sector.

nado por la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos y aprobado por el Consejo de Gobierno, publicándose en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”.

Este Plan fue remitido al Parlamento Andaluz por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía con fecha de 30 de septiembre de 2003, y posteriormente ha sido presentado por el Consejero de Turismo y Deporte ante la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos, con fecha de 20 de noviembre de 2003, por lo que a la hora de redactar este trabajo esta a falta del trámite de aprobación por el Consejo de Gobierno y su publicación oficial.

5. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PLAN GENERAL DEL TURISMO DE ANDALUCÍA

El Documento del Plan General del Turismo de Andalucía ha sido elaborado por la Consejería de Turismo y Deporte, y consensuado por los agentes sociales representados en la Mesa del Turismo. En dicho Plan se determinan las necesidades, objetivos, prioridades y modelos de acción, y se define el modelo y la estrategia de desarrollo turístico de Andalucía y el fomento de sus recursos para los próximos tres años. En el se observan dos cuerpos o partes claramente diferenciados: uno referido al diagnóstico desde la oferta y la demanda, donde se contempla además un diagnóstico exhaustivo de la situación actual y perspectivas en el sector, y en el que se pone además de manifiesto su capacidad para generar una actividad económica inducida, y la posición de privilegio que Andalucía ocupa en los mercados nacional e internacional. Una segunda parte programática, donde se recogen los fines y objetivos de la política general del turismo en Andalucía, así como una serie de estrategias desarrolladas a su vez por Medidas e Instrumentos para conseguir alcanzar el objetivo finalista del mismo, que no es otro que la consolidación del turismo como sector clave para el desarrollo futuro de Andalucía, así como, generar riqueza y empleo en la economía andaluza. En este sentido, el enunciado del Plan incide en la necesidad de que al Turismo le corresponda el máximo nivel de protagonismo en la estrategia global de desarrollo de Andalucía, debido, fundamentalmente, a: el peso que tiene esta actividad dentro del conjunto de la economía andaluza; a su contrastada capacidad de generación de efectos de arrastre y, consiguientemente, de generación de actividad y empleo inducido; y a las expectativas de crecimiento de futuro de la actividad debido a la posición de privilegio que Andalucía ocupa en el mercado nacional e internacional.

5.1. Primera parte del Documento del Plan.

Los objetivos generales del Plan General del Turismo con respecto a este primer cuerpo del documento del Plan se encuentran en la realización de un análisis exhaustivo de la situación y perspectivas del sector con respecto a su capacidad para generar una actividad económica, y la posición de privilegio que Andalucía ocupa en los mercados turísticos. Dentro de este primer cuerpo del Plan, y con respecto a la oferta y la demanda, los objetivos a conseguir son²⁴:

5.1.A. Realizar análisis de la evolución y de la actual situación del turismo en Andalucía

Para ello, en el documento del Plan General del Turismo se empieza hablando de la situación de partida del turismo en Andalucía, primeros años de la década de los noventa, encaminándose hacia un cambio de modelo y exponiendo la situación del turismo español en esta época, que como sabemos, estuvo condicionada y afectada por la generalización de las crisis económica internacional, y por los problemas de inseguridad que se derivaron de los conflictos en el Golfo Pérsico así como de la inestabilidad política en la región magrebí. Se realiza también un análisis desde el marco económico e institucional y dentro del contexto internacional, nacional y andaluz.

En el marco económico se exponen las previsiones económicas de los diferentes organismos internacionales y nacionales referidos al sector turístico, haciendo hincapié en que el fuerte crecimiento de la demanda interna debido a la estabilidad económica de la segunda mitad de la década de los noventa, junto con la espectacular subida de los precios del crudo y la fuerte depreciación experimentada por el euro en el año 2000, podrían llevar a una inflexión en el ciclo económico. En el marco institucional se parte del contexto europeo desde el proceso que se pone en marcha en Europa con la firma del Tratado de la Unión en febrero de 1992, y que va a suponer un cambio transcendental con respecto a anteriores planteamientos. En el marco institucional español, el documento determina que: “Las políticas de fomento y ordenación turística son competencias transferidas a las Comunidades Autónomas. Ello significa, que en principio, son estas últimas las que tienen en sus manos las herramientas necesarias para definir las condiciones de competitividad de su

²⁴ Dada la amplitud con la que han sido tratados cada uno de estos puntos en el Documento de formulación del citado Plan, nos remitiremos brevemente a lo establecido en él para cada uno de ellos. Véase Plan General del Turismo de Andalucía I. Cit. Págs. 3-143.

aparato productivo, pero siempre de conformidad con las directrices generales que para el funcionamiento a corto plazo establezcan las políticas de estabilización o coyunturales, y las políticas estructurales que sean competencia de la Unión Europea.”. En el marco institucional andaluz se establece que “será el Plan Económico Andalucía siglo XXI, el que debe establecer cuales son las directrices de la política de la Junta de Andalucía en el inicio del nuevo siglo”. Considerando como el documento de planificación económica más actualizado el Plan de Desarrollo Regional de Andalucía 2000-2006, se pone de manifiesto que: “El incremento de la generación de valor del sistema socio-económico para asegurar un desarrollo sostenible se convierte en el principal objetivo que contribuye a mejorar la posición de Andalucía en el marco europeo”.

5.1.B. El Turismo en la economía andaluza

Según las indicaciones de este Plan: “La economía andaluza inicia en 1994 un proceso de fuerte crecimiento y estabilidad propiciado por la generalización de la recuperación económica en España y en Europa (que explica el protagonismo que en los impulsos iniciales asumen los ingresos por exportaciones y turismo), por la progresiva implantación de reformas estructurales. En los últimos años de la década de los noventa, la economía andaluza ha crecido por encima de la media española, con una tasa anual acumulativa próxima al 4%, aunque esto no significa que hayan desaparecido los problemas estructurales que tradicionalmente le han caracterizado”²⁵.

5.1.C. Análisis de la demanda del turismo y sus tendencias. Análisis de la oferta.

Para el análisis de la demanda se determinan en primer lugar las grandes tendencias del turismo realizando un estudio del comportamiento de la misma incluyendo en ello un análisis prospectivo y cualitativo de esta. Se dice en este punto que: “Si algo caracteriza en este momento al turismo es la intensidad y rapidez de los cambios que está sufriendo como actividad organizada y como producto de consumo, y así vemos como se pueden distinguir unas ten-

²⁵ Actualmente la realidad del turismo en Andalucía se pone de manifiesto a través de los datos macroeconómicos consolidados y recogidos en el Balance del Año Turístico de Andalucía del año 2002. Así, el número de turistas que visitaron la Comunidad durante el citado año, fue de 21.000.000. Durante el mismo año 2002, se estima que se alcanzan 37.000 millones de euros. Para satisfacer los bienes y servicios requeridos por los turistas que han visitado Andalucía a lo largo del año 2002, la economía andaluza en su conjunto habrá tenido que producir por valor de 11.904 millones de euros, aportando el 14% al PIB andaluz.

dencias envolventes que están por encima del turismo y que afectan a la economía en su conjunto, y otras tendencias dentro del cambio que se centran, junto con las propias modificaciones impulsadas desde el lado de la oferta, en los cambios de las preferencias y actitudes que transforman los modelos de consumo turístico”:

a) Las tendencias envolventes

Entre las tendencias envolventes con influencia directa sobre el turismo se distinguen las tendencias económicas, las políticas, las culturales y las demográficas. Las tendencias económicas son las que se consideran más significativas y tienen una repercusión inmediata. Las dos más importantes e íntimamente relacionadas entre sí, son el crecimiento económico sostenido y la mayor globalización e integración de la economía mundial en los países desarrollados. A las tendencias políticas se las considera menos evidentes y cuantificables, dada la alta fragilidad de esta variable, pero no por ello, carecen de importancia. De indudable trascendencia para el turismo es la existencia de zonas localizadas de conflicto que están, en mayor o menor grado, vetadas para el turismo (Argelia, Irak, Los Balcanes, algunos países africanos). Desde el punto de vista cultural, conviene señalar como tendencia envolvente el aumento de la formación y de la información del ciudadano. Esto tiene su reflejo directo en las actitudes que el turista adopta sobre su tiempo libre y en los modelos de consumo turístico. De aquí nace la exigencia de una mayor calidad y cualificación del producto y del destino turístico por parte de los demandantes. Las tendencias demográficas son mucho más concretas y cualificables. En primer lugar, el envejecimiento de la población europea (el principal cliente para Andalucía), que supone la necesidad de recualificación de la oferta en su conjunto (accesibilidad, atención médica, etc.). En segundo lugar, el notable incremento de los viajes de jóvenes, de mujeres independientes y de parejas jóvenes.

b) Las tendencias internas

Dentro de las tendencias internas, se distingue entre las que se pueden considerar como características estructurales del sector (donde sólo pueden apreciarse cambios relativos), y las tendencias de la demanda, que son las que han experimentado una mayor transformación en los últimos años. Las tendencias estructurales se encuentran relacionadas con la tendencia a la globalización e integración y con el propio proceso de expansión y de maduración del sector turístico como tal, y así se habla de un crecimiento turístico desacelerado, y de un turismo regional pero en proceso de interregionalización y

con un alto grado de concentración turística con tendencia a la dispersión. En cuanto a los cambios en las tipologías de la demanda se consideran los que mayor influencia pueden tener en Andalucía a corto plazo ya que se están produciendo de manera acelerada y dando lugar a nuevas formas y modelos de consumo.

De esta forma se contempla la “aparición de nuevos turistas”; y “cambios en las motivaciones”, que son los más importantes y generalizados, pudiendo agruparse básicamente en dos: la diversificación motivacional y la creciente sensibilidad del turista hacia los aspectos medio-ambientales y culturales. Por último, “cambios en el modo de consumo”, que afectan directamente a la relación entre el consumidor y el productor de servicios y productos turísticos. Su origen se halla en las referidas tendencias envolventes culturales, aunque también se ven influenciados por las de carácter económico, especialmente por la consolidación y maduración del turismo como sector. En este grupo, el Plan distingue tres tendencias: mayor exigencia de calidad; personalización del viaje, y posicionamiento activo de los turistas. A los efectos del documento del Plan; “Si algo caracteriza al turismo en este momento es la intensidad y rapidez de los cambios que está sufriendo como actividad organizada y como producto de consumo. Esta es la tendencia más importante a tener en cuenta, ya que relativiza todas las demás. Admitiendo por evidente esta “tendencia al cambio” se pueden distinguir unas “tendencias envolventes”, que están por encima del turismo y que afectan a la economía en su conjunto, y otras “tendencias dentro del cambio” que se centran, junto con las propias modificaciones impulsadas desde el lado de la oferta, en los cambios en las preferencias y actitudes que transforman los modelos de consumo turístico”.²⁶

c) Mercados emisores y receptores

En el Plan General del Turismo se concretan desde el punto de vista geográfico cuales son los principales cambios y tendencias en los hábitos de los turistas distinguiendo por países y destinos:

1. Mercados emisores reales y potenciales

Los cambios en la actividad turística no vienen dados sólo por las motivaciones del turista y por las modalidades de turismo, sino que también se producen por la aparición de nuevas oportunidades de mercado en zonas dife-

²⁶ Vid: Plan General del Turismo de Andalucía. Junta de Andalucía II, cit. pág. 35.

rentes a las tradicionales. Uno de los factores actualmente más relevantes lo constituye la entrada en el mercado de zonas emisoras emergentes, ya sea por el volumen de turistas, o por las características de las mismas. Se determina que “un buen conocimiento de los mercados emisores permite a un destino seleccionar aquellos que considere más interesantes para cumplir los objetivos que se haya propuesto.” Los mercados de mayor tradición turística estarían constituidos por un primer grupo entre los que se encuentran Norteamérica, Japón y algunos países de Europa Occidental. El segundo grupo suele denominarse “nuevos mercados” y en este se incluyen algunos países de la Europa del Este y los asiáticos Malasia, Taiwan y China. A pesar de la aparente homogeneidad de estos grupos, dentro de ellos se pueden apreciar realidades diferentes. Entre los emisores tradicionales, E.E.U.U., Reino Unido y Japón, presentan una situación de fortaleza; Alemania y Francia sólo mantienen sus cuotas; y Canadá e Italia, pasan por una acentuada crisis de la que parecen estar saliendo en la actualidad. Las previsiones para el período 2000-2010 son diferentes en los cinco primeros países emisores, siendo Japón el único que mantendrá tasas de crecimiento superiores a la media. Teniendo en cuenta la situación de Andalucía, Europa sigue siendo el mercado emisor de mayor interés, sobre todo Alemania, Reino Unido y Francia, países sobre los que se presenta una importante ventaja estratégica. Fuera del continente destacan (por sus cifras de salidas totales, de gasto y hábitos de consumo a lo largo del año) Estados Unidos y Canadá, aunque la distancia y el escaso interés de los norteamericanos por salir de su país, les convierte en un mercado difícil.

2. Mercados receptores: Estudio de la competencia

Con respecto a este punto, el Documento de formulación del Plan comienza diciendo que: “Es evidente que la competencia entre destinos es algo bastante complejo, donde intervienen factores de la más diversa índole como las infraestructuras de servicios públicos, el orden social, los precios, el clima y, por supuesto, las instalaciones y los productos turísticos”. Para el Plan General, las estrategias a desarrollar ante los competidores deben ser distintas, tanto en sus objetivos como en sus vías de actuación según se consideren cada una de las cuatro posibilidades de competencia. Lo realmente importante será identificar claramente quienes son esos competidores, qué importancia relativa tiene cada uno de ellos, qué perspectiva de futuro y cuáles son sus ventajas y desventajas comparativas respecto a Andalucía. Es evidente que un análisis de este tipo no debe considerar solamente la situación actual, sino que ha de proyectarse hacia el futuro y evaluar también lo que se denomina competencia potencial. Al respecto, se habla de: *Competidores nacionales*: Es un primer ni-

vel de competencia de gran importancia para el turismo andaluz si se tiene en cuenta el peso real y potencial del turismo interno en la Comunidad Autónoma de Andalucía, y las elevadas cuotas de mercado de los países emisores en otros destinos españoles, como los alemanes y los británicos en las zonas insulares, y los franceses en Cataluña y la zona levantina. En el mercado español, los principales competidores internos son las Baleares y toda la Costa mediterránea, a los que hay que añadir, en la época invernal, la ciudad de Madrid y la región de Castilla-León. En este nivel deben aprovecharse ventajas como la cercanía, el clima o las diferentes tipologías de productos y destinos como elementos atractivos para la demanda. *El Mediterráneo. La competencia de producto:* El segundo bloque competidor está formado por los principales destinos situados en torno al Mediterráneo, que alberga los que han sido tradicionalmente el principal mercado turístico europeo. En este conjunto de países cabe diferenciar los del sur de Europa de los de Oriente Medio y el Norte de África. *El viejo continente. La competencia de la industria:* Se dice que en este caso, la competencia no proviene sólo de destinos similares, sino también de otros capaces de cubrir con ofertas diferentes la misma demanda. En este sentido, la principal competencia de Andalucía se encuentra en la franja central del continente europeo, desde el Reino Unido a los países del Este; *Competidores potenciales:* Se parte de la idea de que existen numerosos destinos que a medio y largo plazo pueden llegar a convertirse en fuertes competidores para la Comunidad Autónoma andaluza, principalmente dentro del segmento de sol y playa. Ya han dado muestras de su potencialidad zonas como el Caribe, Oriente Medio, el Norte de África, e incluso los principales destinos de Asia Oriental y el Pacífico. El abaratamiento del transporte aéreo y la competitividad de los precios en estos destinos puede hacer que siempre que otros factores como la estabilidad política le sean favorables, lleguen a captar una cuota muy importante de los viajes europeos.

d) Evolución y situación actual del turismo en Andalucía

Al respecto, el Plan General del Turismo expone que: “El turismo andaluz ha mostrado una tendencia positiva en la dos últimas décadas, con un importante ritmo de crecimiento, especialmente entre 1994 y 1998, experimentándose en 1999 una menor tasa de crecimiento. La evolución económica internacional ha estado marcada en los últimos años por la inestabilidad financiera, lo que ha afectado a las previsiones de crecimiento de la economía mundial. La situación de ralentización de las tasas de crecimiento y la revisión de las expectativas futuras pueden significar un punto de giro del ciclo actual, que indudablemente afectará de manera negativa a la evolución del turismo”.

mo²⁷. La Organización Mundial de Turismo prevé un aumento de las llegadas de turistas con una tasa anual acumulativa del 3,4%, lo que situaría el volumen mundial de llegadas en 1.018 millones en 2010 (frente a los 561 de 1995 o los 664 de 1999). La nueva situación económica ha obligado a dicha organización a modificar sus previsiones en cuanto a la distribución de los turistas entre las principales regiones mundiales. La O.M.T. considera que esta situación no afectará mucho a Europa, estableciendo a largo plazo, que los viajes desde el Viejo Continente se duplicarán entre los años 1993 (350 millones) y 2020 (728).”

1. La demanda turística:

Para el análisis de la evolución de la demanda turística se han utilizado en el Plan General del Turismo los datos que proporciona la Encuesta de Movimiento de viajeros en establecimientos hoteleros, que con periodicidad mensual elabora el Instituto Nacional de Estadística. Así se dice: “La demanda turística en Andalucía ha mostrado una tendencia creciente en las dos últimas décadas de modo que si en 1993 se produce una importante caída de la demanda turística nacional, en este año, la demanda extranjera comienza a recuperarse amortiguando con ello la caída de la demanda turística total. La evolución positiva del movimiento hotelero en la segunda mitad de los noventa ha supuesto una mejora en la posición de Andalucía como destino turístico en el mercado hotelero nacional. Por otra parte, el turismo extranjero con destino a Andalucía, ha estado siempre sujeto a una mayor variabilidad que el español.” Con respecto a las principales características de la demanda turística, se analizan los diferentes aspectos que caracterizan la demanda de turistas con destino en la Comunidad Autónoma andaluza atendiendo al origen. Los turistas nacionales suponen el 54,4% del total de los que visitan Andalucía. De ellos, el 57,2% proceden de otras regiones españolas y el 42,8% son residentes en Andalucía que se desplazan por dentro de la Comunidad Autónoma, que en el caso del turismo extranjero, se observa un predominio absoluto de los países europeos, especialmente de los principales emisores de turismo (Alemania, Francia y Reino Unido), que concentran el 59,1% del tu-

²⁷ Según los informes del Instituto Nacional de Estadística, en 1999 se estimó que el turismo aportó a la economía española el 12,1% y en sólo tres años, es decir, en el 2002, esta aportación se ha incrementado en un 3%, siendo en la actualidad del 15,1%. Además durante el período de tiempo comprendido entre 1996-2002, los ingresos estimados por turismo han crecido un 44%, por tanto lógico desde estos resultados, el que las distintas Administraciones Públicas encuentren en el turismo un importante instrumento del desarrollo.

rismo con origen fuera de España. En este grupo de países destaca la importancia del turismo británico (36,7%) frente al alemán (17,3%). Otro hecho destacable es el volumen de turistas europeos procedentes de otros países de la Unión Europea, que suponen el 24,4% del turismo extranjero. Dentro de este apartado se distingue entre el turismo interno en Andalucía y el turismo del resto de España en Andalucía. En cuanto al primer punto, y en relación a la estacionalidad, predominan los viajes realizados en el período estival (36,93%), seguidos por los del segundo trimestre (22,62%) y los del cuarto (22,34%).

En relación al medio de transporte, el automóvil (89%) es el medio más utilizado por los turistas andaluces para sus desplazamientos. Le sigue el autocar, usado por un 6,6%. En la distribución territorial, Málaga es la provincia que concentra el mayor porcentaje de la demanda turística de los andaluces, seguida de Cádiz y Granada. En relación al tipo de alojamiento, el más utilizado por los turistas andaluces ha sido el apartamento, la casa y el chalé, destacando dentro de este grupo la vivienda en propiedad (24,1%). El alojamiento hotelero ha sido escogido por uno de cada tres andaluces que viajó por la Comunidad Autónoma. En relación al turismo del resto de España en Andalucía, se estima que supone el 31,21% del total de llegadas a la región y el 57,26% del total nacional. Con respecto al turismo extranjero en Andalucía, se dice que los extranjeros significaron el 45,5% del total de turistas que acudieron a Andalucía. La mayor parte de ellos proceden de la unión Europea (el 83% del total de extranjeros), principalmente del Reino Unido (36,7%) y de Alemania (17,3%), encontrándose Francia más alejada (5%). Se realiza también una descripción sistemática en cuanto a la estacionalidad, el medio de transporte, la distribución territorial, el tipo de alojamiento, la estancia media, el gasto medio diario, la organización del viaje, el motivo del viaje y la valoración de la estancia²⁸.

e) *Análisis de la oferta turística*

En el Documento del Plan General del Turismo, el estudio de la oferta comienza por el análisis de su evolución y continúa posteriormente con el examen de la situación actual y de las principales características de cada una de sus tipologías: alojamiento, restauración, agencias de viaje y oferta comple-

²⁸ Véase: Documento del Plan General del Turismo de Andalucía. Decreto 22/2002, de 29 de enero. Cit. págs. 65-69.

mentaria. El análisis se completa con una breve descripción del perfil empresarial medio de cada uno de los tipos de oferta. En el análisis global de los comportamientos empresariales de la oferta turística andaluza, se detectan conductas similares respecto a determinadas variables. Se trata de identificar dinámicas comunes entre los establecimientos turísticos andaluces atendiendo a su antigüedad, tipo de inversión, y grado de integración en estructuras superiores o nivel de formación. Ello permite hablar de diversos subgrupos de actividad que responden a sistemas de gestión y características parecidas, sin tener en cuenta si pertenecen o no a la misma actividad. Se realiza una descripción pormenorizada de cada una de las ofertas, y así tenemos como, dentro de la evolución de estas se detallan las tasas de crecimiento, la participación de las provincias en cada una de las ofertas, y las características principales de las mismas.

Mención especial merece dentro de la oferta, tanto los espacios turísticos genéricos como los específicos. Así vemos como el Plan dice: “Hoy es un hecho aceptado que los llamados turismos específicos son los que proporcionan mayor rentabilidad a las inversiones turísticas, los que otorgan más estabilidad en los mercados donde se asientan y los que cualifican los destinos en que se localizan. Para ello se dice que “se puede considerar que existe un turismo específico cuando algo es capaz de captar, por sí mismo, el interés de un número significativo de ciudadanos, logrando que ese grupo de personas se traslade al destino donde se encuentra para disfrutarlo, convirtiéndose, desde ese momento, en turistas. Es evidente que los turismos específicos dependen de las motivaciones de los turistas, y que estas pueden cambiar según las personas, los grupos y las épocas.”²⁹

Dentro de los espacios turísticos genéricos, en el Plan General se destaca especialmente: *Turismo de sol y playa*: Es el de mayor entidad y el que provocó el “boom” turístico de Andalucía con un elevado impacto económico, social y medioambiental. Representa más de la mitad de la oferta turística andaluza y tiene plena implantación en los mercados nacional e internacional. La Costa del Sol es el destino más emblemático y consolidado de esta tipología, estando inmerso en una profunda transformación para aumentar su competencia en todos los mercados e introducirse en otros emergentes, mediante la renovación de sus infraestructuras e instalaciones, la creación de nuevos productos y el aumento generalizado de la calidad. Dentro de él se han desarrollado una

²⁹ Plan General del Turismo de Andalucía II, cit. pág. 92

gran cantidad de turismos específicos y de actividades complementarias; *Turismo de ciudad*: Este turismo genérico es el más tradicional de todos y también suele llamarse turismo urbano o cultural. Dentro de él se incluyen el turismo artístico-monumental, el histórico y el de circuitos. *Turismo rural*: Se concreta en el Plan, que el interés por el turismo rural está íntimamente vinculado con la creciente importancia que entre las motivaciones del turista han adquirido los aspectos medioambientales, y los modos de vida y producción tradicionales. El potencial andaluz en este aspecto es considerable por los importantes valores paisajísticos y antropológicos que posee el medio rural. Además, el 17% de la superficie regional, está incluida en alguna figura de protección medioambiental, lo que supone una fuerte baza para el desarrollo del turismo ecológico. Entre los turismos específicos que mayor implantación tienen en Andalucía se destacan los siguientes:

Turismo de golf: El turismo de golf en Andalucía se puede considerar como un turismo específico consolidado con una demanda todavía creciente, siendo el más emblemático en cuanto a los beneficios sociales que estas tipologías pueden inducir. Se asegura en el Documento que un turista de golf gasta entre cinco y seis veces más que un turista de sol y playa. En la actualidad existen 70 campos de golf en Andalucía, de los que 37 se sitúan en la Costa del Sol. La mayor ventaja comparativa que tiene Andalucía para el desarrollo de este turismo es su clima, que permite la práctica de este deporte durante épocas del año en las que el centro y el norte de Europa es prácticamente imposible. Se asegura desde el documento que: “En contra de lo que puede parecer, no se trata de un subsector turístico empresarialmente “maduro”, ya que pocos de los campos existentes están considerados de un modo integral como un negocio turístico”.

Turismo náutico: El turismo náutico también se incluye en el grupo de los turismos deportivos, acogiendo dentro de él un amplio número de tipologías. Por su propia naturaleza, se localiza de forma casi absoluta en el turismo genérico de sol y playa. La mayor concentración se produce en la costa mediterránea, más desarrollada turísticamente.

Turismo de nieve: La estación de esquí de Sierra Nevada posee unas instalaciones e infraestructuras de alojamiento modernas y de alta calidad, contando además con el prestigio y la difusión que suponen haber organizado el Campeonato del Mundo de 1996. Ello la sitúa en una posición muy competitiva en un contexto de demanda en expansión en sus principales mercados, el regional y el nacional. Se considera que los problemas de estacionalidad inherentes a esta tipología han de ser planteados en el contexto concreto de ca-

da destino, tratando de buscar otras actividades fuera de temporada que rentabilicen las infraestructuras turísticas existentes.

Turismo de reuniones: Con respecto a este tipo de turismo se dice en el Plan: “Aunque esta tipología se incluye normalmente en el turismo genérico de ciudad, puede caber en cualquiera de los otros dos, especialmente en los destinos de litoral, una de cuyas líneas de actuación para luchar contra la estacionalidad ha sido la construcción de infraestructuras (palacios de congresos, espacios polivalentes, salones de reuniones en hoteles) para la celebración de congresos, ferias y reuniones.” Se trata de una tipología en expansión que incluye las modalidades de congresos, convenciones e incentivos. Es muy apreciada por los agentes sociales, y especialmente por las autoridades locales de los destinos, por su probada capacidad para generar riqueza, al presentar los turistas un gasto medio bastante elevado, buena parte del cual se destina a compras, restauración, y diversiones. Es por ello que se justifican muchas veces las grandes inversiones públicas para infraestructuras a pesar de la evidente falta de rentabilidad directa.

Turismo de aventura: Se encuadra dentro del turismo rural, siendo generalmente de carácter activo y al aire libre. Su demanda es cada vez mayor, estando vinculado en la mayoría de los casos a la juventud y al deporte. Presenta una gran variedad de posibilidades, siendo un turismo en continuo crecimiento. Se asegura que el nivel de gasto de estos turistas varía mucho según las tipologías. No se necesitan normalmente grandes instalaciones pero sí equipos caros y ubicaciones determinadas. El turismo de aventura comporta siempre cierto riesgo controlado.

Turismo de salud: Las vacaciones en balnearios que unen el cuidado de la salud y el descanso, cuentan con una gran tradición en Andalucía, habiendo vivido su edad de oro en la primera mitad del siglo XIX. Esa tradición balnearia ha ido debilitándose desde principios del siglo XX hasta hace una década, habiendo cerrado, o quedado reducidos a su mínima expresión, gran parte de los balnearios de la región. Al respecto, se hace hincapié en que: “En la actualidad, la ampliación del concepto de salud a la belleza y el mantenimiento corporal y psíquico, la vuelta hacia tratamientos más naturalistas (homeopatía) y el uso de estas instalaciones para los tratamientos geriátricos del IMSERSO como complementarios a la atención de la Seguridad Social, ha revitalizado esta tipología turística”.

Turismo gastronómico: Se considera que este suele situarse dentro del turismo rural y también como parte del turismo cultural y de ciudad, aunque en

realidad cabe en cualquiera de los turismos genéricos existentes. Su desarrollo en Andalucía ha sido lento, no por una falta de tradición y recursos, sino por su alta correspondencia con las zonas de mayor renta, limitadas en la región hasta hace pocos años. En la actualidad conoce un momento álgido, con una elevada capacidad de crecimiento de cara al futuro.

Turismo ecuestre: “La progresiva consolidación de una nueva forma de entender el tiempo de ocio a partir de la realización de vacaciones activas está favoreciendo la aparición de diversas posibilidades para la satisfacción turística de un importante segmento de demanda. El turismo ecuestre es un buen ejemplo de ello, sobre todo por su estrecha vinculación con los destinos turísticos que están surgiendo en el espacio rural andaluz.”³⁰

En el apartado de: *Mercado de trabajo y recursos humanos*, se dice: “El mercado de trabajo en el sector turístico de la Comunidad Autónoma de Andalucía posee unas características propias a las que hay que atender para comprender su funcionamiento, localizar los problemas que presenta, analizarlos y buscar alternativas. En lo que respecta al análisis de la oferta de mano de obra, la población activa andaluza en el sector turístico ha crecido en los últimos años con una tasa inferior a la media nacional. Ello permite afirmar la existencia de una importante bolsa de mano de obra oculta, que explica que en el pasado, períodos de intensa creación de empleo, no hayan tenido un impacto proporcional en la disminución de las cifras de desempleados. Esta falta de relación entre el crecimiento del empleo y el crecimiento del sector se ha debido al aumento de la productividad de este último, propiciada por las economías de escala que se han ido produciendo con la concentración de empresas, y por la incorporación de las nuevas tecnologías en las mismas.

En la demanda, el Plan determina que la mano de obra ha ido evolucionando de acuerdo con las oscilaciones del ciclo económico. Así, desde el inicio de la crisis económica de principio de los 90, se produjo un proceso de destrucción de empleo. En estos momentos, se vive una coyuntura de creación de empleo, y puede afirmarse que la población ocupada en el sector turístico se encuentra en proceso de crecimiento. Muestra de ello es el incremento experimentado a partir de 1999, y que en ese año supuso ya el 12,8%.

En cuanto a la formación, se percibe una mayor toma de conciencia de las necesidades reales del mercado de trabajo, manifestada principalmente en

³⁰ Plan General del Turismo de Andalucía I, cit. págs. 95-108.

una reforma de la enseñanza reglada que aproxima considerablemente el aprendizaje al mundo real de las empresas”.

*f) Territorio y sostenibilidad*³¹

Desde este apartado se analiza la incidencia medioambiental de los turismos específicos tales como turismo litoral (contaminación de las aguas; abastecimiento y distribución de las aguas; gestión de residuos sólidos; impactos sobre la conformación física del litoral); Turismo urbano (contaminación atmosférica y acústica); Turismo rural (impacto sobre Espacios Naturales Protegidos). El Plan comienza afirmando que el turismo es en esencia un consumidor nato de espacio: “Como es conocido, la actividad turística está siempre relacionada con el traslado y con la permanencia fuera de su residencia, lo que supone siempre una afección al territorio en tres sentidos diferentes.” El desarrollo de los turismos específicos (turismo náutico, cinegético, de salud, de golf) ha puesto en uso nuevos espacios, de manera que cada vez se va ampliando más el territorio con vinculación turística.

La falta o la inadecuada ordenación de esos espacios, o la excesiva presión sobre los mismos, ha provocado en ocasiones el deterioro de los propios recursos que constituían la base motivacional, volviéndose en contra del propio proceso de desarrollo turístico. En segundo lugar, el turista ha de residir eventualmente en el lugar que visita, por lo que precisa de un espacio y un equipamiento para el alojamiento. Por último, el turista necesita de unas infraestructuras que permitan su desplazamiento y estancia en los destinos que elige, lo que supone también una transformación del territorio y el espacio-infraestructura, que también puede afectar a ciertos valores medioambientales (y por tanto, turísticos), si no se lleva a cabo una planificación adecuada.

El desarrollo del turismo en Andalucía en los años setenta y ochenta se ha dejado sentir sobre el territorio andaluz y particularmente sobre su litoral, que se ha visto ocupado (de forma intensiva en algunos casos), provocando deterioros del entorno que han intentado combatirse recientemente con políticas correctoras. En este sentido, el aspecto de mayor incidencia, por lo evidente de sus perjuicios hacia el contexto territorial, ha sido el urbanístico residencial. Para ello es imprescindible la colaboración de los Ayuntamientos, primera instancia planificadora y definitoria de los usos del suelo.

³¹ Plan General del Turismo de Andalucía I, cit. págs. 119-143.

5.2. Segunda parte del Documento del Plan.

En el segundo cuerpo del Documento de formulación del Plan, se establecen una serie de estrategias, desarrolladas a su vez por Medidas e Instrumentos con el fin de conseguir alcanzar el objetivo finalista del mismo, que no es otro, que la consolidación del turismo como sector clave para el desarrollo futuro de Andalucía, entendido como un sistema articulado de actividades con una importante capacidad para fomentar la sostenibilidad del medio ambiente y la identidad cultural de Andalucía, así como para generar riqueza y empleo en la economía andaluza³². Para cumplir con estos fines se ha dotado a dicho Plan con 573.650.000 euros que recogerán inversiones hasta el 2006 relativas a estrategias de desarrollo y fomento de los recursos turísticos, así como, un diagnóstico exhaustivo de la situación y perspectivas del sector en el que se pone de manifiesto su capacidad para generar una actividad económica inducida, y la posición de privilegio que Andalucía ocupa en los mercados nacional e internacional. Las estrategias fundamentales, en cuanto a su dotación económica, son:

5.2.A) Promoción

La principal partida corresponde al bloque de promoción, con 291,08 millones de euros. En este capítulo, la Consejería de Turismo y Deporte continuará su estrategia de considerar a Andalucía como destino turístico integral, prestando especial atención en sus campañas, al fomento de una única imagen de calidad que abarque la diversidad de productos y destinos turísticos. Al respecto, podemos subrayar un avance cualitativo y cuantitativo que es importante, aunque ya se sabe que nunca suficiente. Este Plan permitirá avanzar en estrategias de promoción para consolidar mercados que ya han dejado de ser emergentes para Andalucía, con lo que esta Comunidad Autónoma podrá seguir posicionándose en mercados que tendrán mucho que decir en los próximos años como puede ser el asiático.

5.2.B) Ordenación de recursos

Destacan también las inversiones previstas en las políticas de ordenación de recursos turísticos y reequilibrio territorial: 167,66 millones, que se pretenden emplear en programas relativos al turismo rural, grandes ciudades, se-

³²Plan General del Turismo de Andalucía II, cit. Págs.1-55.

nalización turística, playas y comarcalización turística. También se abordará el desarrollo normativo de las figuras de las Zonas de Preferente Actuación Turística y de los Planes de Actuación Turística Integrada.

5.2.C) Fortalecimiento del tejido empresarial y creación de empleo

La tercera gran estrategia en cuanto a su dotación económica se traduce en medidas para contribuir al fortalecimiento del tejido empresarial y la creación de empleo, con un total de 47,94 millones. En este ámbito, el Plan pretende prestar especial atención y apoyo a las pequeñas y medianas empresa, a las iniciativas de asociacionismo empresarial y a los proyectos turísticos propiciados por mujeres y jóvenes.

5.2.D) Dependencia estacional

Junto con las tres estrategias anteriores que se consideran fundamentales por el Plan en cuanto a su partida presupuestaria, en la planificación que hace el Documento para los próximos tres años se afirma, que la ruptura de la estacionalidad que todavía presenta la actividad turística en Andalucía seguirá siendo un objetivo prioritario. Precisamente, a este concepto, se destinará un total de 9,013 millones de euros para crear nuevas rutas turísticas, fortalecer el papel de los palacios de ferias y congresos, incentivar las ofertas vinculadas a las demandas específicas, y apoyar a la organización de grandes eventos deportivos y culturales. Igualmente, el capítulo de ordenación y diversificación de la oferta, dotado con 4,7 millones de euros, se centrará en el desarrollo de la nueva normativa andaluza sobre hoteles, cámpings, apartamentos turísticos y viviendas vacacionales, al tiempo que se prevé la creación de una línea específica de ayudas para el fomento de la gastronomía andaluza.

5.2.E) Objetivo finalista del Plan General de Turismo

El objetivo finalista del Plan General del Turismo no es otro que la consolidación del turismo como sector clave para el desarrollo futuro de Andalucía, entendido como un sistema articulado de actividades con una importante capacidad para fomentar la sostenibilidad del medio ambiente y la identidad cultural de Andalucía, así como, para generar riqueza y empleo en la economía andaluza. En este sentido, el enunciado del Plan incide en la necesidad de que al Turismo le corresponda el máximo nivel de protagonismo en la estrategia global de desarrollo de Andalucía, debido al peso que tiene esta actividad dentro del conjunto de la economía andaluza; a su contrastada capacidad de generación de efectos de arrastre y, consiguientemente de generación

de actividad y empleo inducido; y a las expectativas de crecimiento futuro de la actividad y de la posición de privilegio que Andalucía ocupa en el mercado nacional e internacional.³³

6. OBJETIVOS A CONSEGUIR POR EL PLAN GENERAL DEL TURISMO EN ANDALUCÍA

A nuestro juicio, tres son los objetivos a conseguir del Plan:

1. *Andalucía como destino turístico integral*: El Plan General de Turismo defiende la necesidad de mantener la actual línea promocional de la Consejería de Turismo y Deporte, que considera a Andalucía como “un destino turístico integral”. Además, se prestará una especial atención a las campañas que fomenten “una única imagen de calidad, que abarque al mismo tiempo la diversidad de productos y destinos turísticos”. A la promoción se destinarán 291,08 millones de euros, el 50,7% de la inversión total del Plan.
2. *Ordenación de los recursos y del territorio*: Además de las partidas correspondientes a la promoción, el Plan dedicará 167,66 millones de euros a las inversiones previstas en las políticas de ordenación de recursos turísticos y reequilibrio territorial. Este dinero se destinará a los programas sobre turismo rural, grandes ciudades, señalización turística, playas y comarcalización. En este sentido, también se abordará el desarrollo normativo de las zonas de preferente actuación turística integrada.
3. *Fortalecimiento del empresariado y el empleo*: El Plan General de Turismo se marca como una de sus grandes estrategias, el fortalecimiento del

³³ Para cumplir con estos fines se recogen trece estrategias de desarrollo, diez de las cuales cuentan en el documento con su correspondiente dotación económica, algunas de las cuales ya han sido expuestas anteriormente, y por tanto omito repetir la cantidad: Marco de consenso y cooperación con los agentes sociales; Coordinación entre las Administraciones Públicas; Integración y reconocimiento social del turismo; Ordenación de los recursos y reequilibrio territorial; Contribución a la creación y fortalecimiento del tejido empresarial y creación de empleo; Sostenibilidad. Presupuesto 2003-2006: 13.947.587 euros; Calidad. Presupuesto 2003-2006: 8.870.893 euros; Formación. Presupuesto 2003-2006: 8.308.188 euros; Tecnología e I+D. Presupuesto 2003-2006: 20.261.402 euros; Ordenación y diversificación de la oferta turística; Desestacionalización; Promoción; Contribución del turismo andaluz al desarrollo solidario. Presupuesto 2003-2006: 1.843.635 euros.

tejido empresarial y la creación de empleo estable y de calidad. En este ámbito, el Plan prestará especial atención a las pequeñas y medianas empresas, a las iniciativas de asociacionismo empresarial y a los proyectos turísticos propiciados por mujeres y jóvenes. Además, se prevé la elaboración de un inventario de oportunidades en el exterior.

7. REFLEXIÓN FINAL

Como reflexión final del Plan General del Turismo de Andalucía podemos decir lo siguiente: Si efectivamente, todo lo que se propone conseguir desde el Plan General de Turismo llegara a ser realidad, estos avances ayudarán a convertir a Andalucía en uno de los destinos con mayor capacidad de adaptación y respuesta al escenario turístico del siglo XXI, cada vez más competitivo. Esto lo decimos desde el convencimiento de que, completar, es mejor que cambiar. Todo Plan se puede reducir a cifras. Casi 600 millones de euros de inversión hasta 2006 en la industria turística andaluza es un dato relevante.

RESEÑA LEGISLATIVA



RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2002 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

CCEE-2496 Parlamento Europeo, Consejo y Comisión: Acuerdo interinstitucional de 7 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la financiación del **Fondo de Solidaridad de la Unión Europea**, que complementa el Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario
DOCE C 283, 20.11.2002, p. 1

CCEE-2497 Decisión 2002/1010/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2002, sobre la movilización del **Fondo de Solidaridad de la Unión Europea** con arreglo al punto 3 del Acuerdo interinstitucional, de 7 de noviembre de 2002, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la financiación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que complementa el Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario
DOCE L 358, 31.12.2002, p. 142

CCEE-2498 Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el **Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas**
DOCE L 357, 31.12.2002, p. 1

CCEE-2499 Reglamento (CE, Euratom) n° 2343/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, por el que se aprueba el Reglamento

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 4º trimestre de 2002.

financiero marco de los organismos a que se refiere el artículo 185 del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo, por el que se aprueba el **Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas**

DOCE L 357, 31.12.2002, p. 72

CCEE-2500 Reglamento (CE, Euratom) nº 1750/2002 del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, que modifica el Reglamento (CEE, Euratom, CECA) nº 260/68 por el que se fijan las condiciones y el procedimiento de aplicación del **impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas**

DOCE L 264, 2.10.2002, p. 15

CCEE-2501 Tribunal de Cuentas, **Informe del revisor independiente sobre las cuentas del Tribunal de Cuentas relativas al ejercicio 2001**

DOCE C 268, 4.11.2002, p. 1

CCEE-2502 Decisión 2002/772/EC, EURATOM del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el **Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo** por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, EURATOM

DOCE L 283, 21.10.2002, p. 1

CCEE-2503 Modificaciones del **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia** de 17 de septiembre de 2002

DOCE L 272, 10.10.2002, p. 24

CCEE-2504 **Comité Económico y Social** 2002/769/CE, Euratom **Reglamento interno** (aprobado en el pleno de 17 de julio de 2002)

DOCE L 268, 4.10.2002, p. 1

CCEE-2505 **Reglamento interno de Eurojust**

DOCE C 286, 22.11.2002, p. 1

CCEE-2506 **Banco Europeo de Inversiones** 2002/C 292/08 Normas relativas al **acceso del público a documentación**

DOCE C 292, 27.11.2002, p. 10

CCEE-2507 Consejo 2002/795/EC Decisión nº 2/2002 del **Consejo de asociación UE-Lituania**, de 24 de julio de 2002, que modifica,

mediante la creación de un Comité consultivo mixto, la Decisión nº 1/98 por la que se adopta el reglamento interno del Consejo de asociación
DOCE L 277, 15.10.2002, p. 19

CCEE-2508 Reglamento (CE, Euratom) nº 1746/2002 del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, por el que se establecen, en el marco de la reforma de la Comisión, medidas específicas relativas al **cese definitivo de funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas** nombrados en un puesto permanente de la Comisión de las Comunidades Europeas
DOCE L 264, 2.10.2002, p. 1

CCEE-2509 Reglamento (CE, Euratom) nº 1747/2002 del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, por el que se establecen, en el marco de la modernización de la institución, medidas específicas relativas al **cese definitivo de funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas** nombrados en un puesto permanente del Consejo de la Unión Europea
DOCE L 264, 2.10.2002, p. 5

CCEE-2510 Reglamento (CE, Euratom) nº 1748/2002 del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, por el que se establecen, en el marco de la modernización de la institución, medidas específicas relativas al **cese definitivo de funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas**, nombrados en un puesto permanente del Parlamento Europeo y de agentes temporales de los grupos políticos del Parlamento Europeo
DOCE L 264, 2.10.2002, p. 9

CCEE-2511 Reglamento (CE, Euratom) nº 1749/2002 del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, que modifica el Reglamento (Euratom, CECA, CEE) nº 549/69 que determina las **categorías de los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas** a las que se aplicarán las disposiciones del artículo 12, el segundo párrafo del artículo 13 y del artículo 14 del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades
DOCE L 264, 2.10.2002, p. 13

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

CCEE-2512 Información relativa a la entrada en vigor del **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza** en el marco del sistema de preferencias generalizadas,

por el que se establece que las mercancías que incorporen un elemento de origen suizo se tratarán a su llegada al territorio aduanero de la Comunidad Europea como mercancías que incorporan un elemento de origen comunitario (Acuerdo recíproco)

DOCE L 284, 22.10.2002, p. 20

CCEE-2513 Reglamento (CE) no 1779/2002 de la Comisión, de 4 de octubre de 2002, relativo a la nomenclatura de países y territorios para las **estadísticas del comercio exterior de la Comunidad** y del comercio entre sus Estados miembros

DOCE L 269, 5.10.2002, p. 6

CCEE-2514 Reglamento (CE) no 1832/2002 de la Comisión de 1 de agosto de 2002 por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) no 2658/87 del Consejo relativo a la **nomenclatura arancelaria y estadística** y al arancel aduanero común

DOCE L 290, 28.10.2002, p. 1

CCEE-2515 Reglamento (CE) n° 2287/2002 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2505/96 relativo a la apertura y modo de gestión de **contingentes arancelarios comunitarios** autónomos para determinados productos agrícolas e industriales

DOCE L 348, 21.12.2002, p. 42

CCEE-2516 Reglamento (CE) n° 2286/2002 del Consejo, de 10 de diciembre de 2002, por el que se establece el régimen aplicable a los **productos agrícolas y a las mercancías resultantes de su transformación originarios de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1706/98

DOCE L 348, 21.12.2002, p. 5

CCEE-2517 Reglamento (CE) n° 2385/2002 de la Comisión, de 30 de diciembre de 2002, por el que se prolonga y modifica la vigilancia comunitaria previa de las **importaciones de algunos productos siderúrgicos** originarios de determinados terceros países

DOCE L 358, 31.12.2002, p. 125

CCEE-2518 Reglamento (CE) n° 2290/2002 del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativo a la **importación en la Comunidad de diamantes brutos de Sierra Leona**

DOCE L 348, 21.12.2002, p. 56

CCEE-2519 Reglamento (CE) n° 2368/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por el que se aplica el sistema de certificación del **proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto**
DOCE L 358, 31.12.2002, p. 28

III. AGRICULTURA

CCEE-2520 Reglamento (CE) n° 1998/2002 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 902/2002 en lo que respecta a los datos del **servicio de control**
DOCE L 308, 9.11.2002, p. 10

CCEE-2521 Reglamento (CE) n° 1938/2002 de la Comisión, de 30 de octubre de 2002, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2273/93 por el que se determinan los **centros de intervención de los cereales**
DOCE L 297, 31.10.2002, p. 6

CCEE-2522 Reglamento (CE) n° 1852/2002 de la Comisión, de 17 de octubre de 2002, por el que se fijan los tipos de interés que habrán de aplicarse para calcular los **gastos de financiación de las intervenciones** consistentes en operaciones de compra, almacenamiento y salida
DOCE L 280, 18.10.2002, p. 4

CCEE-2523 Reglamento (CE) n° 1739/2002 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2002, sobre la primera publicación de las cantidades de determinados **productos de base** que se admitirán según el régimen de perfeccionamiento activo sin examen previo de las condiciones económicas
DOCE L 263, 1.10.2002, p. 20

CCEE-2524 Reglamento (CE) n° 1884/2002 de la Comisión, de 10 de octubre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 2390/1999, por el que se establecen la forma y el contenido de la información contable que deberá presentarse a la Comisión con vistas a la liquidación de cuentas de la sección de Garantía del **FEOGA**, así como con fines de seguimiento y elaboración de previsiones
DOCE L 288, 25.10.2002, p. 1

CCEE-2525 Reglamento (CE) n° 1997/2002 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE)

nº 296/96 relativo a los datos que deberán transmitir los Estados miembros a los efectos de contabilización mensual de los gastos financiados con cargo a la sección “Garantía” del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (**FEOGA**)

DOCE L 308, 9.11.2002, p. 9

CCEE-2526 Reglamento (CE) nº 2154/2002 del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 4045/89 relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola**, sección de Garantía

DOCE L 328, 5.12.2002, p. 4

CCEE-2527 Reglamento (CE) nº 2179/2002 de la Comisión, de 6 de diciembre de 2002, relativo a las condiciones específicas para la concesión de ayudas al almacenamiento privado en el sector de la **carne de porcino**

DOCE L 331, 7.12.2002, p. 11

CCEE-2528 Reglamento (CE) nº 2182/2002 de la Comisión, de 6 de diciembre de 2002, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2075/92 del Consejo en lo que se refiere al **Fondo comunitario del tabaco**

DOCE L 331, 7.12.2002, p. 16

CCEE-2529 Reglamento (CE) nº 1873/2002 del Consejo, de 14 de octubre de 2002, que fija los límites de la financiación comunitaria de los programas de actividades de las **organizaciones reconocidas de agentes del sector oleícola** prevista en el Reglamento (CE) nº 1638/98 y por el que se establece una excepción al Reglamento nº 136/66/CEE

DOCE L 284, 22.10.2002, p. 1

CCEE-2530 Reglamento (CE) nº 1876/2002 de la Comisión, de 21 de octubre de 2002, relativo a la autorización provisional de un nuevo aditivo para su utilización en los **alimentos para animales**

DOCE L 284, 22.10.2002, p. 7

CCEE-2531 Reglamento (CE) nº 2188/2002 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2002, relativo a la autorización provisional de nuevas utilidades de **aditivos en los piensos**

DOCE L 333, 10.12.2002, p. 5

CCEE-2532 Reglamento (CE) n° 2191/2002 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 1227/2000 por el que se fijan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola**, en lo relativo al potencial de producción
DOCE L 334, 11.12.2002, p. 16

CCEE-2533 Reglamento (CE) n° 1817/2002 de la Comisión, de 11 de octubre de 2002, que deroga el Reglamento (CE) n° 416/2002 por el que se aprueban medidas excepcionales de apoyo del mercado de la **carne de porcino en España**
DOCE L 276, 12.10.2002, p.18

CCEE-2534 Directiva 2002/89/CE del Consejo de 28 de noviembre de 2002 por la que se modifica la Directiva 2000/29/CE relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de **organismos nocivos para los vegetales** o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad
DOCE L 355, 30.12.2002, p. 45

CCEE-2435 Directiva 2002/79/CE de la Comisión, de 2 de octubre de 2002, por la que se modifican los anexos de las Directivas 76/895/CEE, 86/362/CEE, 86/363/CEE y 90/642/CEE del Consejo, en lo que respecta a la fijación de los límites máximos de determinados residuos de **plaguicidas en cereales, productos alimenticios de origen animal y determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas**
DOCE L 291, 28.10.2002, p. 1

IV. PESCA

CCEE-2536 Reglamento (CE) n° 2323/2002 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República del Senegal relativo a la pesca** en aguas senegalesas, para el periodo comprendido entre el 1 de julio de 2002 y el 30 de junio de 2006
DOCE L 349, 24.12.2002, p. 4

CCEE-2437 Reglamento (CE) n° 2347/2002 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por el que se establecen las modalidades

específicas de acceso y otras **condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas**

DOCE L 351, 28.12.2002, p. 6

CCEE-2538 Reglamento (CE) n° 2369/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 2792/1999, por el que se definen las modalidades y condiciones de **las intervenciones comunitarias con finalidad estructural en el sector de la pesca**

DOCE L 358, 31.12.2002, p. 49

CCEE-2439 Reglamento (CE) n° 2370/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por el que se establece una medida comunitaria urgente para el **desguace de buques pesqueros**

DOCE L 358, 31.12.2002, p. 57

CCEE-2540 Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, sobre la **conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros** en virtud de la política pesquera común

DOCE L 358, 31.12.2002, p. 59

CCEE-2541 Reglamento (CE) n° 2372/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por el que se establecen **medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero Prestige**

DOCE L 358, 31.12.2002, p. 81

V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL

CCEE-2542 Reglamento (CE) n° 1991/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de octubre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 577/98 del Consejo relativo a la organización de una **encuesta muestral sobre la población activa** en la Comunidad

DOCE L 308, 9.11.2002, p. 1

CCEE-2543 Directiva 2002/74/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 80/987/CEE del Consejo sobre la **aproximación de las legislaciones de los Estados miembros** relativas a la **protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario**

DOCE L 270, 8.10.2002, p. 10

CCEE-2544 Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del **principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo**
DOCE L 269, 5.10.2002, p. 15

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

CCEE-2545 Reglamento (CE) n° 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002 por el que se aprueba el **Vocabulario común de contratos públicos (CPV)**
DOCE L 340, 16.12.2002, p. 1

CCEE-2546 Directiva 2002/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la **comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores**, y por la que se modifican la Directiva 90/619/CEE del Consejo y las Directivas 97/7/CE y 98/27/CE
DOCE L 271, 9.10.2002, p. 16

CCEE-2547 Directiva 2002/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, sobre el **seguro de vida**
DOCE L 345, 19.12.2002, p. 1

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

CCEE-2548 Decisión 2002/917/EC del Consejo, de 3 de octubre de 2002, relativa a la celebración del **Acuerdo Interbus sobre el transporte discrecional internacional de viajeros en autocar y autobús**
Convenio sobre el transporte discrecional internacional de los viajeros en autocar y autobús (Convenio Interbus)
Información sobre la entrada en vigor del Convenio Interbus sobre el transporte discrecional internacional de viajeros en autocar y autobús
DOCE L 321, 26.11.2002, p. 11,13 y 44

CCEE-2549 Decisión 2002/971/EC del Consejo, de 18 de noviembre de 2002, por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse

o a ratificar, en interés de la Comunidad, el **Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP)**
DOCE L 337, 13.12.2002, p. 55

CCEE-2550 Reglamento (CE) n° 2320/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002 por el que se establecen **normas comunes para la seguridad de la aviación civil**
Declaración interinstitucional
DOCE L 355, 30.12.2002, p. 1 y 22

CCEE-2551 Reglamento (CE) n° 1970/2002 de la Comisión, de 4 de noviembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 3051/95 del Consejo sobre la **gestión de la seguridad de los transbordadores de pasajeros de carga rodada**
DOCE L 302, 6.11.2002, p. 3

CCEE-2552 Reglamento (CE) n° 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el **Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS)** y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques
DOCE L 324, 29.11.2002, p. 1

CCEE-2553 Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la seguridad marítima y a la **prevención de la contaminación por los buques**
DOCE L 324, 29.11.2002, p. 53

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

CCEE-2554 Reglamento (CE) n° 1972/2002 del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 384/96 relativo a la **defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping** por parte de países no miembros de la Comunidad Europea
DOCE L 305, 7.11.2002, p. 1

CCEE-2555 Reglamento (CE) n° 1973/2002 del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE)

nº 2026/97 sobre la **defensa contra las importaciones subvencionadas** originarias de países no miembros de la Comunidad Europea
DOCE L 305, 7.11.2002, p. 4

CCEE-2556 Decisión 2002/826/CECA de la Comisión, de 2 de julio de 2002, relativa a las **intervenciones financieras de España en favor de la industria del carbón** en el año 2001 y en el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 23 de julio de 2002 [notificada con el número C(2002) 2438]
DOCE L 296, 30.10.2002, p. 73

CCEE-2557 Decisión de la Comisión, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de **ayudas estatales aplicado por España** en favor de algunas empresas de reciente creación en Vizcaya (España) [notificada con el número C(2001) 1763]
DOCE L 279, 17.10.2002, p. 35

CCEE-2558 Decisión 2002/820/EC de la Comisión, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de **ayudas estatales ejecutado por España** en favor de las empresas de Álava en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones [notificada con el número C(2001) 1759]
DOCE L 296, 30.10.2002, p. 1

CCEE-2559 Decisión 2002/822/CECA de la Comisión, de 30 de enero de 2002, relativa a la **ayuda estatal concedida por España** a distintas empresas del sector de la siderurgia en el País Vasco [notificada con el número C(2002) 309]
DOCE L 296, 30.10.2002, p. 35

CCEE-2560 Decisión 2002/892/EC de la Comisión, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de **ayudas estatales aplicado por España** a algunas empresas de reciente creación de Álava [notificada con el número C(2001) 1760]
DOCE L 314, 18.11.2002, p. 1

CCEE-2561 Decisión 2002/893/EC de la Comisión, de 11 de julio de 2001, relativa al régimen de **ayudas estatales aplicado por España** a algunas empresas de reciente creación en la comunidad autónoma de Navarra (España) [notificada con el número C(2001) 1762]
DOCE L 314, 18.11.2002, p. 17

CCEE-2562 Decisión 2002/894/EC de la Comisión, de 11 de julio de 2002, relativa al régimen de **ayudas estatales ejecutado por España** en favor de las empresas de Guipúzcoa en forma de crédito fiscal del 45 % de las inversiones [notificada con el número C(2001) 1764]
DOCE L 314, 18.11.2002, p. 26

IX. FISCALIDAD

CCEE-2563 Directiva 2002/92/CE del Consejo, de 3 de diciembre de 2002, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE con el fin de prorrogar la facultad para autorizar a los Estados miembros a que apliquen un **tipo reducido del IVA** sobre determinados servicios de gran intensidad de mano de obra
DOCE L 331, 7.12.2002, p. 27

CCEE-2564 Directiva 2002/94/CE de la Comisión, de 9 de diciembre de 2002, por la que se fijan normas detalladas para la aplicación de determinadas disposiciones de la Directiva 76/308/CEE del Consejo referente a la **asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas**
DOCE L 337, 13.12.2002, p. 41

X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

CCEE-2565 Reglamento (CE) n° 2174/2002 del Banco Central Europeo, de 21 de noviembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento BCE/2001/13 relativo al **balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias** (BCE/2002/8)
DOCE L 330, 6.12.2002, p. 29

CCEE-2565 Decisión 2002/1011/EC del Banco Central Europeo, de 19 de diciembre de 2002, sobre la aprobación del **volumen de emisión de moneda metálica** en 2003 (BCE/2002/12)
DOCE L 358, 31.12.2002, p. 144

CCEE-2567 Decisión 2002/990/EC de la Comisión, de 17 de diciembre de 2002, por la que se clarifica el anexo A del Reglamento (CE) n° 2223/96 del Consejo en lo que se refiere a los **principios para la medición de**

los precios y volúmenes en las cuentas nacionales [notificada con el número C(2002) 5054]

DOCE L 347, 20.12.2002, p. 42

CCEE-2568 Orientación 2002/777/EC del Banco Central Europeo, de 26 de septiembre de 2002, sobre las **normas mínimas** que deben observar el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales **al realizar operaciones de política monetaria y operaciones de cambio de divisas** con las reservas exteriores del BCE y al gestionar los activos exteriores de reserva del BCE (BCE/2002/6)

DOCE L 270, 8.10.2002, p. 14

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

CCEE-2569 Decisión del Consejo, de 18 de noviembre de 2002, relativa a la firma y a la aplicación provisional de determinadas disposiciones del **Acuerdo** por el que se establece una **asociación** entre la **Comunidad Europea y sus Estados miembros**, por una parte, y la **República de Chile**, por otra Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra Acta final

DOCE L 351, 28.12.2002, p. 1,3 y 1440

CCEE-2570 Decisión 2002/845/CFSP del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina** sobre las actividades de la **Misión de Policía** de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina

Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina DOCE L 293, 29.10.2002, p. 1 y 2

CCEE-2571 Decisión 2002/817/EC del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la celebración del **Convenio entre la Comunidad Europea y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina** en el Cercano Oriente (OOPS) en relación con la ayuda a los refugiados en los países del Cercano Oriente (2002-2005)

Convenio entre la Comunidad Europea y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS),

relativo a la ayuda a los refugiados en los países del Cercano Oriente (2002-2005)

DOCE L 281, 19.10.2002, p. 10 y 12

CCEE-2572 Decisión 2002/917/EC del Consejo, de 3 de octubre de 2002, relativa a la celebración del **Acuerdo Interbus** sobre el transporte discrecional internacional de viajeros en autocar y autobús
Convenio sobre el transporte discrecional internacional de los viajeros en autocar y autobús (Convenio Interbus)
Información sobre la entrada en vigor del Convenio Interbus sobre el transporte discrecional internacional de viajeros en autocar y autobús
DOCE L 321, 26.11.2002, p. 11,13 y 44

CCEE-2573 Decisión 2002/970/EC del Consejo, de 18 de noviembre de 2002, relativa a la celebración en nombre de la Comunidad Europea del **Convenio Internacional del Cacao de 2001**
DOCE L 342, 17.12.2002, p. 1

CCEE-2574 Información relativa a la entrada en vigor del **Acuerdo** en forma de Canje de Notas entre la **Comunidad Europea y la Confederación Suiza** en el marco del sistema de preferencias generalizadas, por el que se establece que las mercancías que incorporen un elemento de origen suizo se tratarán a su llegada al territorio aduanero de la Comunidad Europea como mercancías que incorporan un elemento de origen comunitario (Acuerdo recíproco)
DOCE L 284, 22.10.2002, p. 20

CCEE-2575 Decisión 2002/800/EC del Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 98/508/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo en relación con la evaluación de la conformidad, la certificación y el marcado entre la **Comunidad Europea y Australia**
DOCE L 278, 16.10.2002, p. 19

CEE-2576 Decisión del 2002/801/EC Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 98/509/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo en relación con la evaluación de la conformidad entre la **Comunidad Europea y Nueva Zelanda**
DOCE L 278, 16.10.2002, p. 20

CEE-2577 Decisión 2002/802/EC del Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 98/566/CE relativa a la cele-

bración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo entre la **Comunidad Europea y Canadá**

DOCE L 278, 16.10.2002, p. 21

CCEE-2578 Decisión del 2002/803/EC Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 1999/78/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo entre la **Comunidad Europea y Estados Unidos de América**

DOCE L 278, 16.10.2002, p. 22

CCEE-2579 Decisión del 2002/804/EC Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 2001/747/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo entre la **Comunidad Europea y Japón**

DOCE L 278, 16.10.2002, p. 23

CCEE-2580 Reglamento (CE) nº 2285/2002 del Consejo, de 10 de diciembre de 2002, relativo a las **medidas de salvaguardia** previstas por el **Acuerdo de asociación ACP-CE** y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 3705/90

DOCE L 348, 21.12.2002, p. 3

CCEE-2581 Reglamento (CE) nº 2304/2002 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2002, por el que se aplica la Decisión 2001/822/CE del Consejo, relativa a la asociación de los países y territorios de ultramar a la Comunidad Europea ("**Decisión de Asociación Ultramar**")

DOCE L 348, 21.12.2002, p. 82

XII. ENERGÍA

CCEE-2582 Decisión 2002/924/EURATOM de la Comisión, de 23 de julio de 1999, relativa a la celebración de dos **Acuerdos de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Consejo de Ministros de Ucrania** en el ámbito de la seguridad nuclear y en el ámbito de la fusión nuclear controlada [*notificada con el número C(1999) 2405*]

Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Consejo de Ministros de Ucrania en el ámbito de la seguridad nuclear

Acuerdo de cooperación entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Consejo de Ministros de Ucrania en el ámbito de la fusión nuclear controlada

DOCE L 322, 27.11.2002, p. 32,33 y 40

CCEE-2583 Decisión 2002/837/EURATOM del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un **programa específico (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear** (2002-2006)
DOCE L 294, 29.10.2002, p. 74

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

CCEE-2584 Reglamento (CE) n° 1840/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, relativo al mantenimiento del **sistema CECA de estadísticas de la siderurgia** tras la expiración del Tratado CECA
DOCE L 279, 17.10.2002, p. 1

CCEE-2585 Decisión 2002/800/EC del Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 98/508/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo en relación con la evaluación de la conformidad, la certificación y el marcado entre la **Comunidad Europea y Australia**
DOCE L 278, 16.10.2002, p. 19

CCEE-2586 Decisión del 2002/801/EC Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 98/509/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo en relación con la evaluación de la conformidad entre la **Comunidad Europea y Nueva Zelanda**
DOCE L 278, 16.10.2002, p. 20

CCEE-2587 Decisión 2002/802/EC del Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 98/566/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo entre la **Comunidad Europea y Canadá**
DOCE L 278, 16.10.2002, p. 21

CCEE-2588 Decisión del 2002/803/EC Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 1999/78/CE relativa a la celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo entre la **Comunidad Europea y Estados Unidos de América**
DOCE L 278, 16.10.2002, p. 22

CCEE-2589 Decisión del 2002/804/EC Consejo, de 8 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión 2001/747/CE relativa a la

celebración del **Acuerdo** sobre el reconocimiento mutuo entre la **Comunidad Europea y Japón**

DOCE L 278, 16.10.2002, p. 23

CCEE-2590 Reglamento (CE) n° 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002 por el que se aprueba el **Vocabulario común de contratos públicos (CPV)**

DOCE L 340, 16.12.2002, p. 1

CCEE-2591 Directiva 2002/78/CE de la Comisión, de 1 de octubre de 2002, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 71/320/CEE del Consejo, relativa a la **aproximación de las legislaciones** de los Estados miembros sobre los dispositivos de frenado de determinadas categorías de **vehículos a motor y de sus remolques**

DOCE L 267, 4.10.2002, p. 23

CCEE-2592 Directiva 2002/82/CE de la Comisión, de 15 de octubre de 2002, que modifica la Directiva 96/77/CE por la que se establecen criterios específicos de pureza de los **aditivos alimentarios** distintos de los colorantes y edulcorantes

DOCE L 292, 28.10.2002, p. 1

CCEE-2593 Decisión n° 2235/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2002, por la que se adopta un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los **sistemas fiscales en el mercado interior (programa Fiscalis 2003-2007)**

DOCE L 341, 17.12.2002, p. 1

CCEE-2594 Reglamento (CE) n° 2245/2002 de la Comisión, de 21 de octubre de 2002, de ejecución del Reglamento (CE) n° 6/2002 del Consejo sobre los **dibujos y modelos comunitarios**

DOCE L 341, 17.12.2002, p. 28

CCEE-2595 Decisión 2002/910/EC de la Comisión, de 18 de noviembre de 2002, por la que se modifica la Decisión 1999/815/CE sobre medidas relativas a la **prohibición de la comercialización de determinados juguetes y artículos de puericultura** destinados a ser introducidos en la boca por niños menores de tres años y fabricados con PVC blando que contenga ciertos ftalatos [notificada con el número C(2002) 4435]

DOCE L 315, 19.11.2002, p. 21

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

CCEE-2596 Reglamento (CE) n° 2012/2002 del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por el que se crea el **Fondo de Solidaridad** de la Unión Europea
DOCE L 311, 14.11.2002, p. 3

CCEE-2597 Reglamento (CE) n° 2355/2002 de la Comisión, de 27 de diciembre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 438/2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los **Fondos Estructurales**
DOCE L 351, 28.12.2002, p. 42

CCEE-2598 Decisión 2002/1010/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2002, sobre la movilización del **Fondo de Solidaridad** de la Unión Europea con arreglo al punto 3 del Acuerdo interinstitucional, de 7 de noviembre de 2002, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la financiación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que complementa el Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario
DOCE L 358, 31.12.2002, p. 142

CCEE-2599 Decisión n° 2045/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión n° 1720/1999/CE por la que se aprueba un conjunto de acciones y medidas al objeto de garantizar la interoperabilidad de las **redes telemáticas transeuropeas** destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA), así como el acceso a las mismas
DOCE L 316, 20.11.2002, p. 1

CCEE-2600 Decisión n° 2046/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2002, por la que se modifica la Decisión n° 1719/1999/CE sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a **redes transeuropeas** destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA)
DOCE L 316, 20.11.2002, p. 4

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

CCEE-2601 Decisión 2002/971/EC del Consejo, de 18 de noviembre de 2002, por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse o a ratificar, en interés de la Comunidad, el **Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP)**
DOCE L 337, 13.12.2002, p. 55

CCEE-2602 Reglamento (CE) n° 2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2002, relativo a las **estadísticas sobre residuos**
DOCE L 332, 9.12.2002, p. 1

CCEE-2603 Reglamento (CE) n° 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se crea el **Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS)** y se modifican los reglamentos relativos a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación por los buques
DOCE L 324, 29.11.2002, p. 1

CCEE-2604 Directiva 2002/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por la que se modifican las Directivas relativas a la **seguridad marítima** y a la **prevención de la contaminación por los buques**
DOCE L 324, 29.11.2002, p. 53

CCEE-2605 Directiva 2002/80/CE de la Comisión, de 3 de octubre de 2002, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 70/220/CEE del Consejo relativa a las medidas que deben adoptarse contra la **contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor**
DOCE L 291, 28.10.2002, p. 20

CCEE-2606 Decisión n° 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la adopción de un **programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008)**
DOCE L 271, 9.10.2002, p. 1

CCEE-2607 Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de octubre de 2002 por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los **subproductos animales no destinados al consumo humano**
DOCE L 273, 10.10.2002, p. 1

CCEE-2608 Directiva 2002/33/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2002, por la que se modifican las Directivas 90/425/CEE y 92/118/CEE en lo que respecta a las condiciones sanitarias de los **subproductos animales**
DOCE L 315, 19.11.2002, p. 14

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

CCEE-2609 Decisión nº 2367/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, por la que se aprueba el **Programa Estadístico Comunitario 2003-2007**
DOCE L 358, 31.12.2002, p. 1

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

CCEE-2610 Reglamento (CE) nº 2321/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativo a las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades, y a las normas de difusión de los resultados de la investigación para la ejecución del **sexto programa marco de la Comunidad Europea (2002-2006)**
DOCE L 355, 30.12.2002, p. 23

CCEE-2611 Reglamento (Euratom) nº 2322/2002 del Consejo de 5 de noviembre de 2002 relativo a las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en la ejecución del **sexto programa marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2002-2006)**
DOCE L 355, 30.12.2002, p. 35

CCEE-2612 Decisión 2002/834/EC del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un programa específico de investi-

gación, desarrollo tecnológico y demostración denominado **“Integración y fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación” (2002-2006)**

DOCE L 294, 29.10.2002, p. 1

CCEE-2613 Decisión 2002/835/EC del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un programa específico de investigación, desarrollo tecnológico y demostración denominado **“Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación” (2002-2006)**

DOCE L 294, 29.10.2002, p. 44

CCEE-2614 Decisión 2002/836/EC del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un **programa específico de investigación**, desarrollo tecnológico y demostración que deberá realizar el Centro Común de Investigación mediante acciones directas (2002-2006)

DOCE L 294, 29.10.2002, p. 60

CCEE-2615 Decisión 2002/837/EURATOM del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un **programa específico (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear (2002-2006)**

DOCE L 294, 29.10.2002, p. 74

CCEE-2616 Decisión 2002/838/EURATOM del Consejo de 30 de septiembre de 2002 por la que se aprueba un **programa específico de investigación y formación** que deberá realizar el Centro Común de Investigación mediante acciones directas para la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2002-2006)

DOCE L 294, 29.10.2002, p. 86

CCEE-2617 Reglamento (CE) n° 2245/2002 de la Comisión, de 21 de octubre de 2002, de ejecución del Reglamento (CE) n° 6/2002 del Consejo sobre los **dibujos y modelos comunitarios**

DOCE L 341, 17.12.2002, p. 28

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

CCEE-2618 Parlamento Europeo y Consejo 2002/C 298/01 Acuerdo interinstitucional de 20 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo y el Consejo relativo al **acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa**
DOCE C 298, 30.11.2002, p. 1

CCEE-2619 Decisión 2002/C 298/02 del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2002 sobre la aplicación del **Acuerdo interinstitucional relativo al acceso del Parlamento Europeo a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa**
DOCE C 298, 30.11.2002, p. 4

CCEE-2620 Decisión 2002/845/CFSP del Consejo, de 30 de septiembre de 2002, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina** sobre las actividades de la **Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE)** en Bosnia y Herzegovina
Acuerdo entre la Unión Europea y Bosnia y Herzegovina sobre las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina
DOCE L 293, 29.10.2002, p. 1 y 2

CCEE-2621 Decisión 2002/817/EC del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la celebración del Convenio entre la Comunidad Europea y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) en relación con la ayuda a los refugiados en los países del Cercano Oriente (2002-2005)
Convenio entre la Comunidad Europea y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (OOPS), relativo a la ayuda a los refugiados en los países del Cercano Oriente (2002-2005)
DOCE L 281, 19.10.2002, p. 10 y 12

CCEE-2622 Reglamento (CE) n° 1883/2002 de la Comisión, de 22 de octubre de 2002, que modifica el Reglamento (CE) n° 1081/2000 del Consejo por el que se **prohíbe la venta, suministro y exportación a Birmania/Myanmar** de equipos que pudieran utilizarse para la represión interior o en acciones de terrorismo, y por el que se congelan los capitales de determinadas personas relacionadas con importantes funciones gubernamentales en dicho país
DOCE L 285, 23.10.2002, p. 17

CCEE-2623 Decisión 2002/842/CFSP del Consejo, de 21 de octubre de 2002, relativa a la aplicación de la Acción común 2002/589/PESC con vistas a una contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación y la proliferación desestabilizadoras de **armas ligeras y de pequeño calibre en Europa Sudoriental**
DOCE L 289, 26.10.2002, p. 1

CCEE-2624 Decisión 2002/968/CFSP del Consejo, de 10 de diciembre de 2002, sobre la aplicación de la Acción común 2002/210/PESC relativa a la **Misión de Policía de la Unión Europea**
DOCE L 335, 12.12.2002, p. 1

CCEE-2625 Posición 2002/829/CFSP común del Consejo, de 21 de octubre de 2002, relativa al **suministro de ciertos equipos a la República Democrática del Congo**
DOCE L 285, 23.10.2002, p. 1

CCEE-2626 **Posición 2002/830/CFSP común** del Consejo, de 21 de octubre de 2002, **sobre Rwanda** y derogación de la Posición común 2001/799/PESC
DOCE L 285, 23.10.2002, p. 3

CCEE-2627 **Posición 2002/831/CFSP común** del Consejo, de 21 de octubre de 2002, por la que se modifica y prorroga la Posición común 96/635/PESC **sobre Birmania/Myanmar**
DOCE L 285, 23.10.2002, p. 7

CCEE-2628 **Posición común** del Consejo, de 12 de diciembre de 2002, por la que se actualiza la Posición común 2001/931/PESC **sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo** y se deroga la Posición común 2002/847/PESC
DOCE L 337, 13.12.2002, p. 93

CCEE-2629 **Posición 2002/960/CFSP común** del Consejo, de 10 de diciembre de 2002, relativa a la **adopción de medidas restrictivas contra Somalia**
DOCE L 334, 11.12.2002, p. 1

CCEE-2630 **Posición común** 2002/991/CFSP del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, por la que se **suspenden las medidas restrictivas contra la União Nacional para a Independência Total de Angola**

(UNITA) y se derogan las Posiciones comunes 97/759/PESC y 98/425/PESC DOCE L 348, 21.12.2002, p. 1

CCEE-2631 **Posición común** 2002/992/CFSP del Consejo, de 19 de diciembre de 2002, relativa a la **prohibición de las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona**
DOCE L 348, 21.12.2002, p. 2

CCEE-2632 **Acción común** 2002/832/CFSP del Consejo, de 21 de octubre de 2002, por la que se modifica la Acción común 2001/760/PESC relativa al **nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia**
DOCE L 285, 23.10.2002, p. 12

CCEE-2633 **Acción común** 2002/921/CFSP del Consejo, de 25 de noviembre de 2002, por la que se proroga el mandato de la **Misión de Observación de la Unión Europea**
DOCE L 321, 26.11.2002, p 51

CCEE-2634 Decisión 2002/904/CFSP del Consejo, de 11 de noviembre de 2002, por la que se proroga y modifica la Decisión 1999/730/PESC relativa a la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación destabilizadora y la proliferación de **armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya**
DOCE L 313, 16.11.2002, p. 1

CCEE-2635 Reglamento (CE) n° 2083/2002 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2002, que modifica por octava vez el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas específicas** dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con **Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo
DOCE L 319, 23.11.2002, p. 22

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

CCEE-2636 Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la **represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares**
DOCE L 328, 5.12.2002, p. 1

CCEE-2637 Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la **ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares**
DOCE L 328, 5.12.2002, p. 17

CCEE-2638 Decisión del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, por la que se establece un **mecanismo de evaluación de los sistemas legales** y su ejecución a escala nacional **en la lucha contra el terrorismo**
DOCE L 349, 24.12.2002, p. 1

CCEE-2639 Decisión del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, relativa a la creación de una **red europea de protección de personalidades**
DOCE L 333, 10.12.2002, p. 1

CCEE-2640 Decisión 2002/974/EC del Consejo, de 12 de diciembre de 2002, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre **medidas restrictivas específicas** dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de **luchar contra el terrorismo** y por la que se deroga la Decisión 2002/848/CE
DOCE L 337, 13.12.2002, p. 85

CCEE-2641 **Reglamento interno de Eurojust**
DOCE C 286, 22.11.2002, p. 1

CCEE-2642 Acto del Consejo de 28 de noviembre de 2002 por el que se establece un Protocolo que modifica el **Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol)** y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes
DOCE C 312, 16.12.2002, p. 1

Legislación del Estado*

Cuarto Trimestre 2003

I. AGRICULTURA

EST-59 Ley 49/2003, de 26 de noviembre. **Arrendamientos rústicos.**
BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003.

II. CULTURA

EST-60 Ley 46/2003, de 25 de noviembre. Reguladora del **Museo Nacional del Prado.**
BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES

EST-61 Ley 30/2003, de 13 de octubre. Sobre medidas para incorporar la valoración del **impacto de género** en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.
BOE núm. 246, de 14 de octubre de 2003.

IV. DISCAPACIDAD

EST-62 Ley 41/2003, de 18 de noviembre. Protección patrimonial de las personas con **discapacidad** y modificación del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de la normativa tributaria con esta finalidad.
BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 2003.

EST-63 Ley 51/2003, de 2 de diciembre. Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con **discapacidad.**
BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2003.

(*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 4º trimestre de 2003.

V. ECONOMÍA

EST-64 Ley 34/2003, de 4 de noviembre. Modificación y adaptación a la normativa comunitaria de la legislación de **seguros** privados.
BOE núm. 265, de 5 de noviembre de 2003.

EST-65 Ley 35/2003, de 4 de noviembre. Instituciones de **inversión colectiva**.
BOE núm. 265, de 5 de noviembre de 2003.

EST-66 Ley 36/2003, de 11 de noviembre. Medidas de **reforma económica**.
BOE núm. 271, de 12 de noviembre de 2003.

VI. ELECCIONES

EST-67 Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre. Modificación de la Ley Orgánica del **Régimen Electoral General**.
BOE núm. 286, de 29 de noviembre de 2003.

EST-68 Ley Orgánica 17/2003, de 28 de noviembre. Celebración simultánea de las elecciones al **Parlamento Europeo** y del Referéndum sobre el Proyecto de Constitución Europea.
BOE núm. 286, de 29 de noviembre de 2003.

VII. EXTRANJERÍA

EST-69 Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre. Reforma de las Leyes de **Extranjería**; Régimen Local; Procedimiento Administrativo Común y Competencia Desleal.
BOE núm. 279, de 21 de noviembre de 2003.

VIII. FAMILIA

EST-70 Ley 40/2003, de 18 de noviembre. Protección a las **familias numerosas**.
BOE núm. 277, de 19 de noviembre de 2003.

EST-71 Ley 42/2003, de 21 de noviembre. Modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de **relaciones familiares de los nietos con los abuelos**.
BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003.

IX. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

EST-72 Ley 33/2003, de 3 de noviembre. **Patrimonio** de las Administraciones Públicas.
BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.

EST-73 Ley 57/2003, de 16 de diciembre. Medidas para la modernización del **gobierno local**.
BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

X. HACIENDA

EST-74 Ley 38/2003, de 17 de noviembre. General de **Subvenciones**.
BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

EST-75 Ley 47/2003, de 26 de noviembre. **General Presupuestaria**.
BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003.

EST-76 Ley 58/2003, de 17 de diciembre. **General Tributaria**.
BOE núm. 302, de 18 de diciembre de 2003.

EST-77 Ley 61/2003, de 30 de diciembre. **Presupuestos Generales del Estado** para el año 2004.
BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003.

EST-78 Ley 62/2003, de 30 de diciembre. **Medidas fiscales, administrativas y del orden social**.
BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003.

XI. JUSTICIA

EST-79 Ley Orgánica 13/2003, de 24 de Octubre. Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de **prisión provisional**.
BOE núm. 257, de 27 de octubre de 2003.

EST-80 Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre. Modificación de la LO 10/1995, de 23 de Noviembre, del **Código Penal**.
BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003.

EST-81 Ley Orgánica 18/2003, de 10 de diciembre. Cooperación con la **Corte Penal Internacional**.
BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2003.

EST-82 Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del **Poder Judicial**.
BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2003.

EST-83 Ley Orgánica 20/2003, de 23 de diciembre. Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del **Código Penal**.
BOE núm. 308, de 26 de diciembre de 2003.

EST-84 Ley 60/2003, de 23 de diciembre. **Arbitraje**.
BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 2003.

XII. MEDIO AMBIENTE

EST-85 Ley 43/2003, de 21 de noviembre. **Montes**.
BOE núm. 280, de 22 de noviembre de 2003.

XIII. SANIDAD

EST-86 Ley 55/2003, de 16 de diciembre. Estatuto marco del **personal estatutario de los servicios de salud**.
BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

XIV. SERVICIOS PÚBLICOS

EST-87 Ley 37/2003, de 17 de noviembre. **Ruido**.
BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

XV. TELECOMUNICACIONES

EST-88 Ley 32/2003, de 3 de noviembre. General de **Telecomunicaciones**.
BOE núm. 264, de 4 de noviembre de 2003.

EST-89 Ley 59/2003, de 19 de diciembre. **Firma electrónica.**
BOE núm. 304, de 20 de diciembre de 2003.

XVI. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

EST-90 Ley 52/2003, de 10 de diciembre. Disposiciones específicas en materia de **Seguridad Social.**
BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2003.

EST-91 Ley 53/2003, de 10 de diciembre. **Empleo público** de discapacitados.
BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2003.

EST-92 Ley 54/2003, de 12 de diciembre. Reforma del marco normativo de la prevención de **riesgos laborales.**
BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 2003.

EST-93 Ley 56/2003, de 16 de diciembre. **Empleo.**
BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003.

XVII. TRANSPORTES

EST-94 Ley 29/2003, de 8 de octubre. Sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de **transporte por carretera**, por la que se modifica, parcialmente, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
BOE núm. 242, de 9 de octubre de 2003.

EST-95 Ley 39/2003, de 17 de noviembre. **Sector Ferroviario.**
BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

EST-96 Ley 48/2003, de 26 de noviembre. Régimen económico y de prestación de servicios de los **puertos de interés general.**
BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003.

XVIII. UNIÓN EUROPEA

EST-97

 Ley Orgánica 12/2003, de 24 de octubre. Ratificación del Tratado de adhesión a la **Unión Europea** de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia.
BOE núm. 257, de 27 de octubre de 2003.

Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (*)

I. CONSUMO

CAT-12 Ley 14/2003, de 13 de junio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Calidad Agroalimentaria.

DO. Generalitat de Catalunya núm. 3915, de 1 de julio.

BOE núm. 174, de 22 de julio.

II. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

GAL-5 Ley 3/2003, de 19 de junio (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Ley de **Cooperación para el Desarrollo.**

DO. Galicia núm. 128, de 3 de julio.

BOE núm. 172, de 19 de julio.

III. COOPERATIVAS

CAT-13 Ley 13/2003, de 13 de junio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Modificación de la Ley 18/2002, de 5 de julio, de **Cooperativas.**

DO. Generalitat de Catalunya núm. 3914, de 30 de junio.

BOE núm. 171, de 18 de julio.

IV. CORPORACIONES

CAN-16 Ley 18/2003, de 11 de abril (Presidencia de la Comunidad de las Islas Canarias).

Ley de **Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.**

(*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Comprende las Leyes y disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas publicadas en el BOE durante el tercer trimestre (VII-IX).

BO. Canarias, núm. 86, de 7 de mayo.
BOE núm. 162, de 8 de julio.

CAT-14 Ley 12/2003, de 13 de junio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).
Creación del **Colegio de Ambientólogos** de Cataluña.
DO. Generalitat de Catalunya núm. 3914, de 30 de junio.
BOE núm. 172, de 19 de julio.

CAT-15 Ley 11/2003, de 13 de junio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).
Creación del **Colegio Profesional de Diseño Gráfico** de Cataluña.
DO. Generalitat de Catalunya núm. 3914, de 30 de junio.
BOE núm. 171, de 18 de julio.

VI. ESPACIOS NATURALES

MAD-15 Ley 10/2003, de 26 de marzo (Presidencia de la Comunidad de Madrid).
Modificación de la Ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares y de la Junta Rectora del Parque Natural de la Cumbre, Circo y Lagunas de Pañalara.
BO. Comunidad de Madrid, núm. 79, de 3 de abril.
BOE núm. 157, de 2 julio de 2003.

VI. MUTUALIDADES

CAT-16 Ley 10/2003, de 13 de junio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).
Ley de **Mutualidades de previsión social.**
DO. Generalitat de Catalunya núm. 3914, de 30 de junio.
BOE núm. 171, de 18 de julio.

VII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

NAV-27 Ley Foral 31/2003, de 17 de junio (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).
Crea el **Departamento de Cultura y Turismo.**

BO. Navarra núm. 76, de 18 de junio.
BOE núm. 160, de 5 de julio.

ARA-23 Ley 20/2003, de 18 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).
Modificación del Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y del Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en relación con la regulación del **Vicepresidente y de los Viceconsejeros**.
BO. Aragón núm. 89, de 21 de julio.
BOE núm. 227, de 22 de septiembre.

VIII. PESCA

CAN-17 **CAN-17** Ley 17/2003, de 10 de abril (Presidencia de la Comunidad de las Islas Canarias).
Ley de **Pesca** de Canarias.
BO. Canarias, núm. 77, de 23 de abril.
BOE núm. 162, de 8 de julio.

IX. RÉGIMEN ELECTORAL

ARA-24 Ley 18/2003, de 11 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).
Designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de Aragón.
BO. Aragón núm. 85, de 12 de julio.
BOE núm. 227, de 22 de septiembre.

MAD-16 Ley 12/2003, de 26 de agosto (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid)
Reforma de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid.
BO. Comunidad de Madrid núm. 203, de 27 de agosto.
BOE núm. 226, de 20 de septiembre.

X. RESIDUOS

CAT-17 Ley 16/2003, de 13 de junio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Financiación de las infraestructuras de tratamiento de residuos y del canon sobre la disposición de residuos.

DO. Generalitat de Catalunya núm. 3915, de 1 de julio.

BOE núm. 174, de 22 de julio.

CAT-18 Ley 15/2003, de 1 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Modificación de la Ley 6/1993, de 15 de julio, reguladora de los residuos.

DO. Generalitat de Catalunya núm. 3915, de 1 de julio.

BOE núm. 174, de 22 de julio.

XI. SERVICIOS SOCIALES

MAD-17 Ley 11/2003, de 27 de marzo (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Reguladora de los **Servicios Sociales** de la Comunidad de Madrid.

BO. Comunidad de Madrid, núm. 88, de 14 de abril.

BOE núm. 157, de 2 julio de 2003.

CAN-18 Ley 16/2003, de 8 de abril (Presidencia de la Comunidad de las Islas Canarias).

Ley de **prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género.**

BO. Canarias, núm. 86, de 7 de mayo.

BOE núm. 162, de 8 de julio.

PV-4 Ley 4/2003, de 25 de junio (Presidencia del País Vasco)
Modificación de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la **exclusión social.**

BO. País Vasco núm. 137, de 14 de julio.

BAL-8 Ley 6/2003, de 8 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares).

Modifica la Ley 14/2001, de 29 de octubre, de atribución de competencias a los Consells Insulars en materia de servicios sociales y seguridad social.

BO. Illes Balears núm. 99, de 10 de julio.

BOE núm. 197, de 18 de agosto.

XII TRANSPORTES

CAT-19 **CAT-19** Ley 9/2003, de 13 de junio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Ley de la **Movilidad**.

DO. Generalitat de Catalunya núm. 3913, de 27 de junio.

BOE núm. 169, de 16 de julio.

XIII. TURISMO

CAN-19 Ley 19/2003, de 15 de abril (Presidencia de la Comunidad de las Islas Canarias).

Aprueba las **Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo** de Canarias.

BO. Canarias, núm. 76, de 15 de abril.

BOE núm. 162, de 8 de julio.

XIV. UNIVERSIDADES

GAL-6 Ley 1/2003, de 9 de mayo (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Ley de **Consejos sociales del sistema universitario** de Galicia.

DO. Galicia núm. 104, de 30 de mayo.

BOE núm. 157, de 2 de julio 2003.

GAL-7 Ley 2/2003, de 22 de mayo (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Ley del **Consejo Gallego de Universidades**.

DO. Galicia núm. 106, de 3 de junio.

BOE núm. 157, de 2 de julio 2003.

CAT-20 Ley 20/2003, de 4 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Reconocimiento de la Universitat Abat Oliba CEU.

DO. Generalitat de Catalunya núm. 3924, de 14 de julio.

BOE núm. 189, de 8 de agosto.

XV. URBANISMO

DRC-7 Ley 2/2003, de 23 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Establecimiento de Medidas Cautelares Urbanísticas en el Ámbito del Litoral y Creación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

BO. Cantabria núm. 146, de 31 de julio.

BOE núm. 198, de 19 de agosto.

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

I. CAJAS DE AHORRO

AND-48 Decreto 217/2003, de 22 de julio (Consejería de Economía y Hacienda).

Regula aspectos del grupo de **Consejeros Generales representantes de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros**, previsto en el artículo 63 *bis* de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía.

BOJA núm. 144, de 29 de julio.

II. DEPORTE

AND-49 Decreto 216/2003, de 22 de julio (Consejería de Turismo y Deporte)

Reglamento del **Buceo Deportivo-Recreativo**.

BOJA núm. 142, de 25 de julio (p. 16974)

III. EMPLEO

AND-50 Decreto 192/2003, de 1 de julio (Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico).

Por el que **se asignan a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico las funciones y servicios de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo**, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

BOJA núm. 151, de 7 de agosto.

AND-51 Decreto 213/2003, de 15 de julio (Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico).

Modifica el Decreto 11/1999, de 26 de enero, que regula los **incentivos a la creación de empleo mediante la reducción de la jornada laboral a 35 horas semanales** y/o la reorganización del tiempo de trabajo.

BOJA núm. 174, de 10 de septiembre.

(*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Comprende las leyes y disposiciones generales más importantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el tercer trimestre de 2003 (VII-IX).

IV ESPACIOS NATURALES

AND-52 Ley 3/2003, de 25 de junio (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Declaración del **Paraje Natural de Alborán**.

BOJA núm. 133, de 14 de julio.

AND-53 Decreto 187/2003, de 24 de junio (Consejería de Medio Ambiente)

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del **Parque Natural Montes de Málaga**.

BOJA núm. 136, de 17 de julio.

AND-54 Decreto 210/2003, de 15 de julio (Consejería de Medio Ambiente).

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del **Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche**.

BOJA núm. 165, de 28 de agosto.

AND-55 Decreto 250/2003, de 9 de septiembre (Consejería de Medio Ambiente).

Declara determinados **Monumentos Naturales** de Andalucía.

BOJA núm. 188, de 30 de septiembre.

V. FUNCIÓN PÚBLICA

AND-56 Decreto 189/2003, de 24 de junio (Consejería de Justicia y Administración Pública).

Reglamento orgánico y funcional del **Cuerpo de Funcionarios Auxiliares de Seguridad** de la Junta de Andalucía.

BOJA núm. 132, de 11 de julio.

VI. JUEGO Y ESPECTÁCULOS

AND-57 Decreto 165/2003, de 17 de junio (Consejería de Gobernación).

Aprueba el **Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas** de Andalucía.

BOJA núm. 130, de 9 de julio.

AND-58 Decreto 255/2003, de 16 de septiembre (Consejería de Gobernación).

Modifica determinados artículos del Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 295/1995, de 19 de diciembre, en su redacción dada por el Decreto 222/1999, de 2 de noviembre.

BOJA núm. 184, de 24 de septiembre.

VII. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

AND-59 Decreto 219/2003, de 22 de julio (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la **Sierra de Segura** de la Provincia de Jaén y se crea su Comisión de Seguimiento.

BOJA núm. 188, de 30 de septiembre.

VIII. POLICÍAS LOCALES

AND-60 Decreto 201/2003, de 8 de julio (Consejería de Gobernación).

Reglamento de ingreso, promoción interna, movilidad y formación de los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local.

BOJA núm. 144, de 29 de julio.

IX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

AND-61 Decreto 183/2003, de 24 de junio (Consejería de Justicia y Administración Pública).

Regula la **información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos** (Internet).

BOJA núm. 134, de 15 de julio 2003.

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acceso del PE a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa, **CCEE-2618, CCEE-2619**
- Acceso del PE a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa, **CCEE-2618, CCEE-2619**
- Acceso del PE a la información sensible del Consejo en el ámbito de la política de seguridad y de defensa, **CCEE-2618, CCEE-2619**
- Acción común Misión de Observación de la Unión Europea, **CCEE-2633**
- Acción común Misión de Observación de la Unión Europea, **CCEE-2633**
- Acción común Misión de Observación de la Unión Europea, **CCEE-2633**
- Acción común nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia, **CCEE-2632**
- Acción común nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia, **CCEE-2632**
- Acción común nombramiento del Representante Especial de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia, **CCEE-2632**
- Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo, **CCEE-2502**
- Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo, **CCEE-2502**
- Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo, **CCEE-2502**
- Acuerdo asociación Comunidad Europea y sus Estados miembros-Chile, **CCEE-2569**
- Acuerdo asociación Comunidad Europea y sus Estados miembros-Chile, **CCEE-2569**
- Acuerdo asociación Comunidad Europea y sus Estados miembros-Chile, **CCEE-2569**
- Acuerdo CE-República del Senegal relativo a la pesca, **CCEE-2536**
- Acuerdo CE-República del Senegal relativo a la pesca, **CCEE-2536**
- Acuerdo CE-República del Senegal relativo a la pesca, **CCEE-2536**
- Acuerdo Comunidad Europea-Australia, **CCEE-2575, CCEE-2585**
- Acuerdo Comunidad Europea-Australia, **CCEE-2575, CCEE-2585**
- Acuerdo Comunidad Europea-Australia, **CCEE-2575, CCEE-2585**
- Acuerdo Comunidad Europea-Canadá, **CCEE-2577, CCEE-2587**
- Acuerdo Comunidad Europea-Canadá, **CCEE-2577, CCEE-2587**
- Acuerdo Comunidad Europea-Canadá, **CCEE-2577, CCEE-2587**
- Acuerdo Comunidad Europea-Confederación Suiza, **CCEE-2512**
- Acuerdo Comunidad Europea-Confederación Suiza, **CCEE-2512**

Acuerdo Comunidad Europea-Confederación Suiza, **CCEE-2512**
Acuerdo Comunidad Europea-Confederación Suiza, **CCEE-2574**
Acuerdo Comunidad Europea-Confederación Suiza, **CCEE-2574**
Acuerdo Comunidad Europea-Confederación Suiza, **CCEE-2574**
Acuerdo Comunidad Europea-Estados Unidos de América, **CCEE-2578, CCEE-2588**
Acuerdo Comunidad Europea-Estados Unidos de América, **CCEE-2578, CCEE-2588**
Acuerdo Comunidad Europea-Estados Unidos de América, **CCEE-2578, CCEE-2588**
Acuerdo Comunidad Europea-Japón, **CCEE-2579, CCEE-2589**
Acuerdo Comunidad Europea-Japón, **CCEE-2579, CCEE-2589**
Acuerdo Comunidad Europea-Japón, **CCEE-2579, CCEE-2589**
Acuerdo Comunidad Europea-Nueva Zelanda, **CCEE-2576, CCEE-2586**
Acuerdo Comunidad Europea-Nueva Zelanda, **CCEE-2576, CCEE-2586**
Acuerdo Comunidad Europea-Nueva Zelanda, **CCEE-2576, CCEE-2586**
Acuerdo de asociación **ACP-CE, CCEE-2580**
Acuerdo de asociación **ACP-CE, CCEE-2580**
Acuerdo de asociación **ACP-CE, CCEE-2580**
Acuerdo Interbus sobre el transporte discrecional internacional de viajeros en autocar y autobús, **CCEE-2548**
Acuerdo Interbus sobre el transporte discrecional internacional de viajeros en autocar y autobús, **CCEE-2548**
Acuerdo Interbus sobre el transporte discrecional internacional de viajeros en autocar y autobús, **CCEE-2548**
Acuerdo Interbus, **CCEE-2572**
Acuerdo Interbus, **CCEE-2572**
Acuerdo Interbus, **CCEE-2572**
Acuerdo Unión Europea-Bosnia Herzegovina Misión de Policía, **CCEE-2570, CCEE-2620**
Acuerdo Unión Europea-Bosnia Herzegovina Misión de Policía, **CCEE-2570, CCEE-2620**
Acuerdo Unión Europea-Bosnia Herzegovina Misión de Policía, **CCEE-2570, CCEE-2620**
Acuerdos de cooperación CEEA-Consejo de Ministros de Ucrania, **CCEE-2582**
Acuerdos de cooperación CEEA-Consejo de Ministros de Ucrania, **CCEE-2582**
Acuerdos de cooperación CEEA-Consejo de Ministros de Ucrania, **CCEE-2582**
Aditivos alimentarios, **CCEE-2592**
Aditivos alimentarios, **CCEE-2592**
Aditivos alimentarios, **CCEE-2592**
Aditivos en los piensos, **CCEE-2531**

- Aditivos en los piensos, **CCEE-2531**
Aditivos en los piensos, **CCEE-2531**
Alimentos para animales, **CCEE-2530**
Alimentos para animales, **CCEE-2530**
Alimentos para animales, **CCEE-2530**
Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, **CCEE-2543, CCEE-2591**
Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, **CCEE-2543, CCEE-2591**
Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, **CCEE-2543, CCEE-2591**
Arancel aduanero común, **CCEE-2514**
Arancel aduanero común, **CCEE-2514**
Arancel aduanero común, **CCEE-2514**
Arbitraje: **EST-84**
Armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya, **CCEE-2634**
Armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya, **CCEE-2634**
Armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya, **CCEE-2634**
Armas ligeras y de pequeño calibre en Europa Sudoriental, **CCEE-2623**
Armas ligeras y de pequeño calibre en Europa Sudoriental, **CCEE-2623**
Armas ligeras y de pequeño calibre en Europa Sudoriental, **CCEE-2623**
Arrendamientos rústicos: **EST-59**
Asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas, **CCEE-2564**
Asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas, **CCEE-2564**
Asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinadas exacciones, derechos, impuestos y otras medidas, **CCEE-2564**
Ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, **CCEE-2637**
Ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, **CCEE-2637**
Ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, **CCEE-2637**
Ayudas estatales aplicado por España, **CCEE-2557, CCEE-2558, CCEE-2559, CCEE-2560, CCEE-2561, CCEE-2562**
Ayudas estatales aplicado por España, **CCEE-2557, CCEE-2558, CCEE-2559, CCEE-2560, CCEE-2561, CCEE-2562**
Ayudas estatales aplicado por España, **CCEE-2557, CCEE-2558, CCEE-2559, CCEE-2560, CCEE-2561, CCEE-2562**

Balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias, **CCEE-2565**
Balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias, **CCEE-2565**

Balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias, **CCEE-2565**

Banco Europeo de Inversiones acceso del público a documentación, **CCEE-2506**

Banco Europeo de Inversiones acceso del público a documentación, **CCEE-2506**

Banco Europeo de Inversiones acceso del público a documentación, **CCEE-2506**

Cajas de Ahorro: **AND-48**

Cajas de Ahorro: **AND-48**

Calidad Agroalimentaria: **CAT-12**

Calidad Agroalimentaria: **CAT-12**

Cámaras de Comercio: **CAN-16**

Cámaras de Comercio: **CAN-16**

Carne de porcino en España, **CCEE-2533**

Carne de porcino en España, **CCEE-2533**

Carne de porcino en España, **CCEE-2533**

Carne de porcino, **CCEE-2527**

Carne de porcino, **CCEE-2527**

Carne de porcino, **CCEE-2527**

Categorías de los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas, **CCEE-2511**

Categorías de los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas, **CCEE-2511**

Categorías de los funcionarios y agentes de las Comunidades Europeas, **CCEE-2511**

Centros de intervención de los cereales, **CCEE-2521**

Centros de intervención de los cereales, **CCEE-2521**

Centros de intervención de los cereales, **CCEE-2521**

Cese definitivo de funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas, **CCEE-2508, CCEE-2509, CCEE-2510**

Cese definitivo de funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas, **CCEE-2508, CCEE-2509, CCEE-2510**

Cese definitivo de funciones de funcionarios de las Comunidades Europeas, **CCEE-2508, CCEE-2509, CCEE-2510**

Código Penal: **EST-80, EST-83**

Colegios Profesionales: **CAT14; CAT-15**

Colegios Profesionales: **CAT14; CAT-15**

Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, **CCEE-2546**

Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, **CCEE-2546**

Comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores, **CCEE-2546**

Comercio internacional de diamantes en bruto, proceso de Kimberley, **CCEE-2519**

Comercio internacional de diamantes en bruto, proceso de Kimberley, **CCEE-2519**

Comercio internacional de diamantes en bruto, proceso de Kimberley, **CCEE-2519**

Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (**COSS**), **CCEE-2552**, **CCEE-2603**

Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (**COSS**), **CCEE-2552**, **CCEE-2603**

Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (**COSS**), **CCEE-2552**, **CCEE-2603**

Condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas, **CCEE-2537**

Condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas, **CCEE-2537**

Condiciones aplicables a la pesca de poblaciones de aguas profundas, **CCEE-2537**

Consejo de asociación UE-Lituania, **CCEE-2507**

Consejo de asociación UE-Lituania, **CCEE-2507**

Consejo de asociación UE-Lituania, **CCEE-2507**

Conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros, **CCEE-2540**

Conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros, **CCEE-2540**

Conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros, **CCEE-2540**

Contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor, **CCEE-2605**

Contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor, **CCEE-2605**

Contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos de motor, **CCEE-2605**

Contingentes arancelarios comunitarios, **CCEE-2515**

Contingentes arancelarios comunitarios, **CCEE-2515**

Contingentes arancelarios comunitarios, **CCEE-2515**

Convenio CE-Organismo de Obras Públicas y Socorro de ONU para Refugiados de Palestina, **CCEE-2571**, **CCEE-2621**

Convenio CE-Organismo de Obras Públicas y Socorro de ONU para Refugiados de Palestina, **CCEE-2571**, **CCEE-2621**

Convenio CE-Organismo de Obras Públicas y Socorro de ONU para Refugiados de Palestina, **CCEE-2571, CCEE-2621**

Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP), **CCEE-2549, CCEE-2601**

Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP), **CCEE-2549, CCEE-2601**

Convenio internacional de 1996 sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas (Convenio SNP), **CCEE-2549, CCEE-2601**

Convenio Internacional del Cacao de 2001, **CCEE-2573**

Convenio Internacional del Cacao de 2001, **CCEE-2573**

Convenio Internacional del Cacao de 2001, **CCEE-2573**

Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), **CCEE-2642**

Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), **CCEE-2642**

Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), **CCEE-2642**

Cooperación para el desarrollo: **GAL-5**

Cooperación para el desarrollo: **GAL-5**

Cooperativas: **CAT-13**

Cooperativas: **CAT-13**

Corte Penal Internacional: **EST-81**

Decisión de Asociación Ultramar, **CCEE-2581**

Decisión de Asociación Ultramar, **CCEE-2581**

Decisión de Asociación Ultramar, **CCEE-2581**

Defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping, **CCEE-2554**

Defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping, **CCEE-2554**

Defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping, **CCEE-2554**

Defensa contra las importaciones subvencionadas, **CCEE-2555**

Defensa contra las importaciones subvencionadas, **CCEE-2555**

Defensa contra las importaciones subvencionadas, **CCEE-2555**

Deporte: **AND-49**

Deporte: **AND-49**

Desguace de buques pesqueros, **CCEE-2539**

Desguace de buques pesqueros, **CCEE-2539**

Desguace de buques pesqueros, **CCEE-2539**

Dibujos y modelos comunitarios, **CCEE-2594, CCEE-2617**

Dibujos y modelos comunitarios, **CCEE-2594, CCEE-2617**

Dibujos y modelos comunitarios, **CCEE-2594, CCEE-2617**

Discapacidad: **EST-62, EST-63**

Empleo público: **EST-91**

Empleo: **AND-50; AND-51**

Empleo: **AND-50; AND-51**

Empleo: **EST-93**

Encuesta muestral sobre la población activa, **CCEE-2542**

Encuesta muestral sobre la población activa, **CCEE-2542**

Encuesta muestral sobre la población activa, **CCEE-2542**

Espacios naturales: **MAD-15; AND-52; AND-53; AND-54; AND-55**

Espacios naturales: **MAD-15; AND-52; AND-53; AND-54; AND-55**

Estadísticas del comercio exterior de la Comunidad, **CCEE-2513**

Estadísticas del comercio exterior de la Comunidad, **CCEE-2513**

Estadísticas del comercio exterior de la Comunidad, **CCEE-2513**

Estadísticas sobre residuos, **CCEE-2602**

Estadísticas sobre residuos, **CCEE-2602**

Estadísticas sobre residuos, **CCEE-2602**

Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación (2002-2006), **CCEE-2613**

Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación (2002-2006), **CCEE-2613**

Estructuración del Espacio Europeo de la Investigación (2002-2006), **CCEE-2613**

Exclusión social: **PV-4**

Exclusión social: **PV-4**

Extranjería: **EST-69**

Familias numerosas: **EST-70**

FEOGA, **CCEE-2524, CCEE-2525, CCEE-2526**

FEOGA, **CCEE-2524, CCEE-2525, CCEE-2526**

FEOGA, **CCEE-2524, CCEE-2525, CCEE-2526**

Firma electrónica: **EST-89**

Fondo comunitario del tabaco, **CCEE-2528**

Fondo comunitario del tabaco, **CCEE-2528**

Fondo comunitario del tabaco, **CCEE-2528**

Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, **CCEE-2496, CCEE-2497**

Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, **CCEE-2496, CCEE-2497**

Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, **CCEE-2496, CCEE-2497**

Fondo de Solidaridad, **CCEE-2596, CCEE-2598**

Fondo de Solidaridad, **CCEE-2596, CCEE-2598**

Fondo de Solidaridad, **CCEE-2596, CCEE-2598**

Fondos Estructurales, **CCEE-2597**

Fondos Estructurales, **CCEE-2597**

Fondos Estructurales, **CCEE-2597**

Función pública: **AND-56**

Función pública: **AND-56**

Gastos de financiación de las intervenciones, **CCEE-2522**

Gastos de financiación de las intervenciones, **CCEE-2522**

Gastos de financiación de las intervenciones, **CCEE-2522**

General Presupuestaria: **EST-75**

General Tributaria: **EST-76**

Gestión de la seguridad de los transbordadores de pasajeros de carga rodada, **CCEE-2551**

Gestión de la seguridad de los transbordadores de pasajeros de carga rodada, **CCEE-2551**

Gestión de la seguridad de los transbordadores de pasajeros de carga rodada, **CCEE-2551**

Gobierno local: **EST-73**

Impacto de género: **EST-61**

Importación en la Comunidad de diamantes brutos de Sierra Leona, **CCEE-2518**

Importación en la Comunidad de diamantes brutos de Sierra Leona, **CCEE-2518**

Importación en la Comunidad de diamantes brutos de Sierra Leona, **CCEE-2518**

Importaciones de productos siderúrgicos, **CCEE-2517**

Importaciones de productos siderúrgicos, **CCEE-2517**

Importaciones de productos siderúrgicos, **CCEE-2517**

Impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas, **CCEE-2500**

Impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas, **CCEE-2500**

Impuesto establecido en beneficio de las Comunidades Europeas, **CCEE-2500**

Informe del revisor independiente sobre las cuentas del Tribunal de Cuentas relativas al ejercicio 2001, **CCEE-2501**

Informe del revisor independiente sobre las cuentas del Tribunal de Cuentas relativas al ejercicio 2001, **CCEE-2501**

Informe del revisor independiente sobre las cuentas del Tribunal de Cuentas relativas al ejercicio 2001, **CCEE-2501**

Integración y fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación (2002-2006), **CCEE-2612**

Integración y fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación (2002-2006), **CCEE-2612**

Integración y fortalecimiento del Espacio Europeo de la Investigación (2002-2006), **CCEE-2612**

Intervenciones comunitarias en el sector de la pesca, **CCEE-2538**

Intervenciones comunitarias en el sector de la pesca, **CCEE-2538**

Intervenciones comunitarias en el sector de la pesca, **CCEE-2538**

Intervenciones financieras de España en favor de la industria del carbón, **CCEE-2556**

Intervenciones financieras de España en favor de la industria del carbón, **CCEE-2556**

Intervenciones financieras de España en favor de la industria del carbón, **CCEE-2556**

Inversión colectiva: **EST-65**

Juego y espectáculos: **AND-57; AND-58**

Juego y espectáculos: **AND-57; AND-58**

Juguetes y artículos de puericultura, prohibición de la comercialización, **CCEE-2595**

Juguetes y artículos de puericultura, prohibición de la comercialización, **CCEE-2595**

Juguetes y artículos de puericultura, prohibición de la comercialización, **CCEE-2595**

Mecanismo de evaluación de los sistemas legales en la lucha contra el terrorismo, **CCEE-2638**

Mecanismo de evaluación de los sistemas legales en la lucha contra el terrorismo, **CCEE-2638**

Mecanismo de evaluación de los sistemas legales en la lucha contra el terrorismo, **CCEE-2638**

Medidas de salvaguardia, **CCEE-2580**

Medidas de salvaguardia, **CCEE-2580**

Medidas de salvaguardia, **CCEE-2580**

Medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero Prestige, **CCEE-2541**

Medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero Prestige, **CCEE-2541**

Medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero Prestige, **CCEE-2541**

Medidas fiscales, administrativas y del orden social: **EST-78**
Medidas restrictivas específicas contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **CCEE-2635**
Medidas restrictivas específicas contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **CCEE-2635**
Medidas restrictivas específicas contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **CCEE-2635**
Medidas restrictivas específicas para luchar contra el terrorismo, **CCEE-2640**
Medidas restrictivas específicas para luchar contra el terrorismo, **CCEE-2640**
Medidas restrictivas específicas para luchar contra el terrorismo, **CCEE-2640**
Misión de Policía de la Unión Europea, **CCEE-2624**
Misión de Policía de la Unión Europea, **CCEE-2624**
Misión de Policía de la Unión Europea, **CCEE-2624**
Montes: **EST-85**
Movilidad: **CAT-19**
Movilidad: **CAT-19**
Museo Nacional del Prado: **EST-60**
Mutualidades de previsión: **CAT-16**
Mutualidades de previsión: **CAT-16**

Nomenclatura arancelaria y estadística, **CCEE-2514**
Nomenclatura arancelaria y estadística, **CCEE-2514**
Nomenclatura arancelaria y estadística, **CCEE-2514**
Normas comunes para la seguridad de la aviación civil, **CCEE-2550**
Normas comunes para la seguridad de la aviación civil, **CCEE-2550**
Normas comunes para la seguridad de la aviación civil, **CCEE-2550**
Normas mínimas al realizar operaciones de política monetaria y operaciones de cambio de divisas, **CCEE-2568**
Normas mínimas al realizar operaciones de política monetaria y operaciones de cambio de divisas, **CCEE-2568**
Normas mínimas al realizar operaciones de política monetaria y operaciones de cambio de divisas, **CCEE-2568**

Ordenación del Territorio: **AND-59**
Ordenación del Territorio: **AND-59**
Organismos nocivos para los vegetales, **CCEE-2534**
Organismos nocivos para los vegetales, **CCEE-2534**
Organismos nocivos para los vegetales, **CCEE-2534**
Organización administrativa: **NAV-27; ARA-23; bal-8**
Organización administrativa: **NAV-27; ARA-23; bal-8**
Organización común del mercado vitivinícola, **CCEE-2532**

Organización común del mercado vitivinícola, **CCEE-2532**
Organización común del mercado vitivinícola, **CCEE-2532**
Organizaciones reconocidas de agentes del sector oleícola, **CCEE-2529**
Organizaciones reconocidas de agentes del sector oleícola, **CCEE-2529**
Organizaciones reconocidas de agentes del sector oleícola, **CCEE-2529**

Parlamento Europeo: **EST-68**
Patrimonio: **EST-72**
Personal estatutario de los servicios de salud: **EST-86**
Pesca: **CAN-17**
Pesca: **CAN-17**
Plaguicidas en cereales, productos alimenticios de origen animal y determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas, **CCEE-2535**
Plaguicidas en cereales, productos alimenticios de origen animal y determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas, **CCEE-2535**
Plaguicidas en cereales, productos alimenticios de origen animal y determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas, **CCEE-2535**
Poder Judicial: **EST-82**
Policías Locales: **AND-60**
Policías Locales: **AND-60**
Posición común sobre adopción de medidas restrictivas contra Somalia, **CCEE-2629**
Posición común sobre adopción de medidas restrictivas contra Somalia, **CCEE-2629**
Posición común sobre adopción de medidas restrictivas contra Somalia, **CCEE-2629**
Posición común sobre Birmania/Myanmar, **CCEE-2627**
Posición común sobre Birmania/Myanmar, **CCEE-2627**
Posición común sobre Birmania/Myanmar, **CCEE-2627**
Posición común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **CCEE-2628**
Posición común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **CCEE-2628**
Posición común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **CCEE-2628**
Posición común sobre prohibición de las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona, **CCEE-2631**
Posición común sobre prohibición de las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona, **CCEE-2631**
Posición común sobre prohibición de las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona, **CCEE-2631**

Posición común sobre Rwanda, **CCEE-2626**
Posición común sobre Rwanda, **CCEE-2626**
Posición común sobre Rwanda, **CCEE-2626**
Posición común sobre suspensión de medidas restrictivas contra la União Nacional para a Independência Total de Angola (**UNITA**), **CCEE-2630**
Posición común sobre suspensión de medidas restrictivas contra la União Nacional para a Independência Total de Angola (**UNITA**), **CCEE-2630**
Posición común sobre suspensión de medidas restrictivas contra la União Nacional para a Independência Total de Angola (**UNITA**), **CCEE-2630**
Presupuestos Generales del Estado: **EST-77**
Prevención de la contaminación por los buques, **CCEE-2553**, **CCEE-2604**
Prevención de la contaminación por los buques, **CCEE-2553**, **CCEE-2604**
Prevención de la contaminación por los buques, **CCEE-2553**, **CCEE-2604**
Principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, **CCEE-2544**
Principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, **CCEE-2544**
Principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, **CCEE-2544**
Principios para la medición de los precios y volúmenes en las cuentas nacionales, **CCEE-2567**
Principios para la medición de los precios y volúmenes en las cuentas nacionales, **CCEE-2567**
Principios para la medición de los precios y volúmenes en las cuentas nacionales, **CCEE-2567**
Prisión provisional: **EST-79**
Procedimiento administrativo: **AND-61**
Procedimiento administrativo: **AND-61**
Productos agrícolas y mercancías resultantes de su transformación de los Estados de (ACP), **CCEE-2516**
Productos agrícolas y mercancías resultantes de su transformación de los Estados de (ACP), **CCEE-2516**
Productos agrícolas y mercancías resultantes de su transformación de los Estados de (ACP), **CCEE-2516**
Productos de base, **CCEE-2523**
Productos de base, **CCEE-2523**
Productos de base, **CCEE-2523**

- Programa (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear, **CCEE-2583**
- Programa (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear, **CCEE-2583**
- Programa (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear, **CCEE-2583**
- Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008), **CCEE-2606**
- Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008), **CCEE-2606**
- Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008), **CCEE-2606**
- Programa específico (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear (2002-2006), **CCEE-2615**
- Programa específico (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear (2002-2006), **CCEE-2615**
- Programa específico (Euratom) de investigación y formación sobre energía nuclear (2002-2006), **CCEE-2615**
- Programa específico de investigación, **CCEE-2614, CCEE-2616**
- Programa específico de investigación, **CCEE-2614, CCEE-2616**
- Programa específico de investigación, **CCEE-2614, CCEE-2616**
- Programa Estadístico Comunitario 2003-2007, **CCEE-2609**
- Programa Estadístico Comunitario 2003-2007, **CCEE-2609**
- Programa Estadístico Comunitario 2003-2007, **CCEE-2609**
- Programa Fiscalis, sistemas fiscales en el mercado interior, **CCEE-2593**
- Programa Fiscalis, sistemas fiscales en el mercado interior, **CCEE-2593**
- Programa Fiscalis, sistemas fiscales en el mercado interior, **CCEE-2593**
- Prohibición de venta, suministro y exportación a Birmania/Myanmar, **CCEE-2622**
- Prohibición de venta, suministro y exportación a Birmania/Myanmar, **CCEE-2622**
- Prohibición de venta, suministro y exportación a Birmania/Myanmar, **CCEE-2622**
- Protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario **CCEE-2543**
- Protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario **CCEE-2543**
- Protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario **CCEE-2543**
- Puertos de interés general: **EST-96**

Red europea de protección de personalidades, **CCEE-2639**
Red europea de protección de personalidades, **CCEE-2639**
Red europea de protección de personalidades, **CCEE-2639**
Redes telemáticas transeuropeas, **CCEE-2599**
Redes telemáticas transeuropeas, **CCEE-2599**
Redes telemáticas transeuropeas, **CCEE-2599**
Redes transeuropeas, **CCEE-2600**
Redes transeuropeas, **CCEE-2600**
Redes transeuropeas, **CCEE-2600**
Reforma económica: **EST-66**
Régimen Electoral General: **EST-67**
Régimen electoral: **MAD-16**
Régimen electoral: **MAD-16**
Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, **CCEE-2503**
Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, **CCEE-2503**
Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, **CCEE-2503**
Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, **CCEE-2498, CCEE-2499**
Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, **CCEE-2498, CCEE-2499**
Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, **CCEE-2498, CCEE-2499**
Reglamento interno Comité Económico y Social, **CCEE-2504**
Reglamento interno Comité Económico y Social, **CCEE-2504**
Reglamento interno Comité Económico y Social, **CCEE-2504**
Reglamento interno de Eurojust, **CCEE-2505, CCEE-2641**
Reglamento interno de Eurojust, **CCEE-2505, CCEE-2641**
Reglamento interno de Eurojust, **CCEE-2505, CCEE-2641**
Relaciones familiares de los nietos con los abuelos: **EST-71**
Represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, **CCEE-2636**
Represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, **CCEE-2636**
Represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, **CCEE-2636**
Residuos: **CAT-17; CAT-18**
Residuos: **CAT-17; CAT-18**
Riesgos laborales: **EST-92**
Ruido: **EST-87**

Sector Ferroviario: **EST-95**

Seguridad marítima, **CCEE-2604**
Seguridad marítima, **CCEE-2604**
Seguridad marítima, **CCEE-2604**
Seguridad Social: **EST-90**
Seguro de vida, **CCEE-2547**
Seguro de vida, **CCEE-2547**
Seguro de vida, **CCEE-2547**
Seguros: **EST-64**
Senadores autonómicos: **ARA-24**
Senadores autonómicos: **ARA-24**
Servicio de control agricultura, **CCEE-2520**
Servicio de control agricultura, **CCEE-2520**
Servicio de control agricultura, **CCEE-2520**
Servicios Sociales: **MAD-17**
Servicios Sociales: **MAD-17**
Sexto programa marco de la Comunidad Europea (2002-2006), **CCEE-2610**,
CCEE-2611
Sexto programa marco de la Comunidad Europea (2002-2006), **CCEE-2610**,
CCEE-2611
Sexto programa marco de la Comunidad Europea (2002-2006), **CCEE-2610**,
CCEE-2611
Sistema CECA de estadísticas de la siderurgia, **CCEE-2584**
Sistema CECA de estadísticas de la siderurgia, **CCEE-2584**
Sistema CECA de estadísticas de la siderurgia, **CCEE-2584**
Subproductos animales no destinados al consumo humano, **CCEE-2607**
Subproductos animales no destinados al consumo humano, **CCEE-2607**
Subproductos animales no destinados al consumo humano, **CCEE-2607**
Subproductos animales, **CCEE-2608**
Subproductos animales, **CCEE-2608**
Subproductos animales, **CCEE-2608**
Subvenciones: **EST-74**
Suministro de ciertos equipos a la República Democrática del Congo, **CCEE-**
2625
Suministro de ciertos equipos a la República Democrática del Congo, **CCEE-**
2625
Suministro de ciertos equipos a la República Democrática del Congo, **CCEE-**
2625

Telecomunicaciones: **EST-88**
Tipo reducido del IVA, **CCEE-2563**
Tipo reducido del IVA, **CCEE-2563**

Tipo reducido del IVA, **CCEE-2563**

Transporte por carretera: **EST-94**

Turismo: **CAN-19**

Turismo: **CAN-19**

Unión Europea: **EST-97**

Universidades: **GAL-6; GAL-7; CAT-20**

Universidades: **GAL-6; GAL-7; CAT-20**

Urbanismo y Ordenación del Territorio: **DRC-7**

Urbanismo y Ordenación del Territorio: **DRC-7**

Vehículos a motor y de sus remolques, **CCEE-2591**

Vehículos a motor y de sus remolques, **CCEE-2591**

Vehículos a motor y de sus remolques, **CCEE-2591**

Violencia de género: **CAN-18**

Violencia de género: **CAN-18**

Vocabulario común de contratos públicos (CPV), **CCEE-2545**

Vocabulario común de contratos públicos (CPV), **CCEE-2545**

Vocabulario común de contratos públicos (CPV), **CCEE-2545**

Vocabulario común de contratos públicos (CPV), **CCEE-2590**

Vocabulario común de contratos públicos (CPV), **CCEE-2590**

Vocabulario común de contratos públicos (CPV), **CCEE-2590**

Volumen de emisión de moneda metálica, **CCEE-2566**

Volumen de emisión de moneda metálica, **CCEE-2566**

Volumen de emisión de moneda metálica, **CCEE-2566**

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA



INFORMES¹

La organización de los municipios de gran población

I. INTRODUCCIÓN

En estos primeros días del año 2004 resulta difícil sustraerse a la sensación de avalancha que se desprende de las páginas del Boletín Oficial del Estado. La circunstancia de *final de legislatura* también se percibe a través de las del Boletín Oficial de la Junta de Andalucía pero, forzoso es reconocerlo, en una intensidad menor. No es la habitual sensación con que cada año empezamos acompañados por las *Leyes de acompañamiento*, desafortunado invento que, en nuestra opinión frustra claramente la doctrina limitativa del Tribunal Constitucional sobre las leyes de presupuestos. Más bien parece que la vieja idea de la motorización legislativa se ha visto desbordada por el más difícil todavía, que se impone a ciudadanos y Administraciones públicas, de una apresurada y extensa renovación de una parte sustancial del ordenamiento jurídico administrativo.

Muchos son los temas que nos tientan para dar cuenta de ellos en esta Sección de la Revista. La vida de nuestras Administraciones públicas se ha visto zarandeada en los últimos meses por la avalancha que acabamos de referir. Dentro del amplio cúmulo de modificaciones no ha parecido oportuno dedicar esta Sección a exponer algunos aspectos de la organización que se acaba de diseñar para determinados municipios que la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local designa con la denominación *municipios de gran población*. Siendo la cuestión importante no se nos oculta una cierta arbitrariedad, pero este es el riesgo de la elección.

Desde el punto de vista de la organización municipal, la Ley contiene dos tipos de medidas que configuran el alcance de la reforma. Unas –reforma de los artículos 20, 21, 22 y 23 LBRL– suponen un nuevo retoque de la organización de los municipios sobre el esquema de la Ley de 1985, en el mismo

¹ Esta Sección ha sido redactada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez

sentido que se hiciera en 1999. No nos ocupamos aquí de estas medidas, pues si bien son importantes, no tienen la significación que queremos destacar en estas reflexiones. Las otras, las más originales, integran el nuevo Título X, bajo la rúbrica *Régimen de los municipios de gran población*.

II. LA ORGANIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN

Por tales se entendía en el proyecto a los de más de 250.000 habitantes, capitales de provincia de más de 200.000 habitantes o sede de la capitalidad de Comunidad Autónoma, si así se decidiese por su Asamblea Legislativa, obviamente en el caso de que no llegasen a esos topes de número de habitantes. El texto final, sin embargo, ha supuesto una notable ampliación ya que además de los municipios de 250.000 habitantes, también tendrán esta consideración los de más de 175.000, si son capitales de provincia en todo caso y los que sean capiteles de provincia, capitales autonómicas o sede de las instituciones autonómicas si lo decide la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma e incluso los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales si lo decidiese también la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma. Por lo que nos consta ha hecho uso de esta posibilidad la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante la Ley 1/2004, de 16 de febrero, para la aplicación al municipio de Logroño del régimen de organización. En estos dos últimos supuestos, siempre a iniciativa de los respectivos ayuntamientos. Un concepto, por tanto, sumamente amplio y flexible de municipio de gran población que, es de esperar, proporcionará de entrada una nota de diversidad.

Lo más interesante de la nueva organización es el claro deslinde institucional de las estructuras organizativas ejecutivas y de impulso y dirección política que se atribuyen al Alcalde, asistido por la Junta de Gobierno Local que colabora con aquél mediante el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas que la ley le señale y el Pleno del Ayuntamiento, órgano de la máxima representación política de los ciudadanos en el que residen las competencias normativas, el control y fiscalización de los órganos de gobierno y la adopción de los acuerdos más relevantes para el desarrollo de la vida del municipio.

El Pleno cuya convocatoria y presidencia el Alcalde puede delegar en un Concejal, tiene su propia organización cifrada en las Comisiones y el Secretario del Pleno frente a la que se alza como novedad el conjunto constituido por el Alcalde y la Junta de Gobierno Local que, queremos subrayar, tiene sus compe-

tencias propias, muchas de ellas no delegables y otras, las que podríamos calificar de más estrictamente ejecutivas, delegables en los miembros de la propia Junta o en concejales que no pertenezcan a ella, en los coordinadores generales, directores generales u órganos similares que el proyecto prevé –art. 127–. La Junta de Gobierno Local cuenta con su Secretaría desempeñada por un concejal miembro de dicha Junta, designado por el Alcalde, que redactará las actas. La Junta de Gobierno y el concejal-secretario estarán dotados de un órgano de apoyo nombrado por la propia Junta entre funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional. Esta incipiente organización ejecutiva se completa con la asesoría jurídica, con independencia de las funciones del Secretario del Pleno, con el objeto de asesorar al Alcalde, a la Junta de Gobierno Local y a los órganos directivos, además de la defensa en juicio del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 447 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Se cierran los elementos organizativos con la clasificación de los órganos en superiores (Alcalde y miembros de la Junta de Gobierno local) y directivos (coordinadores generales de cada área o concejalía, directores generales, titular del órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y al concejal-secretario de la misma, titular de la asesoría jurídica, secretario general del Pleno, interventor general municipal y, en su caso, titular del órgano de gestión tributaria., así como los titulares de los órganos de gestión de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales. El nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales deberá recaer en funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno en un reglamento de naturaleza orgánica permita que, en atención a las características específicas de un puesto directivo, su titular no reúna la condición de funcionario. En este caso los nombramientos deberán realizarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.

La Ley no completa el diseño de una organización municipal concreta que queda en manos del desarrollo que de estas bases puedan hacer las Comunidades Autónomas y la propia potestad de autoorganización de los municipios (art. 123. 1 c), pero ofrece las piezas para un profundo cambio, sin merma naturalmente de la pervivencia de rasgos tradicionales que, por otro lado, constituyen un límite consagrado en la Constitución.

Efectivamente, no podemos olvidar que el artículo 140 atribuye el gobierno y la administración de los municipios a los Ayuntamientos

compuestos de Alcalde y concejales. Se establece así un pie forzado de necesaria observancia que conecta con elementos tradicionales de nuestro régimen local. Dentro de ese marco la organización, cuya regulación se prevé en los artículos 126, 127, 129 130 y concordantes de la Ley, evidencia un claro acercamiento de la estructura organizativa municipal tradicional a la propia de una Administración departamental.

Al margen de prejuicios, en este caso constitucionalizados, la lección es que la historia parece discurrir en el sentido de que las diversas Administraciones públicas de carácter territorial convergen hacia un modelo unitario, por encima de diversificaciones más o menos ocasionales. Es este un fenómeno que ahora suscita algunas reflexiones.

Cuando la autonomía de los entes territoriales –léase municipios en este caso– se toma en serio, como autonomía política –atrás quedó el subterfugio de la denominada *autonomía administrativa* ininteligible y contradictorio– y, por tanto, como verdadera capacidad de autogobierno para solventar sus propios intereses –sean exclusivos o compartidos con otras entidades de ámbito superior, que ahora tanto da– a través de organizaciones de carácter representativo, no hay más remedio que admitir la sustancial identidad entre todos ellos y aceptar la convergencia de sus estructuras organizativas, pues con independencia de la formalidad que diferencia a algunas de sus potestades –en especial la legislativa frente a la normativa de dictar reglamentos u ordenanzas²– debe prevalecer la idea de Administración territorial sobre otras caracterizaciones doctrinales de gran predicamento tradicional. Ha quedado superado el viejo esquema organizativo de los municipios como corporaciones, *universitas personarum*, titulares de intereses que, al decir de uno de nuestros clásicos, ni son de familia ni son de sociedad, o sea que no son intereses públicos propiamente, en las que el órgano de representación vecinal constituye la única parte realmente sustancial de la organización, a diferencia de lo que ocurre con las Administraciones estatal y autonómicas –las llamadas Administraciones superiores, que, como tales organizaciones no son representativas, pero no por ello, menos democráticas– en que por aplicación del principio de separación de poderes el órgano de representación y control con poderes legislativos quedaba fuera de la Administración, al par que la Administración, dotada incluso de personalidad jurídica era ese complejo

² No se trata de identificar ambas potestades ni de propugnar la potestad legislativa para las Administraciones municipales, aunque no creo que fuese ningún disparate, bien matizadas y organizadas las cosas. Es evidente que no es éste el modelo que ha establecido la Constitución Española de 1978.

burocrático –calificado como persona jurídica de naturaleza fundacional, *universitas rerum*– de carácter instrumental al servicio de los fines fijados por el legislador.

Era el esquema organizativo correspondiente a la concepción de la Administración local como Administración indirecta, apéndice del poder ejecutivo en el que se incardinaba. Era la idea de los Ayuntamientos como *agentes subordinados del poder ejecutivo* como los calificara el conde Toreno³, que no puede sostenerse una vez proclamada y garantizada la autonomía local. La superación de aquella estructura tradicional se ha producido –conviene destacarlo– precisamente por el impulso democrático procedente de los Ayuntamientos que establecen unas exigencias difíciles, si no imposibles de satisfacer con las estructuras tradicionales. Se tiende, pues, a un acercamiento de los modelos organizativos de muchas Administraciones pública territoriales.

El modelo de Administración que sirve para las sociedades modernas y de elevada complejidad es el de las llamadas Administraciones superiores, en el que el órgano de representación democrática se segrega del aparato administrativo burocrático que, a su vez, se diversifica en organizaciones especializadas en las materias que gestionen, sin perjuicio por supuesto, de que en último término todo esté integrado en complejos institucionales superiores y se entablen relaciones entre ellos a través de los más variados mecanismos. Este distanciamiento entre las dos partes de la organización permite una gestión y un gobierno más eficaces, compatibles con la supremacía y el control democráticos que siempre habrá de radicarse en el órgano directamente representativo.

La recién aprobada organización para los municipios de gran población incorpora una forma de gobierno y administración basada en la dualidad organizativa enfrentando el Pleno del Ayuntamiento al Alcalde y a la Junta de Gobierno Local como órganos de dirección política y de gestión, aunque bajo el amplio paraguas del Ayuntamiento, pues de otro modo chocaría con el art. 140 de la Constitución. Este dato obliga, a nuestro juicio, a una reelaboración de las fórmulas teóricas comprensivas de la Administración local, de la misma forma que se impone la necesidad de precisar la comprensión de la potestad normativa local en el marco de la dogmática de la potestad reglamentaria,

³ POSADA, A. *La evolución legislativa del Régimen Local en España 1812-1929*. Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, pág.78.

incluso más allá de sus posibilidades respecto del cumplimiento del principio de legalidad, pero este tema desborda el objeto de este trabajo.

En lo que ahora nos interesa, el nuevo modelo nos conduce a dos posibles afirmaciones de interés por lo que respecta a la caracterización de estas entidades locales. La primera supone una afirmación de estos municipios como Administraciones territoriales y, en consecuencia, ha de afirmarse respecto de ellos la nota caracterizadora de las Administraciones territoriales, esto es, la de la generalidad de sus fines que justifica una organización del porte de la que se diseña en el proyecto. Esta nota se traduce, a nuestro juicio, en que la cláusula contenida en el art. 25 1 LBRL ha de configurarse verdaderamente como una cláusula general de atribución de competencias municipales por ser una exigencia de carácter esencial de los municipios, conectada con lo más íntimo de la autonomía local. En consecuencia, no puede mantenerse el sistema de atribución de competencias municipales mediante la interposición de leyes estatales o autonómicas.

En este nuevo esquema el grueso de la actividad relacional ha de recaer sobre la organización que encabeza el Alcalde, así se desprende de la lectura de las competencias que se recogen en los artículos 124 y 127 de la Ley mientras éste será un aspecto menos relevante de la actividad del Pleno del Ayuntamiento. No obstante, los actos que éste dicte y las disposiciones que emane, serán actos administrativos y disposiciones de rango inferior a la ley, justiciables ante los Tribunales contencioso-administrativos, por lo que parece claro que la posición de estos órganos no puede ser exactamente la misma que la de los Parlamentos en los contextos estatal y autonómico. Ahora bien, salvada esta situación, nada impide aplicar el mismo tratamiento en el sentido de reducir realmente el ámbito de la Administración municipal a lo que podríamos considerar su aparato ejecutivo, aunque naturalmente el Pleno del Ayuntamiento forma parte del complejo institucional propio del municipio –el Ayuntamiento– a semejanza de lo que ocurre en los otros niveles⁴, sin perjuicio naturalmente en el caso que nos ocupa del reconocimiento de la personalidad jurídica plena de los municipios, cuestión que ha resuelto expresamente la propia Constitución (art. 140).

⁴ Hay Comunidades Autónomas como Andalucía cuyo complejo institucional, la Junta de Andalucía está integrado por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente, engarzando en éstos últimos la Administración autonómica (art. 24. 1 LO 6/1981 de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía).

No cabe duda de que la nueva estructura organizativa de los municipios puede plantear dificultades para algunos desde los parámetros constitucionales, si por tales hemos de tener el texto del art. 140 referido a los aspectos organizativos. Sin embargo, aceptando como se desprende de dicho texto que el gobierno y la administración de los municipios corresponden a los Ayuntamientos compuestos de Alcalde y concejales, elegidos de la manera que allí se dice, es posible articular una interpretación que de cabida, además, a otros valores constitucionales a los que se trata de servir con la mencionada organización, entre los que destaca el propio de la autonomía local. Se pretende, en definitiva, evitar que la autonomía municipal sea inviable porque la calidad del gobierno y la administración que podría obtenerse en determinados municipios observando la literalidad del precepto citado sea mínima. Efectivamente, el gobierno de las grandes ciudades—y posiblemente también el de otras no tan grandes— no es posible en términos de eficacia siguiendo las pautas organizativas de hace dos siglos. La realidad demuestra que desde órganos como los Plenos de los Ayuntamientos no pueden resolverse problemas de alta complejidad técnica, económica, etc. y otro tanto puede decirse de las actuales Comisiones de gobierno. Hace falta diversificar las tareas, permitir la resolución por expertos y crear estructuras ágiles próximas a los problemas y adecuadas al ejercicio de las técnicas aplicables, como ya se hace en la práctica en muchos casos aunque sin las estructuras organizativas adecuadas. Esto no significa abdicar de los principios democráticos, por lo que el Pleno sigue teniendo la última palabra a través de las técnicas de control y la potestad normativa y, en cualquier caso, todos los órganos están sujetos al principio de legalidad y en último término al juicio de los Tribunales. No parece que con ello pueda quebrar ningún principio constitucional, incluso si se permitiera el ejercicio de competencias administrativas por órganos cuyos titulares no tuvieran la condición de Alcalde ni Concejales, ya que siempre actuarían bajo el marco de la autoridad y supervisión del Pleno del Ayuntamiento y, por supuesto, sometidos al principio de legalidad. Esto no significa que el modelo tradicional de gobierno y administración municipal sea absolutamente inservible. Siempre existirán pequeños municipios que no necesitarán otra cosa porque en muchos de ellos muchas de las necesidades que se cubren con el nuevo modelo, se satisfacen mejor a través de fórmulas de gobierno supramunicipales en toda su extensión. En estos casos no hay por que introducir modificaciones sobre una estructura que, ahí sí, da excelentes resultados. No parece, por tanto, que un planteamiento del tipo del que acaba de exponerse pueda razonablemente ser tildado de que contradice la Constitución, pese a posibles apariencias.

Posiblemente los redactores del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local no fueran ajenos a los temores de incons-

titucionalidad aludidos de ahí que se cuidaran de que la Junta de Gobierno Local –órgano equiparable a un Consejo de Gobierno– que tiene competencias propias, a diferencia de lo que ocurre en el régimen general –art. 23 del proyecto– estuviese compuesta mayoritariamente por concejales (art. 126. 2 del texto del Proyecto). Sin embargo, el legislador no ha sido capaz de superar el prejuicio y el texto de la Ley ha terminado siendo más conservador que el Proyecto. En efecto la redacción definitiva del párrafo segundo del apartado 2 de art. 126 reduce a un tercio el número de miembros de la Junta de Gobierno que no ostenten la condición de concejales y además se introduce una cautela que no se contemplaba en el proyecto consistente en la necesidad para la válida constitución de la Junta de Gobierno de que el número de miembros concejales presentes sea superior al de aquellos miembros que no ostentan la condición de concejal.

A nuestro juicio esto es exagerado y la actitud del legislador nos parece timorata. Creemos que se puede hacer una interpretación menos literalista de la Constitución por lo que, si efectivamente algún día se realizase la reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que se promete en la Exposición de Motivos de la que comentamos deben superarse por completo estos prejuicios y apurarse las posibilidades del texto constitucional.

III. UNA GRAN AUSENCIA EN LA REFORMA: LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

En términos generales las novedades que introduce la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de *medidas para la modernización del gobierno local* deben valorarse positivamente, no obstante dejando constancia de que sólo si efectivamente son el pórtico o antesala de una reforma de más envergadura y calado. Aunque cuesta dejar de recelar frente a este tipo de situaciones que al final se enquistan y terminan por obstruir el objetivo al que en su momento parecían apuntar. Por tanto, si esa especie de constante histórica o maldición no llegara a cumplirse en el caso que se contempla, el juicio sobre la reforma ha de ser positivo, aunque no sin importantes reservas de las que ahora sólo interesa destacar lo más grave.

En efecto, llama poderosamente la atención toda ausencia de mención a las competencias de municipios. No se comprende muy bien que se haya diseñado tan importante aparato organizativo para que la competencia a ejercer sean las que se desprenden de los arts 7 y 25 LRBRL Si la razón es meramente coyuntural debido a razones de oportunidad o falta de tiempo o el deseo de

buscar el consenso razonable de las Comunidades Autónomas la carencia enunciada puede justificarse siempre que se aborde su implementación en un plazo proporcionado, de lo contrario será una falla que cuestionará el sistema en su conjunto—.

Parece que existe un claro consenso doctrinal en apoyar la cláusula general de competencias que se desprende del art. 25. 1 LRBRL. De *lege ferenda* a dicho planteamiento no se puede objetar nada. Nuestra opinión, sin embargo, es que en este momento choca con la propia historia, pues es sabido como una cláusula análoga a la contenida en el art. 25. 1 LRBRL existía en el art. 101 de la Ley de Régimen Local de 1955 y, sin embargo, ante el avance de la legislación sectorial y la propia incapacidad de los municipios, la jurisprudencia y la doctrina terminaron aceptando lo que se denominó el *vaciamiento* de las competencias locales entendiéndolas como simples expresiones de capacidad. Es cierto que era un contexto político muy diferente, pero es obvio que cuando se promulgó la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya estaba vigente la Constitución y, precisamente con el apoyo de ésta y la técnica de la garantía institucional, se justificó el sistema actual, que no tiene como centro de gravedad la mencionada cláusula general que hoy se trata de revitalizar. Dar viabilidad a dicha cláusula genérica de atribución de competencias a los municipios es una exigencia derivada directamente de la consagración de la autonomía local y de la naturaleza de Administraciones territoriales que corresponde a los municipios. Por más que se pueda pretextar lo contrario, el Estado puede establecer dicha cláusula como norma básica sin agraviar para nada a las Comunidades Autónomas, derogando el párrafo 2 del mencionado art. 7. 1 LRBRL. Entendemos que con ello no se vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas —aunque también es comprensible que a muchas o a todas pueda no gustarle y tampoco al Estado que habría de realizar una labor contra corriente— pues, la autonomía local es un principio que necesariamente ha de tenerse en cuenta a la hora de determinar el diseño completo del sistema de distribución de competencias y como tal vincula tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. No es, por tanto, razonable que la autonomía local deba estar sometida a un doble filtro a la hora de concretar su contenido, el básico y el de desarrollo autonómico⁵. Esta situación ha desembocado en que la autonomía local hasta ahora ha quedado en manos de actuaciones legislativas de carácter positivo cuya omisión o insuficiencia son de difícil control constitucional. De ahí que, de

⁵ Con esta afirmación no cuestiono el carácter bifronte de las entidades locales, como han sido calificadas. Creo que es otro asunto diferente.

entrada, haya que proclamar la cláusula genérica como contenido de la autonomía local: *que los municipios en el ámbito de sus intereses puedan ejercer las competencias –potestades públicas sobre materias concretas– necesarias para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La determinación concreta de estas competencias debe realizarse a través de las ordenanzas municipales, en el marco de las competencias estatales y autonómicas, sin perjuicio, por tanto de las competencias que pudieran corresponder al Estado o a las Comunidades Autónomas.*⁶

⁶ Estas ideas las he desarrollado con más detalle en mi trabajo *Ante la reforma del Régimen Local*, Revista de Estudios Locales, número 291 homenaje al Prf. Sebastián Martín Retortillo.

Otras disposiciones de interés para la Comunidad Autónoma

I. AGRICULTURA

DECRETO 194/2003 de 1 de julio, por el que se modifica el Decreto 173/2001, de 24 de julio, por el que se crea el Registro de Industrias Agroalimentarias de Andalucía y se regula su funcionamiento.

DECRETO 242/2003, de 29 de julio de corrección de errores del Decreto 166/2003, de 17 de junio, sobre la producción agroalimentaria ecológica en Andalucía

BOJA núm. 153, de 11 de agosto.

II. CAJAS DE AHORRO

DECRETO 217/2003, de 22 de julio, por el que se regulan determinados aspectos del grupo de Consejeros Generales representantes de otras organizaciones en la Asamblea General de las Cajas de Ahorros, previsto en el artículo 63 bis de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía.

BOJA núm. 144, de 29 de julio.

III. COLEGIOS PROFESIONALES

Decreto 163/2003, de 10 de junio, de creación, por segregación, del Colegio Oficial de Geólogos de Andalucía.

BOJA núm. 127, de 4 de julio.

IV. FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO 184/2003, de 24 de junio, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público Correspondiente a 2003.

BOJA núm. 127, de 4 de julio.

ORDEN de 26 de junio de 2003, por la que se modifica el Reglamento de ayudas de Acción Social para el personal al servicio de la Junta de Andalucía, aprobado por Orden de 18 de abril de 2001.

BOJA núm. 130, de 9 de julio.

V. MEDIOAMBIENTE

ACUERDO de 29 de julio de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el documento de Adecuación del Plan Forestal Andaluz a las nuevas orientaciones y directrices en materia de desarrollo forestal y de política ambiental para el período 2003-2007.

BOJA núm. 154, de 12 de agosto.

DECRETO 257/2003, de 16 de septiembre, por el que se regula el procedimiento de autorización de grupos de gestión o sistemas lineales de gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, así como de pilas y baterías usadas

BOJA núm. 188, de 30 de septiembre.

VI. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

DECRETO 193/2003, de 1 de julio, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

BOJA núm. 133, de 12 de julio.

VII. PATRIMONIO HISTÓRICO

DECRETO 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas.

BOJA núm. 134, de 15 de julio.

VIII. RADIODIFUSIÓN

DECRETO 262/2003, de 23 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 174/2002, de 11 de junio, por el que se regula el régimen de concesión por la Comunidad Autónoma de Andalucía de Emisoras de Radiodifusión Sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y la prestación del servicio por parte de los concesionarios

BOJA núm. 187, de 29 de septiembre

IX. SANIDAD

DECRETO 151/2003 de 10 de junio, por el que se establece el Código Numérico Personal para los profesionales sanitarios de la Administración Sanitaria de la Junta de Andalucía.

BOJA núm. 125, de 2 de julio.

DECRETO 152/2003, de 10 de junio, por el que se crea el Consejo Asesor sobre el Cáncer en Andalucía

BOJA núm.125, de 2 de julio.

DECRETO 203/2003, de 8 de julio, por el que se regula el procedimiento de acreditación de las actividades de formación continuada de las profesiones sanitarias.

BOJA núm. 143, de 25 de julio.

X. SERVICIOS SOCIALES

DECRETO 246/2003, de 2 de septiembre, por el que se regulan los ingresos y traslados de personas con discapacidad en centros residenciales y Centros de Día.

BOJA núm. 171, de 5 de septiembre.

XI. TRABAJO

DECRETO 185/2003, de 24 de junio, por el que se determina el calendario de fiestas laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004

BOJA núm. 143, de 28 de julio.

ORDEN de 30 de junio de 2003, por la que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Prevención de Riesgos Laborales

BOJA núm. 162, de 25 de agosto.

XI. VIVIENDA

DECRETO 202/2003, de 8 de julio, por el que se define el concepto de vivienda de protección pública a los efectos de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

BOJA núm. 132, de 11 de julio.

ORDEN de 15 de septiembre de 2003, sobre desarrollo y tramitación de las actuaciones en materia de rehabilitación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007.

BOJA núm. 188, de 30 de septiembre.

NOTICIA DE
REVISTAS AUTONÓMICAS



Noticia de Revistas Autonómicas

(1) § Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Reflexiones sobre la Constitución (De su elaboración y reforma)*, “RARAP” núm. 22, junio 2003, pp. 9-28.

L. MARTÍN-RETORTILLO es un Maestro de Derecho administrativo. Y si me permiten el comentario, es de los más queridos. Siempre acercándose a los más jóvenes –yo creo que eso es porque su espíritu siempre es el más joven de la reunión–. L. MARTÍN-RETORTILLO es un Maestro y el estudio que reseñamos lo prueba porque en él piensa en Maestro, con pensamiento original en libertad e independencia. En la primera parte del trabajo el autor cuenta la elaboración de nuestra Constitución en primera persona recordando momentos entrañables y acontecimientos históricos: también narra su posicionamiento personal en temas trascendentales: abolición de la pena de muerte, defensa de la demanialidad de las playas e investigación de la paternidad. Esto último merece la transcripción literal para que el lector sepa de qué estamos hablando: “No hay ninguna constancia escrita pero les aseguro que nos los ganamos a pulso VILLAR ARREGUI y yo, dando la tabarra en los pasillos del Senado al Ministro de Justicia, Landelino LAVILLA, tan amable y receptivo, para que se incluyera la investigación de la paternidad, que no figuraba en el proyecto y hoy luce, en efecto, en el art 39.2”.

El análisis de la posible reforma constitucional también es demoledor. Piensa que las preguntas clave son ¿Qué se quiere con el cambio? ¿Qué funcionalidad se persigue? ¿Quién lo reclama y quién lo apoya? Tras lo cual expresa su opinión: “Como defensor y enaltecedor de la Constitución que soy, lo soy también del sistema de descentralización que establece, que salvo disfunciones menores, superables, ha resultado muy positivo. Pero todo el mundo sabe que no se puede estar tensando cuerdas constantemente, olvidándose sistemáticamente de lo mucho que se dispone, sembrando a todos los vientos frustración y desasosiego. No se pueden sacar de quicio y menos por el oportunismo de unos políticos”. Ahí queda.

GARCÍA VICENTE, Fernando, *El justicia de Aragón en los últimos veinte años*, “RARAP” núm. 22, junio 2003, pp. 191-209.

POMED SÁNCHEZ, Luis, *El justicia de Aragón, defensor del Estatuto de Autonomía*, “RARAP” núm. 22, junio 2003, pp. 211-230.

* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, *Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia*, "R.V.A.P." núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 11-71.

En este trabajo se analiza la distribución constitucional competencias en materia de defensa de la competencia para lo cual se contrastan ejemplos como la propiedad intelectual, la energía, etc. La STC 208/1999 ha reconocido, por un lado que las CCAA ostentan las competencias ejecutivas respecto a la legislación estatal en materia de defensa de la competencia y, por otro, que la Administración General del Estado tiene las competencias ejecutivas necesarias para preservar o configurar un mercado unitario de ámbito nacional. Desde esta base teórica se analizan los "puntos de conexión" establecidos por el legislador en la Ley 1/2002. El autor considera que el alcance de las competencias estatales debe ser establecido mediante criterios objetivos y no con criterios finalistas. En consecuencia, en su opinión, no parece conforme con el bloque de la constitucionalidad una determinación de la competencia estatal como la contenida en el artículo 1.2. b) de la Ley 1/2002. *Afortiori* no puede considerarse compatible con el bloque de constitucionalidad una determinación del supuesto de hecho de la reserva estatal de competencias ejecutivas en virtud de conceptos jurídicos indeterminados que apelan sin mayor concreción al valor constitucional de la unidad del mercado. El autor tampoco cree conforme con el bloque de la constitucionalidad la previsión legal de los apartados 1 y 3 de art. 1 de la Ley 1/2002, que establece que la superación del territorio autonómico ha de conducir automáticamente a la titularidad estatal de la competencia ejecutiva, sin que ningún momento se tomen en consideración la naturaleza del acuerdo, los efectos realmente producidos en el territorio de cada una de las CCAA concernidas u otros criterios objetivos que puedan justificar en el caso concreto la traslación de la competencia.

GARCÍA GÓMEZ, Antonio J. & BARBERÁN LAHUERTA, Miguel Ángel, *El impuesto de sucesiones y donaciones desde la perspectiva autonómica. Competencias normativas y corresponsabilidad fiscal*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 231-257.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El Sistema estatal de archivos públicos: Pasado, presente y futuro*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 53-89. Vid. (3).

(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., *Los principios de eficacia y organización en la estructura de la Administración Pública*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 149- 167.

En este trabajo en el que se manejan abundantes referencias jurisprudenciales se analiza el principio de eficacia como cauce instrumental organizativo de la Administración; las órdenes de servicio como cauce del ejercicio de la potestad de organización administrativa; la adscripción o la movilidad por cambio de adscripción del puesto de trabajo en ejercicio de la potestad de organización; el principio de

eficacia como medio para superar los principios de mérito y capacidad para proveer puestos de trabajos en la Administración Pública entre quienes ya han accedido a la función pública (SSTS de 28 de enero y 31 de enero de 1997).

GARCIA INDA, Agustín, *El proyecto de Ley de Medidas para la modernización del Gobierno local y sus efectos en el régimen local aragonés y, particular, en el de Zaragoza*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 307-353.

MAS CLADERA, Pere Antoni, *Los municipios en las Islas Baleares*, "A (RCDP)", núm. 20, diciembre 2002, pp. 7-21.

BLASCO ESTEVE, Avel. Lí, *La organización de los Consells insulars en la Ley Balear 8/2000, de 27 de octubre*, "A (RCDP)", núm. 20, diciembre 2002, pp. 23-47.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, *Reflexiones sobre las funciones y las competencias de los Consejos insulares*, "A (RCDP)", núm. 20, diciembre 2002, pp. 49-58.

BENGOETXEA ALKORTA, Aitor, *La estructura de la negociación colectiva funcionaria; en las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma Vasca "R.V.A.P."* núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 223-235.

VIVEIRO MOGO, Prudencio, *A subdelegación de Fomento na provincia de Lugo: José María Moscoso de Altamira, 1833-1834*, "REGAP" núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 97-128.

BASTOS BOUBETA, Miguel Anxo, *Considérons dende a ciencia da administración sobre as novas técnicas de produción de normas administrativas*, "REGAP" núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 129-141.

(3) § Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, Santiago, *Los retos de la contratación pública*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 29-52.

Escribe el más prolífico de los administrativistas españoles una vez más sobre contratación, tema en que es verdadero especialista. En este trabajo expone los puntos principales de las directivas comunitarias de contratación pública, la problemática existente actualmente, las reformas y tendencias, la repercusión de las directivas en los estados europeos, en especial, desde un punto de vista procesal, para terminar haciendo una reflexión final sobre la contratación administrativa en un contexto jurídico internacional. El estudio está pleno de datos siendo de una riqueza impresio-

nante. Todo ello es de imposible síntesis. No obstante, podemos destacar tres aspectos: 1) La importante STSJ de 17 de septiembre de 2002, Asunto C-513/99; 2) la repercusión de las directivas en España, 3) y la reflexión final del autor.

La STSJ de 17 de septiembre de 2002, Asunto C-513/99 ha afirmado que en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano, la entidad adjudicadora puede tener en cuenta criterios ecológicos (niveles de ruido emisión de óxidos de nitrógeno) siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, se respeten los principios fundamentales del derecho comunitario, y, en particular, el principio de no discriminación.

La repercusión en España la centra en dos aspectos polémicos: la redefinición funcional del poder adjudicador que se extiende también a organismos de derecho privado y la posible insuficiencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para dar respuesta satisfactoria a los problemas jurídicos en torno a la adjudicación. Cree el autor que tal vez podría ser mejor la opción alemana de montar un sistema procesal *ad hoc*, configurado a fin de resolver los problemas que específicamente plantea la adjudicación de los contratos administrativos, resolviendo las controversias posibles antes de la adjudicación del contrato.

Concluye GONZÁLEZ-VARAS que tanto las directivas comunitarias como la legislación internacional de contratación pública han afianzado la figura del contrato administrativo puesto que los sistemas civilistas evolucionan hacia un sistema con modelo en la fase de adjudicación sujeto a las reglas de publicidad y concurrencia y vinculación a la mejor oferta –frente a la original libertad de selección del contratista en el modelo civilista–

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *El Sistema estatal de archivos públicos: Pasado, presente y futuro*, “RARAP” núm. 22, junio 2003, pp. 53-89.

Escribe FERNÁNDEZ RAMOS, uno de los jóvenes administrativistas más brillantes del panorama –solo hace falta leerlo o escucharlo para formarse este juicio–, sobre el sistema estatal de archivos. Analiza para ello la legislación de archivos hasta 1978 marcada por fases de olvido e indiferencia; la distribución competencias en la CE en materia de archivos y patrimonio documental. Consecuencia de este análisis es la respuesta a la pregunta de si dicho esquema de distribución competencias permite la viabilidad constitucional de una sistema nacional de archivos. La respuesta es negativa. El estado carece de títulos competenciales que permitan articular un verdadero sistema nacional de archivos en sentido propio, lo que no significa que esté desprovisto por entero de títulos competenciales. Cree el autor que la efectiva articulación de un moderno sistema estatal de archivos requiere diversas medidas legales, organizativas, y, desde luego, presupuestarias. Entre las medidas legales sugiere la necesidad de aprobación de una norma general que regule la estructura y funcionamiento de los archivos de titularidad estatal que, en su opinión, deben ostentar el rango de ley. Y entre las organizativas, la creación

de una Dirección General, al menos, ubicada en Presidencia o Administraciones Públicas como órgano cabecera del sistema.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la anulación de un reglamento*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 577-596.

En resumen, el autor cree que los inaceptables argumentos aducidos para justificar la doctrina del Supremo relativa a la responsabilidad de la Administración por daños derivados de leyes inconstitucionales son todavía más inaceptables cuando de reglamentos legales se trata desconociendo asimismo la ponderación de intereses realizada por el legislador vaciando de sentido sus disposiciones y rompiendo el equilibrio (justicia material, legalidad *versus* seguridad jurídica).

IGARTUA SALAVERRÍA, Juan, *Discrecionalidad y motivación (algunos aspectos teóricos generales)*, "R.V.A.P." núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 11 3-143.

Estudio alineado con las posiciones de FERNÁNDEZ-RODRÍGUEZ en el que se pasan revista a los conceptos nucleares: discrecionalidad, conceptos jurídicos indeterminados, motivación. El estudio es fruto de una profunda reflexión y debe destacarse el análisis crítico de la jurisprudencia del TS en la materia.

BASTOS BOUBETA, Miguel Anxo, *Consideraciones desde a ciencia da administración sobre as novas técnicas de produción de normas administrativas*, "REGAP" núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 129-141.

(4) § Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.

GARCÍA GÓMEZ, Antonio J. & BARBERÁN LAHUERTA, Miguel Ángel, *El impuesto de sucesiones y donaciones desde la perspectiva autonómica. Competencias normativas y corresponsabilidad fiscal*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 231-257.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *Responsabilidad patrimonial de la Administración derivada de la anulación de un reglamento*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 577-596. Vid. (3).

(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).

MARTÍNEZ PALLARES, Pedro Luis, *Los servicios en el reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las Entidades Locales de Aragón*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 259-305.

(6) § Sectores Administrativos de Intervención. Derecho Administrativo económico (Aguas, Montes, Minas, Costas, Agricultura y pesca, Urbanismo y Ordenación del territorio, Medio ambiente, Energía, Telecomunicaciones, Patrimonio cultural, etc.).

FANLO LORAS, Antonio, *La ruptura del principio de unidad de la cuenca: el plan de protección integral del delta del Ebro*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 171-189.

FANLO LORAS, especialista en la materia, sostiene la inconstitucionalidad del convenio de constitución del consorcio PIPDE y de la Disposición Adicional décima LPHN de la que trae causa, por ser contraria al art. 149.1. 22 CE y al art. 14 TRLag, en el particular extremo que refiere a la definición del régimen hídrico del tramo final del río Ebro, desde la presa de Ribarroja hasta la desembocadura, incluido el delta del Ebro.

BARRIOBERO MARTÍNEZ, Ignacio, *La aprobación del Texto refundido de la ley de Aguas y su incidencia sobre el régimen transitorio*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 91-106.

En este trabajo se analiza monográficamente el contenido de régimen transitorio incorporado al texto refundido. Valora críticamente el texto siguiendo a FANLO LORAS, por la *deficiente* técnica refundidora que se remite a la Ley de 1985, que queda derogada en su integridad. Por la *discutible* técnica refundidora, pues parece querer revivir el plazo de tres años establecido por la Ley de 1985 para ejercer el derecho de opción respecto de aprovechamientos de aguas privadas conforme a la Ley de 1879; y por último, por su *extralimitadora* técnica refundidora, al pretender ignorar, careciendo de rango para ello, una reforma legal que afecta al texto objeto de refundición, como es la introducida por la Disposición transitoria segunda de la Ley 10/2001, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *La ciudad sostenible. Conservación y rehabilitación del patrimonio arquitectónico*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 433-443.

Piensa QUINTANA LÓPEZ que la recuperación de la ciudad consolidada debe ser uno de los compromisos más firmes del derecho urbanístico y de las políticas públicas de rehabilitación. Cree por ello inquietante la creciente liberalización del uso del suelo por la vía de reducir el clasificado como no urbanizable a aquel terreno dotado de específicos valores que lo hagan susceptible de protección, y contrariamente, permitir que en el suelo urbanizable, considerado con la amplitud que se deduce de la restricción con que hoy es concebido el suelo no urbanizable, pueda ser promovida su transformación urbanística, inquietud que aumenta, si se tienen en cuenta las dificultades jurídicas, sociales, e, incluso, materiales que existen para operar

en suelo consolidado por la edificación. En su opinión, con la liberalización de los usos del suelo se corre el peligro de que el esfuerzo inversor se aleje de la ciudad consolidada en perjuicio del mantenimiento y recuperación del patrimonio inmobiliario edificado.

GARCÍA URETA, Agustín, *Artículo 10 del Convenio europeo de derechos humanos y las empresas de radio y televisión: un análisis jurisprudencias*, "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 485-534.

RODRÍGUEZ FONT, Mariola, *La Ley Catalana de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno*, "A (RCDP)", núm. 20, diciembre 2002, pp. 89-103.

BARCELONA LLOP, Javier, *La Administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI*, "R.V.A.P." núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 73-95.

El autor, inmenso administrativista, realiza una selección de problemas en la materia de la seguridad ciudadana sobre los que se pronuncia en clave jurídica desde un análisis sosegado y prudente. Estudia, en primer término, el problema de la participación privada en la seguridad ciudadana. Cree que existe un divorcio entre realidad y legalidad no justificable dada la existencia de fórmulas alternativas al recurso a la seguridad privada. En segundo término, se enfrenta al problema eterno de los Cuerpos estatales (Policía y Guardia Civil) y la división de funciones y competencias entre ellos. Cree BARCELONA LLOP que sería oportuno enterrar el criterio territorial y establecer entre los dos cuerpos estatales una divisoria simplemente funcional.

Sobre las policías autonómicas, siguiente problema en ser tratado por el autor, cree que los problemas existentes -duplicidades innecesarias- derivan de la desconfianza, la falta de interiorización del Estado autonómico y la falta de lealtad institucional. Reflexiona sobre Shengen y las policías de las Comunidades Autónomas. Cree el autor que las policías vasca y catalanas deben ser las comunes y ordinarias en el territorio de las respectivas Comunidades autónomas. Son las policías integrales de esos territorios. En ese contexto, en su opinión, no se entiende que los cuerpos vasco y catalán no se beneficien de las posibilidades de vigilancia y persecución transfronteriza que brindan el convenio de aplicación del Acuerdo de Shengen.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki & LAZCANO BROTONS, Iñigo, *El plan territorial sectorial eólico: análisis crítico de su regulación*, "R.V.A.P." núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 145-192.

Este amplio estudio analiza críticamente el Plan territorial Sectorial Eólico. Creen los autores que el Plan territorial Sectorial eólico no responde a la idea de Plan tal como es exigible para reconocerle las importantes conse-

cuencias que la normativa de ordenación del territorio establece. En su opinión, debiera haber sido un Plan territorial sectorial que atendiese a ese subsector económico en su globalidad. Para LASAGABASTER y LAZCANO el Plan Territorial sectorial contiene una regulación muy deficiente, y en algunos casos claramente nula de pleno derecho, sobre las relaciones entre este instrumento de ordenación del territorio y el urbanismo; el Plan Territorial sectorial entra a regular otras materias para las cuales no está habilitado. Este instrumento de ordenación del territorio no puede realizar regulaciones relativas a la expropiación forzosa, ya que la propia Ley de Ordenación de Territorio no prevé nada en este sentido. Con idéntico argumento rechazan la regulación de autorizaciones industriales. Creen los autores que el Plan Territorial sectorial realiza una diferenciación entre su modificación y revisión que no es acertada. También creen que hay fundadas razones para suponer que la elección de los emplazamientos de Ordunte, Oiz, Gazime, Kolometa y Elgea-Urkilla, sea compatible con la normativa comunitaria y autonómica de espacios naturales protegidos. Las regulaciones del Plan Territorial sectorial eólico que se consideran especialmente desafortunadas son las relativas a la tipología de instalaciones de acuerdo con las Directrices de Ordenación del Territorio y a sus efectos sobre el planeamiento urbanístico.

PERNAS GARCÍA, Juan José, *Doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas sobre el concepto comunitaria de residuo. Comentario a Sentencia de 18 de abril de 2002,* "R.V.A.P." núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 319-338.

ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier, *Comunidades autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia,* "R.V.A.P." núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 11-71. *Vid. (1).*

DE ABEL VILELA, Fernando Adolfo, *As decisiões da Corte Constitucional italiana en materia radiotelevisiva na década dos 80: Crónica dun proceso de liberalización,* "REGAP" núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 169-189.

FERNÁNDEZ CARBALLAL, Almudena, *Licencias interadministrativas versus 'competencia paraurbanística' A propósito do vixente art. 244.2 do TRLS de 1992,* "REGAP" núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 193-200.

(7) § **Varia.**

CORTES BURETA, Pilar, *Los recursos económicos de los partidos políticos: una perspectiva histórica de su regulación,* "RARAP" núm. 22, junio 2003, pp. 107-148.

CASTELLS ARTECHE, José Manuel, *Aportaciones, méritos y u,eméritos de la nueva Ley Orgánica reguladora de; derecho de asociación (L.O. 112000, de 22 de marzo), "R.V.A.P."* núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 97-112.

El autor parte del estudio de los principios y características de la Ley Orgánica 1/2002. Esta norma se basa en un concepto amplio del derecho de asociación, prescindiendo de ánimo de lucro como nota distintiva. En su opinión, es una adaptación fiel a la Constitución y a la explicitación que de sus principios ha realizado la consistente doctrina del Tribunal Constitucional. Cree que esa norma está desconectada con la Ley 6/2002, de Partidos Políticos, que no se refiere en su articulado a la de cabecera, de la que llega a separarse. Piensa que la LO 1/2002 se ajusta al principio *pro libertate* a la interpretación más favorable al derecho de asociación realizando un reconocimiento generoso del derecho de asociación. Desde esta base conceptual, el autor estudia las cuestiones conflictivas existentes en la Ley: 1) la inscripción registral y el reconocimiento de personalidad jurídica de una asociación; 2) la organización y funcionamiento democráticos en las asociaciones; 3) la negación de ayudas públicas en determinadas circunstancias; 4) la licitud de los fines; 5) Garantías jurisdiccionales; el domicilio de las asociaciones; 7) los consejos sectoriales de las asociaciones. En síntesis, CASTELLS ARTECHE cree que la LO 1/2001, al menos puede considerarse que es un correcto y adecuado desarrollo del artículo 22 de la Constitución, llevado a cabo sin demasiadas aristas y con relativa imaginación innovadora. Cree que parece necesario flexibilizar la inevitable entrada en el suelo de una cierta "mercantilización" de las asociaciones sin ánimo de lucro, pero necesitadas de dosis suficientes de competitividad, incluso rentabilidad.

MAESTRO BUELGA, Gonzalo, *El vínculo presupuestario comunitario y los derechos sociales, "R.V.A.P."* núm. 64, septiembre-diciembre 2002, pp. 193-219.

MERCADO PACHECO, Pedro, *La construcción teórica del análisis económico del Derecho, "REGAP"* núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 15-43.

Pasa revista este trabajo a los fundamentos o pilares básicos del análisis económico del Derecho exponiendo sus hitos fundamentales desde su origen (Coase, Calabresi y Posner). Esta reformulación económica del derecho significa colocar en el centro de los estudios jurídicos los problemas relativos a la eficiencia del derecho, el del coste de los instrumentos jurídicos en la persecución de los fines o el de las consecuencias económicas de las intervenciones jurídicas. Estudia así la teoría económica positiva y la teoría económica normativa del derecho. El autor cree que el análisis económico del derecho nos permite comprender mejor la lógica del sistema jurídico en la medida en que hace explícitos los fundamentos económicos de las decisiones jurídicas y nos descubre que detrás de toda decisión jurídica hay un problema de escasez y de elección, que es necesario elegir y hacerlo sobre la base realista de un análisis de las consecuencias, medidas en costes y beneficios, porque es la única manera de resolver los

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

problemas prácticos a los que debe de hacer frente el derecho. El análisis económico del derecho nos descubre que el derecho cuesta, que su aplicación no es gratuita y que las instituciones jurídicas son determinantes de la asignación y distribución de los recursos de una sociedad determinada. Pero también el análisis económico del derecho nos resucita el mito del mercado y de la eficiencia como modelo y criterio de organización social, hechos reales gracias a la “naturalización” del comportamiento racional del horno oeconomicus.

RABANAL CARBAJO, Pedro, *Las reformas en materia de desempleo*, “REGAP” núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 45-95.

MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *Orientaciones del “acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social” de abril de 2001*, “REGAP” núm. 30 xaneiro-abril 2002, pp. 145-155.

GÁRATE CASTRO, Javier, *Los cambios en el régimen de las prestaciones por muerte y supervivencia: viudedad y orfandad*, “REGAP” núm. 30 xaneiro-abril 2002, PP. 157-167.

Abreviaturas

A (RCDP)	Autonomies Revista Catalana de Derecho Público
RARAP	Revista Aragonesa de Administración Pública
REGAP	Revista Galega de Administración Pública
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
VV.AA	Varios autores

BIBLIOGRAFÍA



RECENSIONES

CANALS i AMETLLER, DOLORS. *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*, Ed. Comares, Granada, 2003. 384 págs.

La relevancia que el factor técnico está cobrando en el mundo del Derecho ha convulsionado las clásicas relaciones entre Ciencia y Derecho. Dejando en un segundo plano su originaria misión de servir al fomento del progreso científico y tecnológico, el papel del Derecho en relación a la técnica se reorienta hoy a proporcionar un criterio de racionalidad y de control de los riesgos que genera el progreso científico y tecnológico. El conocimiento del riesgo, su gestión y la valoración jurídica del mismo son, por ello, los hilos conductores de algunas de las más sugerentes aportaciones doctrinales de los últimos años. En este sentido, debe destacarse de antemano que la excelente monografía de Dolors CANALS, centrada en el ejercicio por sujetos privados de funciones administrativas de control y gestión de los riesgos, se inserta en una meritoria línea de investigación promovida por el Prof. ESTEVE PARDO, quién, desde su paso por la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad de Girona, ha alentado a sus discípulos a investigar los distintos problemas jurídicos que presentan las relaciones entre técnica y Derecho. Ha de reconocerse el mérito, por la visión de conjunto que proporciona, de un esfuerzo investigador colectivo tan ambicioso y que tan buenos frutos está dando, aparte de lo saludable que resulta reencontrar en la Universidad de hoy una metodología investigadora, la de la coordinación de líneas complementarias de investigación a la manera de las viejas escuelas del Derecho Público, que parecía vencida en los últimos tiempos por el individualismo y por la especialización extrema, pero que tan fructífera resultó en el pasado.

El interés de la doctrina por los distintos fenómenos y consecuencias jurídicas que provoca la actual interpenetración del mundo de la técnica y el mundo del Derecho se justifica sobre todo por la importante dimensión técnica que han adquirido muchas actuaciones administrativas, donde se ha verificado un cambio cualitativo en las tareas de control y prevención del riesgo, cada vez más necesitadas del auxilio y de la colaboración de los sujetos privados especializados en el mundo de la técnica. Desde finales del siglo XIX, las distintas manifestaciones de la intervención administrativa en la industria se han apoyado, en mayor o menor medida, en la experiencia técnica del sector privado. En efecto, tanto las actuaciones públicas encaminadas a garantizar la seguridad de los productos e instalaciones industriales, como aquellas

otras dirigidas a fomentar la compatibilidad y estandarización de la producción y la competitividad de la industria nacional (la calidad industrial, en suma), han necesitado acudir a la pericia y al acervo de conocimientos técnicos que han ido acumulando los sujetos privados directamente afectados. La forma y el grado en que dicha colaboración se instrumentaba originariamente no significaba, sin embargo, el ejercicio directo de las funciones jurídico-administrativas desarrolladas en los mencionados ámbitos. Ciertamente, la colaboración privada en estos ámbitos no ha pasado de constituir, durante largo tiempo, un mero auxilio técnico para el ulterior ejercicio de la potestad por el órgano administrativo investido de competencias para ello. No obstante, la creciente complejidad técnica que encierra la acción preventiva y correctiva frente al riesgo ha motivado una intensa penetración de la colaboración privada en el núcleo mismo de la función jurídico-administrativa; de tal forma que, en la inmensa mayoría de los casos, son entidades mercantiles o asociaciones puramente privadas las que ejercitan las funciones públicas que se despliegan en los ámbitos de la seguridad y la calidad industrial: típicamente, la inspección, certificación y autorización de productos e instalaciones industriales y la normalización industrial.

En consecuencia, el objeto de la colaboración privada en la industria no se limita actualmente al auxilio técnico en el ejercicio de funciones y potestades, sino que concierne el desempeño directo de las mismas. Además, la colaboración funcional en la industria no sólo abarca tareas ejecutivas o resolutorias, tales como la inspección y el control -con efectos autorizatorios- del cumplimiento de las especificaciones técnicas aplicables, sino que alcanza una función de mayor magnitud si cabe, cual es el establecimiento mismo de dichas condiciones y requisitos técnicos que, fijados por los operadores del mercado para atender sus propias necesidades, son asumidos, por vía remisiva, por los titulares de la potestad normativa.

Es necesario aclarar de antemano que estos fenómenos de colaboración se emplazan fuera de la actuación vicarial de sujetos y entidades privadas que obran por delegación o mandato de la Administración o de los supuestos de gestión a título contractual. Estamos, por el contrario, en presencia de entidades privadas que reciben del ordenamiento un poder de decisión, un ámbito de capacidad jurídico-pública destinada a satisfacer determinadas exigencias del interés general, para cuya consecución gozan de prerrogativas y potestades exorbitantes. Se trata, en definitiva, de atribuciones de poder público que recaen sobre sujetos no administrativos; sin perjuicio, eso sí, del arbitrio normativo de técnicas más o menos intensas de tutela y control que, obviamente, corresponden a la Administración.

Este es el vasto y complejo contexto dogmático en el que se desarrolla la monografía de Dolors CANALS. En ella, la autora expone a lo largo de cinco Capítulos las causas y los efectos que produce sobre el tratamiento jurídico del riesgo este fenómeno de traslación a particulares de funciones públicas de autoridad relativas al control, inspección y certificación. Puede afirmarse, con carácter general, que la obra de Dolors CANALS traza de forma nítida las razones y las consecuencias que se derivan del trascendental paso que media entre las tradicionales formas policiales de actuación defensiva frente a los peligros del desarrollo al nuevo concepto jurídico del tratamiento o la gestión integral de riesgos. Como sobradamente demuestra la autora, la insuficiencia de las clásicas medidas correctivas de la Administración y la pérdida del conocimiento pericial que antaño caracterizaba al aparato administrativo ha determinado el alumbramiento de nuevas soluciones que rompen el esquema tradicional de actuación en el triple plano subjetivo, funcional e instrumental. El plano subjetivo está marcado por la retirada de la Administración y la correlativa traslación del sistema de gestión y control del riesgo al sector privado. El plano funcional muestra una evolución de la acción correctiva puntual a una acción integral que pone el acento en la dimensión preventiva. En el plano instrumental, por último, se advierte el afloramiento de técnicas jurídicas novedosas que fuerzan la reconstrucción de categorías jurídicas seculares como la dación de fe pública, la autorización administrativa, el sistema de fuentes o la responsabilidad.

El primer Capítulo relata la génesis de las funciones administrativas de control de la técnica en el modelo tradicional de intervención administrativa en materia de seguridad industrial. Haciendo gala de un conocimiento exhaustivo de las fuentes históricas, la autora demuestra cómo las tareas administrativas de inspección y control se van conformando en función del propio avance tecnológico. Así, la inicial tarea de fomento de la innovación técnica queda pronto relegada, a impulsos del desarrollo tecnológico, por una creciente reglamentación administrativa de las condiciones técnicas que disciplinan la producción industrial que se ve complementada por un complejo sistema de control del cumplimiento de dicha reglamentación. Este modelo de control se articula en España en torno a los Cuerpos Especiales de ingenieros industriales que, a imagen de lo que sucedía en Francia, se insertan en la Administración para ejercer desde el propio aparato administrativo –en la clásica expresión de Weber– “la dominación gracias al saber”. No es este, sin embargo, el modelo de países como Alemania o Inglaterra en los que el control de la técnica y sus riesgos se ha encomendado siempre a entidades privadas especializadas.

Es justamente ese otro modelo que confía el tratamiento jurídico de los riesgos al sector privado el que definitivamente se ha impuesto en Europa a partir del llamado “nuevo enfoque” con el que las instancias comunitarias quisieron remediar las deficiencias que presentaba el sistema clásico, en el que las funciones de reglamentación y control de la seguridad y calidad de los productos dependían de la acción de los poderes públicos. En el Capítulo segundo de la obra, Dolors CANALS explica las causas que has determinado la implantación de este nuevo sistema de control de la técnica y sus riesgos. Entre las razones de esta evolución la principal es, sin duda, la incapacidad de la Administración para dominar el conocimiento técnico preciso, lo que determina la obsolescencia y la insuficiencia de las estructuras materiales y personales de la Administración Pública para ejercer las funciones públicas de las que es titular. El recurso al sector privado por la incapacidad del aparato público ha determinado, así, una modulación de las relaciones Estado-sociedad en el ámbito de la técnica que ha dado entrada a fórmulas de colaboración privada de una intensidad hasta ahora desconocidas. Se produce, con ello, una nueva correlación en el ejercicio de poder público entre el Estado y la sociedad en la que la legitimación jurídica del ejercicio de autoridad parece fundarse en el conocimiento técnico del que es depositario el sector privado, configurado como un “para-Estado” autorregulado del conocimiento experto.

Como consecuencia de ello, se ha producido una redefinición de la órbita de actuación de la Administración pública, que ahora se ve reducida a proporcionar garantías de objetividad a un sistema que ha cambiado sus presupuestos de legalidad y legitimidad, al tiempo que se aprecia una notable modulación de las instituciones jurídicas que afloran en el sistema de control del riesgo, poniéndose de manifiesto que la técnica es un constante factor de ajuste del Derecho. Así lo prueba, entre otros datos, el hecho de que, frente a la complejidad técnica, el Derecho haya reforzado la dimensión colectiva de los bienes jurídicos afectados, como la salud o el medio ambiente, dando carta de naturaleza, incluso, a un incipiente Derecho penal de los riesgos. La creciente relevancia del componente técnico de muchas de las resoluciones administrativas es también un importante factor de modulación de señeras instituciones como el procedimiento administrativo o la autorización. Y también se explican en este contexto las tendencias de “objetivización” del sistema de responsabilidad civil frente a los riesgos, o el hecho de que en el sistema de responsabilidad de la Administración el factor técnico se conecte a una especie de “cláusula de progreso” en la que el “estado de los conocimientos” aparece como una factor exonerante, como justificación la no anti-juridicidad del daño.

En el Capítulo tercero se estudian pormenorizadamente la tipología y el régimen jurídico de las entidades privadas que actúan en los sectores afectados por el elemento de la técnica. El origen aislado y sectorial de estas entidades y la distinta naturaleza de las funciones públicas que realizan justifica su estudio diferenciado. En concreto, la autora analiza las Entidades colaboradoras en materia de seguridad industrial; las Entidades de inspección y control reglamentario; los organismos de control; las Estaciones de inspección técnica de vehículos; las Entidades de inspección técnica de embarcaciones de recreo; las Entidades de clasificación, inspección y control en materia de seguridad y contaminación marítima; y, finalmente, las Entidades colaboradoras en la protección del medio ambiente industrial. El rastreo de la legislación sectorial es verdaderamente exhaustivo, y ninguna obra aparecida hasta ahora daba tan cumplida cuenta de todos los sectores en los que se desarrolla la actividad de colaboración técnica de particulares en el ejercicio de funciones de control de riesgos.

Como señala la autora, las características más sobresalientes en los ámbitos en que se presenta este nuevo modelo de control de los riesgos pueden resumirse en dos: de una parte, el tránsito de responsabilidades hacia la esfera privada en el ejercicio de funciones públicas de naturaleza jurídico-administrativas; auténticas funciones de autoridad; y, de otra, la articulación de mecanismos de supervisión y fiscalización pública del ejercicio privado de dichas funciones. Estas características son los hilos conductores de los dos últimos Capítulos de la obra, en los que al abordar los esenciales temas de la naturaleza jurídica de la traslación de funciones a los particulares y del correlativo papel que le corresponde a la Administración como garante del sistema, la autora eleva el tono de la reflexión analizando de lleno todas las implicaciones del fenómeno para la dogmática del Derecho público, lo que permite situar cabalmente la comprensión del problema.

El Capítulo cuarto constituye una sugerente y luminosa relectura de la teoría de la autoridad administrativa en la que, partiendo de conceptos clásicos bien asentados en la legislación y en la jurisprudencia, la autora analiza las nociones de “condición de autoridad”, “agente de la autoridad”, o “ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos” a la luz del fenómeno de traslación del ejercicio de las funciones de inspección, certificación y control de los riesgos de la técnica al sector privado, para concluir que es la *auctoritas*, entendida en su sentido originario de poder de decisión vinculante, lo que se cede a los particulares en un fenómeno que toca de lleno los pilares centrales que sostienen el mecanismo de atribución de potestad del Estado de Derecho. El ejercicio de autoridad se erige así, como señala con toda razón la autora, en una

línea divisoria clara entre el Derecho Público y el Derecho privado, con independencia de la naturaleza –pública o privada- del sujeto que desarrolle la esfera de poder. De esta forma, puede afirmarse con la autora que el criterio funcional y material del ejercicio de potestades administrativas es un criterio clave –más que otros de mayor arraigo doctrinal- para la aplicación del Derecho Administrativo. Criterio que, por lo demás, reclama cada vez con mayor insistencia la reformulación de los conceptos de Administración pública y de Derecho Administrativo en torno a los conceptos de autoridad y ejercicio de funciones públicas, pues hoy ya no cabe duda que el movimiento colaborador y los fenómenos de ejercicio privado de funciones públicas que éste conlleva reafirman la disolución actual de la presunta correlación existente entre órganos públicos y funciones públicas, e, incluso, entre actos administrativos y sujetos públicos.

En el Capítulo quinto y final de la obra se analizan los mecanismos de atribución de autoridad a sujetos privados, el sistema de control y fiscalización de su actividad por parte de la Administración y el régimen de la responsabilidad resultante. A lo largo de su lectura se comprueba que la compleja relación entre técnica y Derecho coadyuva significativamente al proceso de concentración de recursos y de remodelación de estructuras de gestión que nos aboca hacia un nuevo orden corporativo en el que el sector privado aparece estrechamente ligado a la esfera de lo público. En esta redefinición del papel de la sociedad y del Estado, la retirada de la Administración no debe suponer una disminución del protagonismo público en la gestión y la valoración jurídica de los riesgos tecnológicos, sino una mutación del papel que tradicionalmente desempeñaba aquélla como protagonista absoluto del eje prevención-corrección del riesgo. Se trata, en suma, de desandar parte del camino que media entre la gestión directa del servicio y la mera la policía de limitación. Ahora bien, la actividad de valoración y gestión de los riesgos que genera el progreso tecnológico se ve ahora necesitada de un nuevo arsenal de técnicas jurídicas que permitan una efectiva reconducción del proceso a la esfera de los intereses públicos. Técnicas que reflejen que el abandono del monopolio estatal en la satisfacción de las necesidades públicas puede quedar sustituido y compensado eficazmente por un papel de dirección, de necesaria armonización para reducir a la unidad la compleja gama de actuaciones procedentes de la pluralidad de entes de distinta naturaleza que hoy reciben el encargo de atender necesidades de interés general. Este es el reto (nada menos) al que se enfrenta la “escuela catalana” que lidera ESTEVE PARDO, y en la que se inscribe de forma muy destacada Dolors CANALS, cuyas aportaciones habrá que seguir muy de cerca en el futuro.

J. ANTONIO CARRILLO DONAIRE

VALERA ESCOBAR, GILLES. *Incidencias de la más reciente Legislación Sectorial Andaluza en los Procedimientos de Licencia Urbanística Municipal*: Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla 2002. 256 págs.

Nos presenta Ginés Valera su obra “*Incidencias de la más reciente Legislación Sectorial Andaluza en los Procedimientos de Licencia Urbanística Municipal*” con pretensivo y más que alcanzado objetivo de ofrecer una panorámica general de los complejos y variados procedimientos sustantivos de otorgamiento de concesiones, licencias y autorizaciones administrativas (institutos paradigmáticos dentro de la actividad de control y policía de las Administraciones) de especial incidencia en el ámbito local. Se realiza, eso sí, con la novedad de abordarlo desde la perspectiva del juego competencial que despliegan los superiores Entes territoriales (Estado Central y Comunidades Autónomas) dimanante del jerárquico y distributivo diseño formulado por los artículos 148 y 149 de la Constitución y bajo el amparo del principio de la autonomía local, consagrada por la norma superior y reiteradamente confirmado por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional; y que supone, en definitiva, la interdicción de aquellas formulaciones normativas emanadas de las mismas que no atesoren la innegociable existencia de un ámbito competencial propio y exclusivo de los Entes locales (siendo los Municipios de especial atención por el enfoque de la obra) en la satisfacción de aquellos intereses declarados como propios.

Es, por tanto este planteamiento claro e inequívoco el que lleva al autor a introducirse en el análisis de la “*enredada*” problemática sustantiva y procedimental previa al otorgamiento de concesiones, licencias y autorizaciones para el ejercicio de (y es quizás lo mas elocuente, atractivo y práctico de la obra) una multiplicidad de actividades y servicios públicos que por estar sometidos a la concurrencia de distintos orígenes competenciales, que demandan una armonización de las diversas y dispersas normativas sectoriales (de procedencia estatal y autonómica) que las regulan y que resultan confluyentes sobre un mismo objeto, actividad o servicio ofertado al administrado vecinal (con especial incidencia en las complejas y específicas materias urbanística, medio ambiental y de espectáculos públicos).

En definitiva estamos ante una obra de eminente vocación práctica, surgida de la voluntad y la experiencia diaria de alguien que huyendo de postulados teóricos y abstractos (al que por desgracia otros estudios de similares características nos tienen acostumbrados) se lanza “*a dar respuesta* -como el propio autor anticipa en el planteamiento previo- *a algunas de las incontables*

BIBLIOGRAFÍA

cuestiones que surgen en la práctica jurídica cotidiana al abordar el complejo entramado de las relaciones interadministrativas en el inmenso “puzzle” normativo en que se está convirtiendo el cambiante Derecho Administrativo”.

Manuel M. Ocaña Gámez
Juez de Vigilancia Penitenciaria de Almería

**Revista de Estudios
de la Administración
Local y Autonómica**

Enero-Abril 2003 Número 291

Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo
Coordinado por Manuel Clavero Arévalo

Sebastián Martín-Retortillo: jurista, académico, político, por Javier Arenas Bocanegra,
Vicepresidente 2.º del Gobierno

11

Sembranza del Profesor Sebastián Martín-Retortillo, por Manuel Clavero Arévalo

15

Sesión en homenaje al Profesor Martín-Retortillo, celebrada en el INAP
el día 20 de enero de 2003, en la que intervinieron los siguientes señores:

Rodolfo Martín Villa

Lorenzo Martín-Retortillo

Luis Cosculluela Montaner

Eduardo García de Enterría

21

I. Estudios

Juan-Cruz Allí Aranguren
LA GOBERNANZA LOCAL

45

Estanislao Arana García
**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO NECESARIO PARA LA PRESTACIÓN
DE SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES Y LA INICIATIVA PÚBLICA
ECONÓMICA EN EL ÁMBITO LOCAL**

77

Ángel Ballesteros Fernández
**LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES: SERVICIOS MÍNIMOS, SERVICIOS
RESERVADOS, ACTUACIONES ECONÓMICAS, SERVICIOS ECONÓMICOS
DE INTERÉS GENERAL Y SERVICIOS UNIVERSAL**

87

Martín Bassols Coma
**LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS
A LA SATISFACCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA**
103

María del Pilar Bensusan Martín
**DERECHOS DE LOS CONCEJALES EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL**
117

José María Boquera Oliver
**IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES Y DISPOSICIONES URBANÍSTICAS
LOCALES EN LA COMUNIDAD VALENCIANA**
143

Allan R. Brewer Carías
**LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE COMPETENCIAS
EN LA FEDERACIÓN VENEZOLANA**
163

María Dolores Calvo Sánchez
**SITUACIÓN COMPETENCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN
MATERIA SANITARIA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI**
201

José Luis Carro Fernández-Valmayor
**PLURALISMO TERRITORIAL Y ESTADO SOCIAL EN LA PERSPECTIVA
NACIONAL Y COMUNITARIA**
213

José Manuel Castell Arteche
**LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA ACTUAL DE LOS
TERRITORIOS HISTÓRICOS VASCOS**
231

Federico A. Castillo Blanco, Manuel Zafra Víctor y Francisca Villalba Pérez
EL MUNICIPIO EN AMÉRICA LATINA. REFLEXIONES Y PROPUESTAS
251

Manuel Clavero Arévalo
**LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CONTRA LAS LEYES
QUE VULNERAN LA AUTONOMÍA LOCAL**
283

José Mario Corella Monedero
**DOS SUPUESTOS REALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO
DE LOS ÓRGANOS DE UN AYUNTAMIENTO**
303

Roberto Dromi
LA VIDA LOCAL Y LOS LÍMITES NATURALES DE LA GLOBALIZACIÓN
317

Dionisio Fernández de Gatta Sánchez
**LA ESTRUCTURA MUNICIPAL DE CASTILLA Y LEÓN: INCIDENCIA
DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RÉGIMEN LOCAL, URBANISMO
Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**
337

Fernando E. Fonseca Ferrandis
**ALGUNAS CUESTIONES EN TORNO A LA RECEPCIÓN DE LAS OBRAS Y
SERVICIOS DE URBANIZACIÓN POR LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS
SISTEMAS DE GESTIÓN DE BASE PRIVADA, A PARTIR DE LA
JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**
365

Vicente María González-Haba Guisado
**LAS CORPORACIONES LOCALES Y LAS COMUNIDADES DE VECINOS
ANTE LOS RETOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**
397

Teodosio González del Teso y Antonio Calonge Velázquez
AUTONOMÍA LOCAL Y CONTROL
425

Santiago González-Varas Ibáñez
EL “AGENTE REHABILITADOR”
473

Francisco-Javier Jiménez Lechuga
**LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA EN ESPAÑA.
UN CASO PARADIGMÁTICO: LA STC 113/2000, DE 5 DE MAYO**
493

José Antonio López Pellicer
**AUTONOMÍA TERRITORIAL Y COMPETENCIAS MUNICIPALES: EL PACTO
LOCAL AUTONÓMICO, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA REGIÓN DE
MURCIA**
529

Elisenda Malaret García
SERVICIO PÚBLICO, ACTIVIDAD ECONÓMICA Y COMPETENCIA.
¿PRESENTA ESPECIFICIDADES LA ESFERA LOCAL?
567

José Luis Martínez López-Muñiz
LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN CASTILLA Y LEÓN
609

Antonio Martínez Marín
LA REFORMA 2003 DE LOS FUNCIONARIOS LOCALES CON HABILITACIÓN
ESTATAL
649

Valentín Merino Estrada
LA CALIDAD TOTAL EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
FUNDAMENTOS Y ORIENTACIONES BÁSICAS
681

Juan Francisco Mestre Delgado
CONTRATOS PÚBLICOS Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL
Y MEDIO AMBIENTAL
705

José Ignacio Morillo-Velarde Pérez
ANTE LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL
731

Isabel María de los Mozos Touya
LA GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES
751

Santiago Muñoz Machado
LA MUTUACIONES DEL VIEJO SISTEMA DE CONFLICTOS
JURISDICCIONALES
769

Enrique Orduña Rebollo
NUEVAS APORTACIONES SOBRE EL MAPA MUNICIPAL ESPAÑOL
779

Alberto Palomar Olmeda
EL MODELO DE FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE SU PRESENTE Y SU FUTURO
827

Luciano Parejo Alfonso
**LA CUESTIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO Y LA
ADMINISTRACIÓN INSULARES EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE LAS ISLAS BALEARES**
891

Juan Francisco Pérez Gálvez
**LA COMPETENCIA MUNICIPAL DE AUTORIZACIÓN DE LOS
ESTABLECIMIENTOS DONDE SE APLICAN TÉCNICAS DE TATUAJE
Y PERFORACIÓN CUTÁNEA (*PIERCING*)**
925

Tomás Quintana López
**EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ENERGÍA EÓLICA. REFERENCIA A
CASTILLA Y LEÓN**
961

Ricardo Rivero Ortega
**LAS TRANSFORMACIONES DEL PAPEL ECONÓMICO DE LOS MUNICIPIOS
Y LA NECESIDAD DE CAMBIOS EN LA REGULACIÓN DE LA INTERVENCIÓN
ECONÓMICA LOCAL**
987

Enrique Rivero Ysern
**LA RESPONSABILIDAD POR DAÑOS A LOS BIENES
DE DOMINIO PÚBLICO DE LS ENTIDADES LOCALES**
1001

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
EL IDEAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO
1011

Ángel Sánchez Blanco
**LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS SECRETARIOS E INTERVENCIONES
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
1025

José Luis Sánchez Díaz
**LOS SERVICIOS LOCALES DE NATURALEZA ECONÓMICA
MUNICIPALIZACIÓN, CONCESIÓN Y AUTORIZACIÓN**
1041

Íñigo Sanz Rubiales
LOS PODERES DEL CONCESIONARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES
1063

Manuel J. Sarmiento Acosta
LOS CABILDOS INSULARES DE CANARIAS
1085

María Nieves de la Serna Bilbao
**INCIDENCIA DE LA LEY 38/1998, DE 5 DE NOVIEMBRE, DE ORDENACIÓN
DE LA EDIFICACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
1109

María Asunción Torres López
**EL SERVICIO PÚBLICO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE A VARIOS
MUNICIPIOS POR UNA MISMA EMPRESA MUNICIPAL**
1141

Juan Luis de la Vallina Velarde
**LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS:
RELACIONES CON LA COMUNIDAD AUTÓNOMA**
1167

Marcos Vaquer Caballería
**DEMANIO, OBRA PÚBLICA Y SERVICIO PÚBLICO EN EL ABASTECIMIENTO
DE AGUAS A LA POBLACIÓN: EL PROBLEMA DE LA CADUCIDAD POR
TÉRMINO DE LAS CONCESIONES EN LA MATERIA**
1197

Luis Fernando Velasco Múrias
LA POSIBILIDAD DE MODIFICACIÓN DEL MAPA PROVINCIAL DE ESPAÑA
1227