

ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

Nº 55

Julio-Agosto-Septiembre 2004



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

Isabel Mateos Guilarte, Directora General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios

Antonio Moreno Andrade, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Juan Osuna Baena, Director General de la Administración Local

José Ortiz Díaz, Catedrático de Derecho Administrativo

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

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>Alfonso Pérez Moreno</i> Las energías renovables	11
<i>Francisco López Menudo</i> Informe Comunidad Autónoma de Andalucía	65
<i>Pedro Luis Serrera Contreras</i> Sobre la competencia de la Administración para declarar la responsabilidad de los particulares por daños que éstos ocasionen en los bienes de aquella	107
<i>Ignacio Jiménez Soto</i> Enseñanzas deportivas en Andalucía: configuración jurídica de las titulaciones, autorizaciones y certificados	121

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Una Sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo <i>Eloisa Pérez Andrés</i>	181
---	-----

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>	191
---	-----

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>)	207
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (<i>José L. Rivero Ysern</i>)	231

CRÓNICA PARLAMENTARIA

(*Manuel Medina Guerrero*) 243

DOCUMENTOS

La Administración Pública y Naciones Unidas (II) (<i>Jaime Rodríguez-Arana Muñoz</i>)	261
Crónica del XV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo sobre el Derecho de la Energía (<i>Roberto Galán Vioque, Juan A. Carrillo Donaire, Emilio Guichot Reina, Antonio J. Sánchez Sáez</i>)	299
El deporte como servicio público local: sus modos de gestión (<i>Juan Francisco Parra Muñoz</i>)	313
Bibliografía sobre Derecho Administrativo del Turismo (<i>María Matilde Ceballos Martín</i>) (<i>Raúl Pérez Guerra</i>)	359

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	399
Disposiciones Estatales.	425
Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas.	427
Disposiciones generales de la Junta de Andalucía.	433
Índice Analítico.	439
<i>(Lucía Millán Moro)</i>	
<i>(Antonio Jiménez Blanco)</i>	
<i>(Juan Antonio Carrillo Donaire)</i>	

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES: El alcance de la legitimación activa de los concejales ante la Jurisdicción contencioso-administrativa	449
Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma <i>(José I. Morillo-Velarde Pérez)</i>	457

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

<i>(Jesús Jordano Fraga)</i>	461
------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

REVUELTA PÉREZ, INMACULADA: El control integrado de la contaminación en el Derecho español, Marcial Pons, Madrid, 2003, 356 pgs.
(*Ángel Ruiz de Apodaca Espinosa*)

475

ESTUDIOS



“Las energías renovables”*

Alfonso Pérez Moreno

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

*¿Porqué cantáis la rosa, oh poetas?
¡Hacedla florecer en el poema!*

HUIDOBRO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. Los Congresos italo-españoles de Profesores de Derecho Administrativo.- De Sevilla a Sevilla. 2. El problema de la energía está vinculado a la cuestión ambiental. 3. Plan a seguir. **I.- DELIMITACIÓN DEL OBJETO ENERGÍAS RENOVABLES.** A. *Delimitaciones estricta y amplia de las fuentes de energía renovables. Concepto amplio-restringido.* B. *Nomenclaturas científicas.* **II.- LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN EL CONTEXTO DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO SOBRE EL TERRITORIO (DERECHO URBANÍSTICO, DERECHO AMBIENTAL, DERECHO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO).** **II.1. URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.** A. *La evolución sucesiva del protagonismo del territorio.* B. *La construcción de una Estructura jurídica segmentada: Derecho Urbanístico, Derecho Ambiental y Derecho de la Ordenación del Territorio.* C. *Las regulaciones constitucionales distorsionadas y sus consecuencias.* C.1.- La inhibición del Derecho estatal y la expansión del Derecho autonómico. C.2.- La obligada corrección integradora. **II.2. EL EPISODIO DE LA TENSIÓN MEDIO AMBIENTE-DESARROLLO. EL “DESARROLLO SOSTENIBLE” COMO SUPRACONCEPTO INTEGRATIVO.** A. *Economía y Ecología. Crecimiento y Distribución.* B. *Las dimensiones de la “sostenibilidad” del desarrollo.* B.1.- Concurrencia de factores en equilibrio. B.2.- Concretización del principio de proporcionalidad. C. *El control judicial y sus aporías.* C.1.- La complejidad de la “facticidad” y la incidencia de la incertidumbre. El “bilan còte-avantadge”. C.2.- La diversidad interna de la norma que impide la subsunción clásica.” C.3.- El “fumus potestatis”: oportunidad, discrecionalidad, arbitrariedad. Del control de los hechos determinantes a la ponderación del supraprincipio “servicio objetivo a los intereses generales con sometimiento pleno a la ley y al Derecho” (Art. 103 CE). Los límites del Artículo 71.2 de la L.J.C.A. 29/1998). **II.3. HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DE LA NORMATIVIDAD.-** La “pri-

(*) Texto de la ponencia presentada en el XV Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo. Sevilla, 20-22 Mayo 2004.

macía de los derechos humanos” como regla de orden público. – Principios materiales vinculatorios. – La ordenación de la eficiencia. – La reconstrucción de la función de juzgar como potestad. **III.– LA NORMATIVA DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES.** A. Normas comunitarias. B. Normas estatales. C. Normas autonómicas. **IV.– EL MARCO JURÍDICO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES.** A. Las fuentes de la energía. B. La ubicación de la captación. C. La tecnología necesaria. D. La energía obtenida. E. Un caso–testigo: El proyecto del Parque Eólico del Mar de Trafalgar. **V.– EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA.** A. Método pluridisciplinar. (Testimonio del Prof. Valeriano Ruiz Hernández, Catedrático de Termodinámica y Energías Renovables de la Escuela Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad de Sevilla). B. Texto del Anteproyecto de Ley.

INTRODUCCIÓN

1. Los Congresos italo–españoles de Profesores de Derecho Administrativo.– De Sevilla a Sevilla.

Permítanme que exprese en el preámbulo de esta ponencia la serena emoción que siento ante este acontecimiento que marca hitos de mi vida: en el año 1966, cuando no era más que un Profesor Ayudante que iniciaba la carrera docente, colaboré con mi maestro Manuel Francisco Clavero Arévalo en organizar el Primer Congreso Italo–Español de Profesores de Derecho Administrativo en Sevilla. Pasados treinta y ocho años he organizado el XV Congreso también en Sevilla con la colaboración de un grupo de Profesores discípulos que son el orgullo y la garantía de futuro de la que se conoce como **escuela de Derecho Administrativo de Sevilla**. El Congreso, que ha pasado por tantas Universidades italianas y españolas, vuelve ahora a Sevilla y se extiende también a la joven Universidad de Córdoba. El Prof. Entrena Cuesta siguiendo una tradición consolidada ha permitido que el organizador propusiera el tema. He preferido volver al tema único, aunque se añada al final una reflexión guiada por nuestros maestros Cassese y García de Enterría sobre los problemas actuales del Derecho Administrativo. El tema sugerido ha sido aceptado: El Derecho de la Energía es un denso capítulo de nuestra disciplina que a partir de ahora contará con un importante desarrollo.

La acogida de los sectores público, privado y del tercer sector a nuestro Congreso y la masiva respuesta de los Profesores italianos y españoles –creo que el XV congreso tendrá el record de asistencia–, auguran el éxito científico y sociocultural de nuestro nuevo Encuentro en Sevilla.

2.- El problema de la energía está vinculado a la cuestión ambiental.

La relación entre Naturaleza–Ciencia y Derecho está inmersa en la falta de sincronía entre la primera –siempre misteriosa–, la segunda –siempre dominada por la incertidumbre–, y el tercero –esclavo de la cautela ante los conflictos de intereses–. Vivimos entre el misterio, la incertidumbre y el miedo. Viajamos en este planeta errante en un universo indefinido dependiendo del sol, del agua, del aire, y de unos recursos que estas fuentes de energía –al parecer en renovación incesante– nos ofrecen en cantidades limitadas. La razón humana no ha podido desentrañar los misterios ni consigue controlar el futuro. El agotamiento de los recursos escasos y el deterioro de las condiciones de la calidad de vida aproximan a la imaginación la imagen de Papini sobre la Tierra convertida en un **globo de hollín**.

Las fuentes de energía fósiles (petróleo y carbón, principalmente) conducen a un sistema de dependencia energética y de efectos dañosos en el medio ambiente originando el calentamiento del planeta, la desertización, las sequías e inundaciones, la lluvia ácida. Se propone un nuevo **paradigma energético** basado en el ahorro y la eficiencia en la utilización de la energía en general y en el aumento de la sustitución por la obtenida de fuentes de energías renovables. El propósito de alcanzar un **desarrollo sostenible** conlleva esta transformación del sistema energético. Las previsiones científicas sobre el hallazgo del nuevo eslabón de la cadena energética que superara los inconvenientes de la energía nuclear no se han cumplido, y actualmente parece que no existe otra alternativa que el incremento de la explotación de las fuentes de energías renovables. El problema de la energía está, pues, vinculado a la cuestión ambiental.

3.- Plan a seguir.

La extraordinaria extensión de la bibliografía existente y de la normativa sectorial y general obliga a una selección de aspectos a considerar en esta ponencia. En primer término trataré de la delimitación del objeto energía renovable y de la nomenclatura más consolidada. En segundo lugar, introduciré una reflexión sobre el contexto de la evolución del Derecho sobre el territorio (Derecho Urbanístico, Derecho Ambiental y Derecho de la Ordenación del Territorio) y las dificultades de su textura normativa y del control judicial. Una descripción del conjunto normativo más destacado en el fomento de las energías renovables, será el punto a tratar en tercer lugar. A continuación, en el punto IV, haré una descripción del marco jurídico en el que han de ordenarse las energías renovables. Y, por último, incluiré un borrador del Ante-

proyecto de Ley de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética de Andalucía, que he elaborado en colaboración con los Profesores de la Escuela Superior de Ingenieros Industriales de Sevilla Doctores Valeriano Ruiz Hernández y Ramón Velásquez Vila. La empresa pública *Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía (SODEAN)*, dependiente de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresas, ha gestionado la elaboración de dicho anteproyecto de ley que está pendiente de someterse al itinerario parlamentario. Agradezco la autorización para ofrecer en esta ponencia el contenido de dicho Anteproyecto de la que podrá ser la primera ley sobre la materia.

I. DELIMITACIÓN DEL OBJETO ENERGÍA RENOVABLE Y NOMENCLATURA BÁSICA

A. *Delimitaciones estricta y amplia de las fuentes de energía renovable.*

Se han considerado las energías renovables como aquéllas que nacen de fuentes primarias que, periódicamente, se renueva por obra de la naturaleza, y, en consecuencia, son inagotables a diferencia de los combustibles fósiles que son limitados y se extinguen sus reservas disponibles. Pero no todos los autores están de acuerdo en las fuentes que deben considerarse como de auténticas energías renovables. Dos muestras bastarán para ejemplificar las posiciones estricta y amplia.

Para MARTÍN MATEO el concepto de renovables debe aplicarse sólo a los aprovechamientos directos del sol, el viento y las olas, quedando excluidos la energía geotérmica y la derivada de la biomasa por partir ambas de recursos limitados. Sin polemizar DOMINGO LÓPEZ, en su tesis doctoral sobre *Régimen Jurídico de las Energías renovables y la cogeneración eléctrica* (INAP, Madrid, 2000) considera que, siguiendo el Plan Energético nacional y el criterio de la Unión Europea –en “*Energía para el futuro: fuentes de energía renovable*”, (1996), hay que incluir en el ámbito de las energías renovables la solar, tanto térmica como fotovoltaica, la eólica, la energía geotérmica, la hidráulica y la de la biomasa, incluidos los residuos urbanos e industriales. También recuerda la existencia de la energía producida por las mareas y por las olas del mar. A mi juicio en el grupo de la energía eólica debe distinguirse la eólica terrestre y la eólica en el mar, dada la especial singularidad que ofrecen los parques eólicos marinos, de escasa experiencia aún, pero de gran importancia como resaltaré después al referirme a un caso–testigo.

B. Nomenclaturas científicas.

La relación profunda entre Naturaleza, Ciencia y Derecho en el campo del Derecho Ambiental ha impulsado la aplicación de métodos multidisciplinares para la elaboración de los instrumentos normativos. La definición de los conceptos científicos jurídicamente indeterminados en el seno de las leyes y normas de desarrollo viene aportando definiciones delimitadoras de los objetos fuentes de energías renovables y sus desarrollos. Mis queridos compañeros de la Escuela Superior de Ingenieros Industriales, Profesores Ruiz Hernández y Velázquez Vila han enriquecido el borrador del Anteproyecto de Ley, que hemos elaborado juntos –y que incorporaré al final de esta ponencia– con unos Anexos I y II muy esclarecedores de suma utilidad. Definen las modalidades de energías renovables siguientes: **solar**, con sus transformaciones en energía de tipo térmico, eléctrico, biológico, químico; originando los siguientes subgrupos: Energía térmica del ambiente, Sistemas solares pasivos y protección solar, solar térmica de baja, media y alta temperatura, solar fotovoltaica; **eólica**; **hidráulica**; **biomasa**, con los subgrupos Biomasa térmica, eléctrica, **biocarburentes** (biodiesel y bioetanol).

II. LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO SOBRE EL TERRITORIO (DERECHO URBANÍSTICO, DERECHO AMBIENTAL, DERECHO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO); EL DESARROLLO SOSTENIBLE Y LAS SINGULARIDADES Y APORÍAS DE SU NORMATIVIDAD

Las fuentes de energías renovables están inmersas en la **cuestión ambiental**. El ordenamiento jurídico del territorio presenta singularidades en el Estado de las Autonomías y en la dificultad de concretizar el “desarrollo sostenible” y controlar judicialmente la aplicación de la normatividad difusa de la concurrencia de las planificaciones superpuestas. En unas recientes jornadas expresamente dirigidas a Jueces he expuesto unas reflexiones en las que concluyo algunas ideas sobre temas básicos ya abordados en otros de mis estudios sobre Derecho Ambiental. Creo útil considerarlas ahora antes de continuar con las cuestiones más específicas sobre las energías renovables, porque son un telón de fondo de obligada referencia.

La dedicación durante treinta años al estudio del que bautizamos como **Derecho Ambiental** me permite hacer reflexiones evolutivas sobre las distintas fases de una cronología llena de acontecimientos y matices. En el fondo de la meditación está la pregunta sobre si este sector del Derecho presenta algunas

singularidades que denotan una nueva dimensión de la normatividad. Y, si es así realmente, qué efectos ha de tener el nuevo ordenamiento jurídico en los métodos de indagación, interpretación y aplicación de las reglas o proposiciones en que se manifiesta.

Para conseguir la eficiencia, optimizando el recurso tiempo y la atención disponible de mis oyentes o lectores, voy a tratar tres cuestiones–encrucijadas: 1) la aparición durante el siglo XX de los objetos jurídicos urbanismo, medio ambiente y ordenación del territorio y la estructura jurídica en la que se han plasmado; 2) el episodio de la tensión entre el necesario desarrollo económico y la obligada protección del medio ambiente **compaginadas** en el concepto de **sostenibilidad**; y 3) la aproximación a la característica de la nueva normatividad y sus secuelas en la función de juzgar.

Para evitar aplazamientos y derivaciones en la exposición me remitiré a otros de mis trabajos. Con carácter previo me remito a mi análisis general sobre “*Tensión medio ambiente y desarrollo económico. Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Espacios naturales*”, publicado en Cuadernos de Derecho Judicial, 1994, nº. 28, Págs. 303 y ss.

II.1. URBANISMO, MEDIO AMBIENTE Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

Aunque es cierto que nada hay nuevo bajo el sol –aplicado a la atención de la inteligencia humana por las cosas y los hechos–, no puede negarse que la triada de conceptos de los que tratamos ha ido emergiendo como importantes **objetos** jurídicos durante el siglo XX. Son realidades constitutivas de **substratum** de normas y de estudios jurídicos.

A.– La evolución sucesiva del protagonismo del territorio.

En verdad, el telón de fondo de la referida emergencia ha sido el protagonismo del territorio. Primero, a través de la ordenación de la ciudad (urbanismo de la intraciudad mediante las técnicas de las alineaciones y el ensanche). Después, contemplando también el entorno próximo de la ciudad (los suelos de reserva urbana en la Ley del Suelo de 1956, pionera de las promulgadas). Más tarde, considerando el conjunto del territorio (Vid. mi trabajo “*Urbanismo y desarrollo regional. Contenido del nuevo regionalismo*”, REDA, Nº. 8, 1976).

La extensión de la planificación urbanística en los años sesenta del siglo XX al área regional se propuso en convergencia con la planificación econó-

mica y social. Entonces ya había surgido con fuerza otro objeto jurídico indeterminado: el Medio Ambiente. La **naturaleza** es un todo interrelacionado. El aire, el agua, el suelo, la fauna, la flora, la biodiversidad en suma, el paisaje, las bellezas naturales, las huellas de la civilización... constituyen un conjunto que demanda una normatividad y un tratamiento en la nueva modalidad ordenadora de la planificación. Más aún: el territorio completo como escenario en el que se desarrolla la vida y que es utilizado por el hombre debe contemplarse como objeto jurídico. La distribución de los usos (residencias, poblaciones, infraestructuras, establecimientos industriales, montes, espacios para la agricultura, la minería, el ocio, el turismo, las actividades pesqueras, etc., etc.) debe entrar en la disciplina de la **“utilización racional de los recursos naturales”** impuesta por la Constitución de 1978 (Art. 45), que consagró el derecho a un medio ambiente adecuado (Vid. mi trabajo *“Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental”*, RAP, N.º. 100–102. 1983, y el libro *“Constitución y Medio Ambiente”*, Sevilla, 1983, que realicé con la colaboración de los Profesores Escribano Collado y López González, como asimismo *“Desarrollo de la Constitución en materia de medio ambiente”*, RAP, N.º. 103, 1984; Vid. también la tesis doctoral del Profesor JORDANO FRAGA, que tuve el honor de dirigir, *“La protección del derecho a un medio ambiente adecuado”*, Editorial Bosch, Barcelona, 1995).

B.– La construcción de una estructura jurídica segmentada: Derecho Urbanístico, Derecho Ambiental y Derecho de la Ordenación del Territorio.

A pesar de que la aparición sucesiva de los tres objetos jurídicos urbanismo, medio ambiente y ordenación del territorio se produjo en etapas no distanciadas, sin embargo, la estructura jurídica que las regula se elaboró segmentada. Institucionalmente no era pensable que se regulara el urbanismo sin tener en cuenta el medio ambiente, ni la ordenación del territorio; ni estos “objetos” desconectados. Pero la realidad ha sido la segmentación. La Ley del Suelo de 1976 introdujo “escrúpulos medioambientales”. Una de sus tardías innovaciones fueron los Planes Directores Territoriales de Coordinación, figura coordinadora de las planificaciones físicas y económicas, escasamente utilizada sobre todo a raíz de la Constitución de 1978 que realizó un equívoco reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas con efectos desarmonizadores.

Se han desarrollado tres cuerpos normativos diferenciados aunque sólo sea a través de leyes separadas. El Derecho Urbanístico, sobre el cimiento de la legislación del suelo y las técnicas de la planificación; el Derecho Ambiental, sin apoyatura legal única, y el Derecho de la Ordenación del Territorio igualmente diseminado en leyes autonómicas sobre la base de conceptos ge-

nerales, tanto aquel como éste, elaborados por ecólogos, biólogos, y geógrafos que se afirman en el efecto vinculante de las diversas planificaciones: Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes de Ordenación del Territorio (POT). Son, pues, tres planificaciones distintas y con pretensiones jerárquicas: Los POT, los PORN, y los Planes de Urbanismo. En la reciente Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002 (que entró en vigor en Enero de 2003) los Planes de Ordenación del Territorio vinculan radicalmente a los Planes Generales de Ordenación Urbanística, pese a que estos son expresión en gran parte de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada y, siguen un más intenso procedimiento de participación ciudadana, y aquéllos los elabora la Comunidad Autónoma con un solo trámite general de información pública. La doctrina denuncia la centralización autonómica.

C.- Las regulaciones constitucionales distorsionadas y sus consecuencias.

Es un lugar común el comentario sobre la imperfecta regulación constitucional de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En nuestros temas puede calificarse de distorsionada. De una parte (Art. 149.1, 13^a y 23,4^a se atribuye al Estado la planificación general de la economía, las bases de la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. De otra parte, el Art. 148.1,3^a y 9^a, atribuye a las Comunidades Autónomas la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y la gestión de la protección del medio ambiente.

C.1. La inhibición del Derecho Estatal y la expansión del Derecho Autonómico.

Las consecuencias en la construcción del Estado de las Autonomías ha sido en principio una inhibición del Estado. A pesar de los primeros intentos de promulgar una Ley general de medio ambiente que hubiera desarrollado la Constitución y se hubiera anticipado al ingreso de España en la Comunidad Europea, no se efectuó por entender que no era oportuna ante la inicial política autonómica. Elaboré un anteproyecto de ley sobre la idea de que existiera una Ley General y leyes sectoriales para la protección del medio ambiente. (Vid. mi trabajo "*Ley General y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente*", en Documentación Administrativa, N^o. 190, 1981, Pág. 441 y ss.).

Posteriormente se promulgó la Ley estatal 4/89, de 27 de Marzo de 1989 de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Fauna y Flora Sil-

vestre que pretendía ser el desarrollo del Art. 45 de la Constitución, y reguló como ley básica los **planes de ordenación de los recursos naturales**. Pero la legislación autonómica se desarrolló ampliamente llegando alguna Comunidad, como Andalucía, a realizar invasiones de la ley básica creando directamente en su **Ley de inventario de espacios naturales** (1989) un gran número de parques naturales con la sola intervención del Parlamento. Son las que Parada Vázquez denomina leyes–decretos, y alteraba lo previsto por la ley estatal (primero, aprobar el plan de ordenación de los recursos y luego declarar los espacios necesarios). Pese a que se impidió la participación ciudadana con la desviación de las declaraciones al Parlamento, y su aprobación por la ley, el Tribunal Constitucional no estimó la inconstitucionalidad que, por la vía de cuestión había planteado la Sala de lo Contencioso–Administrativo de Granada.

En muchas Comunidades Autónomas se han promulgado leyes de Protección Ambiental. (En Andalucía, la Ley de Protección Ambiental de 1994).

La cuestión legislativa sobre urbanismo se resolvió incorrectamente en la famosa Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, que ha censurado toda la doctrina (la comenté como “un terremoto jurídico” en el Derecho español). A partir de entonces se han promulgado numerosas leyes autonómicas del suelo además de la Ley estatal 6/1998, que es el muñón resultante de la amputación de aquella Sentencia innecesaria e inoportuna. El jocosamente tildado como “Derecho Urbanístico **Comparado** de España” se ha desdramatizado, sin embargo, porque al final la creatividad autonómica en esta legislación urbanística no ha provocado un mosaico paralizante, si se exceptúa algún exceso inconstitucional controlable. No obstante, está por hacer el balance entre los efectos positivos y negativos que se hubieran derivado si el Estado hubiera mantenido una Ley básica de urbanismo con los desarrollos autonómicos adecuados.

En materia de ordenación del territorio el Estado no ha dictado una ley general. El desarrollo se ha realizado en leyes autonómicas creando un problema de articulación de leyes y planes.

C.2.– La obligada corrección integradora.

A la vista de la fragmentación legislativa producida parece obligada una corrección integradora del ordenamiento.

En materia de medio ambiente hay que reconocer la influencia del Derecho Ambiental europeo (Vid. mi trabajo “*Las bases de un Derecho Ambiental*”).

Europeo”, en Estudios en Homenaje al Profesor VILLAR PALASÍ, Madrid, 1989). Recientemente, además de los textos básicos de la Unión Europea, después de Niza, hay que destacar la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo de Gotemburgo sobre “**Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible**” (año 2001) y el **Sexto Programa de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente** (aprobado el 22 de Julio de 2002).

La obligada transposición de Directivas a nivel estatal puede polarizar el conjunto normativo sobre protección ambiental. Últimamente hay que destacar la Ley Estatal del Ruido, 37/2003, de 17 de Noviembre; la Ley de Montes 4/2003, de 21 de Noviembre.

En cambio en la materia de la ordenación del territorio queda pendiente una obligada corrección integradora de planes generales y sectoriales y de criterios de atribución de competencias especialmente analizada en el libro del Prof. PÉREZ ANDRÉS “*La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*” Marcial Pons, Madrid, 1998. La jurisprudencia tiene la alta misión de indagar el Derecho aplicable siguiendo las pautas constitucionales bajo el imperio de las leyes, pudiendo excepcionar la aplicación de los reglamentos ilegales y de las leyes autonómicas contra Constitución hasta el límite en que sea claramente perceptible la solución constitucional agotada la herramienta interpretativa. (Arts. 5, 6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; Art. 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

II.2. EL EPISODIO DE LA TENSION MEDIO AMBIENTE-DESARROLLO. EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO SUPRACONCEPTO INTEGRATIVO

El territorio protagonista es único para todas las actuaciones y debe considerarse como un recurso natural escaso. La mejora de la calidad de vida exige el desarrollo económico sobre el territorio y a la vez la protección del medio ambiente. Se produce, por consiguiente, una tensión entre ambas necesidades, consagradas como valores protegidos en la Constitución (Arts. 45, 130, 131, 138). La solución al conflicto está en función de las concepciones políticas, económicas y ecológicas que se mantengan. Tras una fase de vacilaciones y equivocidades parece haberse llegado a un consenso formulado con el concepto “Desarrollo Sostenible”.

A.- Economía y Ecología; crecimiento y distribución.

Las perspectivas de la cuestión difieren según las doctrinas económicas y ecológicas, y ambas, en atención a los grados de evolución de los países. En las naciones infradesarrolladas se acepta un concepto de desarrollo cuantitativo en el que la idea-fuerza es el crecimiento con todas sus consecuencias. La imposición de disciplinas reductoras a dichas naciones desde las instituciones controladas por las naciones superdesarrolladas se interpreta como un nuevo colonialismo. Se impone la virtud al pobre mientras que el rico sigue instalado en el **tener** obtenido sin límites a la depredación, vienen a decir. La alternativa al crecimiento es la distribución: racionalizar los usos de los recursos naturales en el espacio planetario, distribuyendo mejor los productos, y en dimensión histórica, es decir, velando para que los recursos no se extingan y puedan servir a las generaciones futuras. Asimismo, para reducir el total de las emisiones de gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período comprendido entre 2008 y 2012, la **Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático**, realizada en Kioto el 11 de Diciembre de 1997, estableció un programa de obligaciones entre las partes comprometidas. La finalidad global invocada es el “**Desarrollo Sostenible**” formulado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Los documentos que recogieron sus resultados fueron la Declaración de Río y la Agenda 21. En 1997 se celebró la Asamblea General **Río+5** sobre el programa para la aplicación de la Agenda 21, y en 2002, se celebró en Johannesburgo la **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Río+10)**. Naciones muy desarrolladas no han asumido aún los compromisos de la Convención, entre ellas EE.UU. que considera más eficaz la opción de mantener el incremento del desarrollo como fórmula para aumentar la riqueza destinando una parte de la misma a la restauración del medio ambiente. La explotación creadora superaría una mejor protección medioambiental que la reducción limitadora de la explotación de los recursos.

Es, pues, determinante delimitar el supraconcepto **desarrollo sostenible**.

*B.– Las dimensiones de la **sostenibilidad** del desarrollo.*

Del estudio del conjunto de los referidos documentos producidos –cuyo valor interpretativo es innegable– se pueden extraer conclusiones ciertas sobre el carácter cualitativo de la sostenibilidad al ser consecuencia de un equilibrio de factores en concurrencia, y una concretización del principio de proporcionalidad.

B.1. Concurrencia de factores en equilibrio.

El desarrollo sostenible impone el equilibrio entre el crecimiento económico (factor económico), la cohesión social (factor social) y la protección del medio ambiente (factor ambiental). En la Estrategia de la Unión Europea (Gotemburgo, 2001) se precisa la necesidad de “romper el vínculo entre el crecimiento económico, la utilización de los recursos y la producción de residuos; así como proteger y recuperar los hábitats y sistemas naturales, y detener la pérdida de biodiversidad antes del año 2010. En el Sexto Programa de la Unión Europea se subraya también el **principio de subsidiariedad** (versión comunitaria) y el respeto a la diversidad de condiciones de las distintas regiones; aspectos que son especialmente importantes en estos momentos de crecimiento de la Unión Europea a 25 Estados.

B.2. Concretización del principio de proporcionalidad.

Definido como un principio general del Derecho aportado desde el Derecho Administrativo, el principio de proporcionalidad está entrando en una etapa de positivación en normas escritas. Es notable la contenida en el Art. 96 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos. En Andalucía un grupo de instituciones de base social (Observatorio Ambiental de Andalucía, Fundación EOI y Caja de Ahorros de El Monte) ha publicado el primer “Informe de Sostenibilidad en Andalucía, 2004”, y partiendo de la **Agenda 21** regional y el **Programa de Sostenibilidad Ambiental Ciudad 21**, relaciona los siguientes criterios determinativos de la sostenibilidad:

- Las intervenciones acumulativas y los daños irreversibles deben ser eliminados (criterio de irreversibilidad cero).
- Las tasas de uso de los recursos renovables deben ser inferiores a las de renovación (criterio de aprovechamiento sostenible).
- Las emisiones de desechos y residuos deben ser inferiores a la capacidad de asimilación por parte de los ecosistemas receptores (criterio de emisión sostenible).
- Las tecnologías con menores requerimientos de recursos serán preferentes (criterio de eficiencia tecnológica).
- Ante la duda sobre posibles efectos catastróficos de una opción se impondrá la cautela (criterio de precaución).

Hay que recordar que en el primer lustro de los pasados años noventa se abrió paso la sustitución del principio “*in dubio pro libertas*” –que favorecía la libertad de empresa si no existían normas prohibitivas–, por el principio “*in dubio pro natura*” –que priorizaba la protección ambiental en los casos de incerti-

dumbre (Vid. mi ponencia en el I Congreso Nacional de Medio Ambiente, “Instrumentos de tutela ambiental”, B.O.E., Sevilla, 1995).

C.— El control judicial y sus aporías

La función de juzgar y ejecutar lo juzgado obliga a la adopción de decisiones concretas y a transformaciones reales y efectivas. El ordenamiento jurídico es cada vez más complejo, sobre todo desde la construcción del Estado de las Autonomías. Si a estas dificultades se unen las características innovadoras de los Derechos Urbanístico, Ambiental y de la Ordenación del Territorio, podemos ya encontrarnos ante verdaderos callejones sin salida, aporías cuya superación clama por una nueva estructura de la normatividad.

A continuación intentaré analizar estas cuestiones que considero congruentes con las dificultades del trabajo de los jueces y magistrados.

C.1. La complejidad de la facticidad con incidencia de la incertidumbre. La jurisprudencia basada en el “bilán còte-avantadge”.

Pese a los esfuerzos de las Declaraciones y de la doctrina las ordenaciones legales, reglamentarias, en directrices o en recomendaciones, en planes, etc. son complejas. El hombre no ha inventado nada que controle el azar del vivir y apenas si conoce algunos aspectos de la naturaleza. La facticidad de todo cuanto se refiere a la protección medioambiental y a la ordenación del territorio, a los criterios de sostenibilidad del desarrollo, etc., supera cualquier esfuerzo de la razón previsor. El test probatorio estaría en las catástrofes y en los misterios del universo. La incertidumbre está muy presente en los supuestos de hecho de las normas y directrices. Existen distintos niveles de incertidumbre, pero no todos se pueden superar desde el Derecho con la **factio**. La reacción de la jurisprudencia, sobre todo ante grandes conflictos de la ordenación del territorio, ha sido aplicar el balance costo-ventaja; si o no a la nueva carretera, o al túnel o central nuclear, etc., etc. Un método que se vio favorecido con la doctrina del control de los hechos determinantes frente a la discrecionalidad, y que obliga a la disciplinada aplicación de la **sana crítica** en la valoración de la prueba para no incurrir en la contradicción al principio de “*interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos*”, también del judicial (Art. 9.3 de la Constitución Española).

C.2. La diversidad interna de la norma que impide la subsunción clásica.

Pero la evolución de la estructura normativa de los sectores en estudio camina hacia un incremento de la diversidad y de la complejidad. La antesala de

la aplicación de la norma se hace cada vez más fatigosa: es la indagación de lo **reglado**. La potestad de juzgar implica la de indagar la norma. Decidir sobre el Derecho a aplicar es una fase de la función judicial de intensa exigencia e ineludible. Es difícil, empero, su realización cuando no existe una premisa mayor normativa delimitable sino una constelación de textos con propósitos, sugerencias, directrices, mapas indefinidos, listas, magnitudes confusas..., en definitiva, la oscuridad y la incertidumbre. La subsunción lógica clásica es inviable. ¿Tiene el juez que plegarse a las autoatribuciones de potestad de las Administraciones Públicas competentes basadas en la oportunidad, en la discrecionalidad?

C.3. La “apariencia de potestad”: oportunidad, discrecionalidad, arbitrariedad. Las técnicas de control desde los principios.

La expresión de la normatividad a través de los nuevos instrumentos literarios, gráficos, geográficos, culturales o éticos no puede interpretarse como atributiva de poderes de decisión a las Administraciones públicas competentes, como si se tratara de un “*fumus potestatis*”. El principio de legalidad sigue siendo la cúpula del sistema, y ha de entenderse operativo también en la dimensión de la juridicidad de cada actuación concreta. La “apariencia de potestad” no existe más que como patología. Ni la legitimidad democrática del Gobierno y de las Administraciones Públicas, ni el ejercicio de las opciones de oportunidad, ni las presunciones de discrecionalidad, ni los principios de “buena Administración”, pueden ser utilizados como argumentos para derivar de la diversidad y complejidad de los nuevos instrumentos normativos un “*fumus potestatis*” que dé cobertura a decisiones o actuaciones arbitrarias. Lo que se encuentre más allá del “control de los hechos determinantes”, y de la prudente “sana crítica” aplicados en la fase de indagación de la norma hay que discernirlo desde otros principios, y, en último término desde el de “servicio objetivo a los intereses generales”, del Art. 103.1 de la Constitución Española.

Ni siquiera el límite del Art. 71.2 de la Ley 29/98 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa puede condicionar que se consume la función de juzgar con plenitud desde la fase de indagación y con aplicación de la excepción a las normas y proposiciones infralegales. El principio inquisitivo no está erradicado de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Nótese las continuas referencias de los Arts. 74 a 77 sobre desistimientos, allanamiento y conciliación a la potestad judicial de no aceptarlas si son lesivos para el interés público o gravemente infractores del ordenamiento. Y, en definitiva, la vigencia del Art. 65 sobre la posibilidad de que el tribunal suscite **motivos relevantes** distintos de los alegados por las partes.

II.3. HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DE LA NORMATIVIDAD

Para evitar las “calles sin salida” tiene que evolucionar la normatividad en el sentido que permita que el sistema continúe basado en el “government by law” y no en el “government by men”.

El Derecho Ambiental tiene que traducirse más en parámetros de juridicidad, sin renuncia a las peculiaridades impuestas por los supuestos de hechos diferenciales sobre los que se sustenta. Algunas reflexiones finales pueden ilustrar las inquietudes sobre un mejor desarrollo de estos sectores nuevos del ordenamiento jurídico.

A.— La “primacía de los derechos humanos” como regla de orden público.

El Derecho Ambiental debe estar al servicio de los derechos humanos. Parece una observación impertinente porque ¿acaso no están los derechos humanos en la cúspide del sistema? Sin embargo, no me refiero ahora a cuestiones de jerarquía sino al necesario predominio de una interpretación finalista a favor de los derechos humanos, de tal manera que se extraiga de sus formulaciones toda la **vis expansiva** de la que sean capaz. En este sentido es modélica la jurisprudencia, inicialmente del T.S., y posteriormente del T.C., que instrumenta la protección frente al ruido a través del derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio.

La consideración de materia de orden público de todo lo concerniente a la protección de los derechos humanos fortalece la potestad judicial y ampara el principio inquisitivo.

B.— Principios materiales vinculatorios.

El Derecho Ambiental y el planeamiento en sus diversas modalidades se basa más en normas de acción que de relación. Las primeras son proclives al desuso y al incumplimiento. Las segundas permiten una vigencia material más real y efectiva. Ante la dificultad de tipificar en normas todas las alternativas y derivaciones de la ordenación precisa en los sectores considerados, conviene evolucionar la normatividad sobre la formulación de principios materiales vinculatorios; como en la famosa propuesta de FORSTHOFF, se trata de transitar del “ius normatum” a la “iustitia normans”.

C.— La ordenación de la eficiencia.

Los principios constitucionales están necesitados de tecnificación jurídica. Los conceptos de “**utilización racional**”, “**calidad de vida**” y “**solidaridad**”

colectiva” del Art. 45 de la CE claman por una concretización sobre las condiciones de la racionalidad de los usos, sobre los criterios para la calidad de vida y sobre el contenido posible de los deberes, sujeciones y cargas que puedan considerarse comprendidos en la solidaridad colectiva. Antes nos hemos referido a los criterios de sostenibilidad.

En la difícil tarea delimitadora de estos principios tiene gran repercusión el concepto de eficiencia: la optimización de los recursos, la elección de lo menos lesivo, la economía de los medios, la internalización de los costos medioambientales, etc.

D.— La reconstrucción de la función de juzgar como potestad.

El “silencio, la oscuridad y la insuficiencia” de las normas no sólo no impiden la función de juzgar sino que tampoco deben limitarla, debilitarla ni disminuirla. La potestad debe reforzarse tanto en la fase de la **indagación** del Derecho aplicable, con pleno ejercicio del discernimiento sobre las disposiciones reglamentarias en todas sus modalidades planificadoras; como en la interpretación conforme a la Constitución, a las leyes y a la jurisprudencia aplicable. En este arduo programa de reconstrucción de la potestad judicial en la aplicación de la nueva normatividad quizás se encuentren más avances en la jurisprudencia penal que en la contencioso-administrativa. Sin embargo, hay que subrayar que la complejidad de los supuestos de hecho de las normas están desplazando la prejudicialidad penal a **favor de una prejudicialidad contencioso-administrativa** porque, en definitiva, el tipo penal requiere como requisito determinante la infracción de las normas administrativas, es decir el juicio previo de la jurisdicción contencioso-administrativa.

III. LA NORMATIVA SOBRE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

El impulso recibido a la alternativa por las energías renovables se ha visto reforzado ante las dificultades de cumplimiento del Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático.

Es conveniente recordar la evolución de las declaraciones y normativas en los últimos años tanto a nivel de las normas comunitarias, como de las estatales y las de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A.— Normas comunitarias.

Tradicionalmente, la política energética europea ha sufrido una fuerte dependencia de las fuentes de energía fósiles (petróleo y carbón, sobre todo). Ello ha motivado que la Unión Europea se haya pronunciado en numerosas ocasiones, en las últimas décadas, a favor del estudio y fomento de las llamadas fuentes de energía renovables (F.E.R.), principalmente la eólica y la solar.

El V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible», establecía como ámbito prioritario la reducción del consumo de energía procedente de fuentes no renovables, planteándose su intervención con el fin de mejorar la eficacia energética, de reducir el consumo de los combustibles fósiles y de promocionar las energías renovables. Es más, en su versión revisada de 1.998, planteaba también como uno de los objetivos prioritarios de la UE, en relación con la energía, “la promoción de la eficacia energética y el aprovechamiento racional de la energía y favorecer el desarrollo y la aplicación de tecnologías y prácticas de ahorro de energía, incluidas las fuentes de energías renovables y la producción combinada de electricidad y calor mediante programas y medidas adecuados” (*DECISIÓN N° 2179/98/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 24 de septiembre de 1998 relativa a la revisión del Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible «Hacia un desarrollo sostenible»*).

Desde mediados de la década de los 90, los datos revelan que el cambio climático se muestra como uno de los peores enemigos del medio ambiente. Esta preocupación dio lugar al Libro Verde presentado por la Comisión en noviembre de 1.996. La ratificación y entrada en vigor del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el cumplimiento de su compromiso de reducir las emisiones en un 8 % en el período 2008–2012, con respecto a los niveles de 1990, en el conjunto de la Comunidad Europea. El Libro Blanco aprobado posteriormente (*COM(97) 599 final*) reafirmaba dicho compromiso (el objetivo de que las energías renovables representen el 12% del consumo nacional bruto de energía en toda la Comunidad para el año 2010) y añadía otro (que la electricidad generada a partir de esas fuentes renovables fuera en 2.010 del 22,1%). Partía para ello del poco alentador dato de que, en 1.997, la cuota de las fuentes de energía renovables respecto del total del consumo interior bruto de energía de la Unión era exactamente de la mitad, esto es, del 6%. El Libro Blanco introdujo la obligación de que fueran también los Estados –y no sólo la Unión– según su potencial propio, quienes hicieran el esfuerzo de introducción de las energías renovables, con la promesa de que tal esfuerzo revertiría en fuertes ingresos para ellos, a partir de la venta de equipos y tecnología de producción de dichas

fuentes de energía limpias a terceros países (*De conseguirse ese hito histórico del 12% de penetración de las energías renovables, se estima que ello acarrearía, además, la creación de 500 a 900.000 empleos; un ahorro anual de gastos de combustible de 3 millardos de ecus a partir de 2.010; una reducción de las importaciones de combustible del 17,4% y una reducción de las emisiones de CO2 de 402 millones de toneladas anuales en 2.010*).

Hace dos años, la Comunicación de la Comisión, de 16 de febrero de 2001, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción comunitario sobre fuentes de energía renovables (1.998–2.000) era moderadamente pesimista sobre la posibilidad de alcanzar el mencionado objetivo del 12%, aunque consideraba que seguía siendo realista. En particular, en lo que hace a la energía eólica, consideraba que se trataba del sector que había registrado unos progresos más impresionantes, ya que presentaba un crecimiento anual del 55%. La industria europea del viento tiene una posición dominante en el mercado internacional, en el que copa el 60%. El objetivo clave de este sector se ha alcanzado ya con tres años de adelanto. La evolución positiva es ante todo el resultado de las políticas muy dinámicas de Dinamarca, Alemania y España.

En esa misma línea, el VI Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (*Decisión n° 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente (Diario Oficial n° L 242 de 10/09/2002 p. 0001 – 0015)*) se ha impuesto la obligación de poder demostrar en 2.005 el logro de progresos en el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto, para lo que propone “fomentar los combustibles renovables y los combustibles fósiles con bajo contenido de carbono para la generación de electricidad” y “alentar el uso de fuentes de energía renovables, en particular mediante incentivos, incluso a nivel local, fijando un objetivo indicativo del 12 % del uso energético total para el año 2010.”.

La norma comunitaria más importante en relación con el fomento de las energías renovables es la Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2.001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (*Diario Oficial L 283 de 27.10.2001*) Esta norma considera fuentes de energía renovables no fósiles la energía eólica, solar, la geotérmica, del oleaje, la mareomotriz e hidráulica, la biomasa, los gases de vertedero y los gases de plantas de depuración o biogás. Consideramos que las tres medidas

de apoyo a las FER más importantes hasta ahora impulsadas en la legislación comunitaria han sido las recogidas en esta Directiva, consistentes en:

1. La reducción, clarificación y simplificación de los procedimientos administrativos encaminados a aprobar las solicitudes de instalación de sistemas de producción de energía renovable. La Directiva insta a los Estados miembros a revisar el marco legislativo y reglamentario existente en relación con los procedimientos de autorización con objeto de reducir los obstáculos reglamentarios y no reglamentarios, racionalizar y acelerar los procedimientos administrativos y para que las normas sean transparentes y no discriminatoria, teniendo en cuenta las particularidades de las distintas tecnologías que utilizan fuentes de energía renovables. Los Estados miembros han debido de publicar, a más tardar el 27 de octubre de 2.003, un informe sobre ese proceso de revisión en el que deben indicar las medidas que van a adoptar para reducir los obstáculos en este campo. El informe debe ofrecer una síntesis de la situación existente, en particular de:

- la coordinación entre las diferentes Administraciones en cuanto a plazos, recepción y examen de las solicitudes de autorización,
- la posibilidad de establecer directrices para las actividades relativas a los objetivos para mejorar los procedimientos administrativos y la viabilidad de la instauración de una planificación rápida para los productores de electricidad FER,
- la designación de autoridades que actúen como mediadoras en los conflictos entre las autoridades responsables de la concesión de autorizaciones y los solicitantes (**arbitraje administrativo**),
- las medidas que sea necesario adoptar para facilitar el acceso de la electricidad FER a la red eléctrica.

Esta medida, en cuanto en que sea aplicada en España, puede actuar como una importante fuente de fomento para la instalación de los parques eólicos marítimos, cuyo marco regulador en cuanto a procedimiento de autorización e instalación, funcionamiento y control es parcial y complejo por la inexistencia de una norma *ad hoc*.

2. En la obligación de que cada Estado establezca un sistema de garantía de origen que identifique el origen “renovable” o “verde” de la electricidad así generada. Se trata con ella de favorecer la comercialización de la electricidad producida a partir de ellas, en un mercado en el que su alto coste de producción le impiden competir en igual nivel de rentabilidad con la electricidad producida a través de energías fósiles, más baratas a corto y medio plazo, aun-

que parece que, por lo pronto, las necesidades de la industria van más por el camino de la rentabilidad que por el de cooperar a la causa autoexigiéndose el consumo de energía renovable. Recordemos que las funciones de normalización para las energías renovables las ejerce en España AENOR (*Vid. Resolución de 10 de diciembre de 2001, de la Dirección General de Política Tecnológica, por la que se autoriza a la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), para asumir funciones de normalización en el ámbito de las energías renovables y el cambio climático*).

3. En la obligación de que cada Estado establezca un marco normativo favorable a la integración de la electricidad producida a partir de FER en la red eléctrica nacional, con el propósito de que el precio del kilowatio de electricidad FER pueda ser competitivo en relación con el kilowatio-fósil. Para ello la Directiva aboga por el establecimiento, incluso, de un sistema de acceso prioritario a la red de la electricidad FER (*Lo que en España ha sido transpuesto mediante la Orden de 30 de septiembre de 2.002, por la que se regula el procedimiento para priorizar el acceso y conexión a la red eléctrica para evacuación de energía de las instalaciones de generación contempladas en el real Decreto 2.818/1.998, sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energías renovables, residuos y cogeneración*), en la medida en que el funcionamiento del sistema eléctrico nacional lo permita. Además, los costes de las adaptaciones técnicas que sean necesarias para la integración en la red eléctrica de un nuevo productor de electricidad FER a la red interconectada, pueden ser asumidos total o parcialmente por todos los operadores. Igualmente, la distribución de los costes de las instalaciones del sistema, como los refuerzos de la red, puede ser impuesta por cada Estado entre todos los productores que se beneficien de ellas. Por último, puede el Estado licitar públicamente la conexión a la red nacional de las instalaciones F.E.R. Los Estados miembros deben garantizar que la tarificación del transporte y la distribución no suponga una discriminación de la electricidad FER.

El 28 de febrero de 1.998 el Parlamento y el Consejo europeos aprobaron un Programa plurianual de fomento de las energías renovables en la UE (1.998-2.002), denominado Altener, que es continuación de los Altener I y II. Este Plan, que ha dado buenos resultados, tenía por objeto aumentar la participación de las FER en el balance energético comunitario, para poder contribuir así al objetivo indicativo del 12% del consumo interno bruto de energía en la UE para 2.010. Para ello, entre otras acciones, propone el estudio de medidas para completar las ya adoptadas a escala comunitaria y estatal, establecer proyectos-piloto de interés comunitario que permitan disponer de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las FER, favorecer la penetración

de la energía FER en el mercado de la energía, fomento de la inversión privada, etc. La financiación de la Comunidad puede ser total si es exclusiva de este Programa o hasta de un 50% si no lo es.

Según la Conferencia Europea de Energía Eólica (EWEC 2003), celebrada en Madrid en junio del año 2.003, la energía eólica jugará el papel más importante en el abastecimiento energético europeo y mundial. Un dato significativo arrojado en esta importante Conferencia ha sido que España se ha situado como 2º país mundial en potencia instalada, con más de 5.000 MW.

Por cierto, la importancia concedida a las FER ha motivado que el VI Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la UE haya lanzado el Programa Concerto, de apoyo a las Comunidades Locales en el desarrollo de iniciativas de uso de energías renovables, que contará con una financiación del 40% del presupuesto destinado a la investigación en energía a corto y medio plazo.

B.- Normas estatales.

La Ley 82/1.980, de 30 de diciembre (BOE de 27 de enero de 1.981), de Conservación de la Energía, aún vigente, hija de las crisis petrolíferas tan usuales en su tiempo, tuvo entre sus objetivos el fomento de las energías sustitutivas de las energías del petróleo. Esos motivos económicos imperan, por ejemplo, en su Art. 2.b), cuando considera que podrán acogerse a los beneficios de la Ley los proyectos de “ modificación o el montaje de nuevas instalaciones de transformación energética, en orden a sustituir el petróleo o sus derivados como fuente de energía utilizada, por otras fuentes de origen nacional o excepcionalmente importadas por motivos económicos de interés público. “No obstante ello, se anticipó también a su tiempo al columbrar las importantes implicaciones que la producción limpia de energía tendría también para el medio ambiente. Así parece desprenderse de su Art. 1, apartados b), en que se decía que era objeto de la Ley “Potenciar la adopción de fuentes de energía renovables, reduciendo en lo posible el consumo de hidrocarburos y en general la dependencia exterior de combustibles.”, k): “Cualquier otra aplicación que comporte la sustitución de un consumo energético de fuente procedente del petróleo por otra renovable.” y l.m.)^{1º}: “Promover la investigación y el desarrollo tecnológico dirigidos al logro de los fines de la presente Ley, y en especial: crear y desarrollar la tecnología nacional de sistemas que utilicen fuentes de energía renovables.”. El Capítulo II del Título I se refería a la energía hidroeléctrica, y todo su Título II se refiere exclusivamente a medidas de fomento de producción de electricidad FER, especialmente basado en subvenciones.

Más recientemente, los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero comprometidos por la UE en el Tratado de Kioto fueron asumidos en la **Ley 54/1.997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico**, que define el objetivo a alcanzar en 2.010 el 12% de aportación de las energías renovables a la demanda energética de España. El Capítulo 2º de su Título IV diferencia la producción de electricidad a partir de FER, considerándola como régimen especial siempre que no supere 50MW, con determinados beneficios en la instalación y explotación. En concreto, adicionalmente, la producción de energía eléctrica mediante energías renovables no hidráulicas (eólica), biomasa, así como por las centrales hidroeléctricas de potencia igual o inferior a 10 MW percibirán una prima que se fijará por el Gobierno de forma que el precio de la electricidad vendida por estas instalaciones se encuentre dentro de una banda porcentual comprendida entre el 80 y el 90 por 100 de un precio medio de la electricidad, que se calculará dividiendo los ingresos derivados de la facturación por suministro de electricidad entre la energía suministrada. En caso de superar los 50 MW, el Gobierno, previa consulta con las Comunidades Autónomas, podrá determinar el derecho a la percepción de una prima que complementa el régimen retributivo de aquellas instalaciones de producción de energía eléctrica que utilicen como energía primaria, energías renovables no consumibles y no hidráulicas, biomasa, biocarburantes o residuos agrícolas, ganaderos o de servicios. El régimen de producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por fuentes de energía renovables se estableció por el Real decreto 2.818/1.998, de 23 de diciembre.

Esta Ley, que tiene carácter básico, prevé en su **Disposición transitoria decimosexta un Plan de Fomento del Régimen Especial para las Energías Renovables, que complementara los Planes Altener europeos**. A fin de que para el año 2.010 las fuentes de energía renovable cubran como mínimo el 12 por 100 del total de la demanda energética de España, cuyos objetivos serán tenidos en cuenta en la fijación de las primas. El Plan de Fomento de Energías Renovables de España: 2.001–2.010, fue elaborado por el I.D.A.E. y aprobado por el Gobierno en 1.999. En la línea adelantada por la legislación comunitaria, el Plan se congratula de un importante crecimiento de las energías renovables, pero considera viable aumentar la cuota de generación del 16,9% en 2.002 al 28,4% en 2.010. Las subvenciones canalizadas por el Estado, CC.AA. y Entidades Locales a través de este Plan ascienden a unos 800.000 millones de pesetas. En lo tocante a energía eólica se pretende aumentar la potencia instalada, **hasta llegar a los 35.733 megavatios verdes en 2.010**, avanzar en las infraestructuras de interconexión, en la regulación del marco de relaciones con los Entes Locales, la armonización de procedimientos medioambientales y de las normativas, impulso del I + T y de ayudas a la exportación. **La Asociación de**

Productores de Energías Renovables (APPA) ha manifestado repetidamente su preocupación por la falta de una regulación propia sobre financiación que dé estabilidad al sector

Por el reciente Real Decreto 436/2004, de 12 de Marzo, se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial. El objeto de esta importante disposición estatal es, además de actualizar y refundir normas sobre la producción eléctrica, establecer un régimen económico duradero y las primas para las instalaciones abastecidas por FER. Es muy novedosa y matizada la clasificación de grupos y subgrupos, destacando en el artículo 2 la distinción entre Instalaciones eólicas ubicadas en tierra e Instalaciones eólicas ubicadas en el mar. Este Real Decreto ha suscitado algunas cuestiones a niveles autonómicos.

C.— Normas autonómicas de Andalucía.

La legislación de promoción y fomento de las energías renovables en la Comunidad Andaluza es tributaria de la estatal y la comunitaria, como no podía ser de otro modo. El Plan Energético de Andalucía 1.995–1.999 ha sido el antecedente del actual PLEAN, Plan Energético de Andalucía, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta por Decreto 86/2.003, de 1 de abril, conforme a las previsiones recogidas en el Decreto 81/2.001, de 13 de marzo. Este Plan hace suyo el objetivo comunitario y nacional del 12% de consumo interior bruto de FER para 2.010, aumentándolo incluso pues se plantea el ambicioso objetivo de llegar al 15%, lo que, en lo tocante a energía eólica, podría suponer que en Andalucía contemos con una potencia instalada de 4.000 MW, repartida en una dotación de 26 parques de aerogeneradores, tanto en la costa andaluza como en las mesetas interiores (*La Estrategia Autonómica ante el cambio climático, adoptada por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 3 de septiembre de 2.002 recoge el objetivo de fomentar las energías renovables como medio para paliar la producción de gases de efecto invernadero, planteándose la instalación de parques eólicos por 2.700MW en el año 2.006.*). El monto económico asciende a 173,82 millones de euros en ayudas destinadas directamente al fomento de FER.

En aplicación del PLEAN, la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (actualmente Consejería de Innovación, Ciencia y Empresas) de la Junta de Andalucía ha aprobado el 31 de julio de 2003 una Orden para regular la concesión de subvenciones para actuaciones en materia energética a entidades locales, empresas públicas locales, instituciones y entidades sin ánimo de lucro, para el período 2.003–2.006.

En aplicación del programa PROSOL –implantado y gestionado con gran éxito por SODEAN (Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía)–, los promotores de instalaciones de energía eólica podrán beneficiarse de ayudas (*El Programa le permite adquirir una instalación que utiliza energía renovable para la producción de agua caliente (energía solar térmica) o electricidad (energía solar fotovoltaica o eólica). El PROGRAMA PROSOL establece un precio de referencia de la instalación (PRI), que determina la financiación y subvención que corresponde a una instalación. El IVA, junto con la diferencia (si la hubiera) entre el precio de la instalación y el CER, corren por cuenta del usuario. La adquisición de la instalación se facilita mediante el pago fraccionado de parte del coste total de la instalación, en plazos mensuales constantes durante un máximo de tres años (térmica) o cinco años (fotovoltaica). El PROGRAMA PROSOL asume los intereses que genera este pago fraccionado.*). En 1.990 fue aprobada la creación del Instituto Andaluz de Energías Renovables, entre cuyas funciones está la de propiciar investigaciones que desarrollen un mayor aprovechamiento de la energía eólica (*Decreto 184/1.990, de 5 de junio, de la Consejería de Educación y Ciencia*). Por otra parte, la **Ley 4/2.003, de 23 de septiembre, ha creado la Agencia Andaluza de la Energía, entre cuyas funciones se encuentran la concesión de ayudas a instalaciones de energías renovables y el fomento de las mismas a nivel local y autonómico (Art. 3).**

IV. EL MARCO JURÍDICO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

La abundancia de normas de fomento de las energías renovables se ha concentrado más en los aspectos económicos, financieros y técnicos que en la innovación de la ordenación de otros aspectos sustantivos para permitir la implantación de los distintos sistemas de producción captando la energía de esas fuentes. La urgencia en impulsar estas actividades en Europa exige la elaboración de un cuerpo normativo que acoja las nuevas actividades de producción energética abriéndole las vías de su plena realización, y superando las dificultades para su autorización con organización de las competencias concurrentes, y para hacerlas compatibles dentro de la legislación de urbanismo, medio ambiente y ordenación del territorio.

El trabajo legislativo necesario debe partir de un marco jurídico suficiente. A mi juicio son cuatro los aspectos a tener en cuenta: el origen de la energía, la ubicación de las instalaciones de captación, la tecnología necesaria y la energía finalmente obtenida. A continuación me refiero a cada uno de esos cuatro aspectos y comento un caso–testigo singular en vías de desarrollo.

A.– *Las fuentes de la energía.*

La legislación tiene que garantizar el acceso a las fuentes de energías renovables (el derecho al sol, al viento, etc.). Ese acceso no podrá ser interferido o desviado y estará bajo el control de las Administraciones competentes (planificación, reserva, autorización o, en su caso, concesión).

B.– *La ubicación de la captación de la energía.*

Se trata de una cuestión decisiva que obliga a introducir innovaciones en la legislación sobre ordenación del Territorio, sobre espacios naturales protegidos, sobre urbanismo, sobre costas y áreas marítimas, etc. Actualmente no sólo se amplían los parques eólicos en tierra, sino también existen importantes instalaciones y proyectos en el mar. Las áreas marítimas son la esperanza para la obtención de energía eólica con mayor productividad y menor impacto natural y en el paisaje. La ordenación del territorio tiene que prever nuevos tipos de planes sectoriales para la preferente localización de instalaciones de producción energética (sea eólica, solar, de biomasa o instalación de placas fotovoltaicas). La alternativa al abandono necesario de tierras agrícolas no sólo pueden ser los programas de reforestación –cuyo éxito es dudoso al haberse iniciado sin estudios previos rigurosos–, sino la explotación preferente de vegetales para producir biocombustibles, o la instalación de placas fotovoltaicas. Es también decisiva la ordenación de las áreas compatibles en relación con la fauna y flora silvestres y los hábitats, etc.

C.– *La tecnología necesaria.*

Toda una dimensión del Derecho Industrial tiene que ser renovada, teniendo en cuenta la necesidad de impulsar la innovación tecnológica de la que depende, en gran medida la adhesión social a la producción de estas energías. Especial incidencia tienen los avances en instalaciones de placas solares en los edificios –cuya obligatoriedad debe imponerse como deber urbanístico–, y las aplicaciones técnicas para obtener el ahorro y eficiencia energética.

D.– *La energía obtenida.*

Diversos son también los retos jurídicos a abordar una vez captada la energía. Ante todo es preciso evacuarla y distribuirla (líneas de evacuación, transporte, futuro almacenamiento, etc.). pero también hay que valorarla desde las perspectivas económico–financieras más equilibradas. La doctrina (DOMINGO LOPEZ, ob.cit., J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, “*El fomento de las energías renovables: medio ambiente y mercado común*”, en Revista Jurídica de Navarra, Enero–Junio, 2001) insiste en la necesidad de la internalización de las exter-

nalidades de los costes ambientales en todos los ámbitos, y especialmente en la generación eléctrica, como factor determinante del desarrollo de las energías renovables. En síntesis expresiva el autor últimamente citado concluye: “*El nuevo enfoque del mercado común ambiental puede permitir la incorporación de los costes y beneficios ambientales al mercado, conciliándolos con la consecución de los objetivos económicos, que son instrumentales para alcanzar los fines últimos del desarrollo sostenible, una elevada calidad ambiental y la elevación del nivel y calidad de vida*”. En palabras de R. MARTIN MATEO se trata de una “*revolución ambiental pendiente*” (Revista Valenciana d’estudis autonòmics, núm. 22,2000).

E.– *Un caso–testigo: el Proyecto andaluz de parque eólico del Mar de Trafalgar.*

Como en tantas ocasiones la técnica va por delante del Derecho. Los únicos parques eólicos se venían instalando en tierra. Después se ha comprobado la posibilidad y rentabilidad de instalarlos en el mar. El parque eólico marino de Trafalgar –proyectado para situarlo a partir de doce kilómetros de las costas de Cádiz, en Andalucía– tiene algunos antecedentes en Europa, pero no tan avanzados técnicamente ni tan aptos para obtener un **desarrollo sostenible**. Los instalados en Dinamarca e Irlanda (Arklow Bank) o están próximos a las orillas con detrimento del paisaje o son simples mástiles que soportan los aerogeneradores. El parque en mar de Trafalgar apenas se vislumbra desde la costa y se estructura con plataformas de cuya parte superior emergen los mástiles con los aerogeneradores y en la inferior se instalan jaulas de acuicultura. Se proyecta una potencia instalada de 1000 MW. En la legislación española tan sólo se regulaban los parques eólicos en tierra, hasta que se ha promulgado el ya antes referido Real Decreto 436/2004, de 12 de Marzo. El revestimiento del cable de evacuación de la energía producida, así como las estructuras previstas a anclar en el fondo marino, creará unos arrecifes de gran utilidad para la regeneración de la riqueza piscícola de toda el área marina. La singularidad del proyecto clama por una ordenación también atenta a las peculiaridades técnicas, administrativas, económicas y financieras de ésta modalidad avanzada de instalaciones de aprovechamiento del viento y del sol. Bastará reflexionar sobre este caso–testigo desde los parámetros antes descritos del marco jurídico de las energías renovables para derivar las interrelaciones de cada una de ellos en un proyecto de tal ambición que puede ser único en el mundo.

V. EL ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA

A.– Método pluridisciplinar.

Mi experiencia reciente de haber participado en la elaboración de dicho anteproyecto de ley autonómica andaluza, me impulsa a dar fe de la importancia del método pluridisciplinar en los trabajos sobre estas materias donde están tan vinculados la naturaleza, la ciencia y el Derecho. Agradezco a los queridos Profesores Hernández Ruiz y Velázquez Vila de la Escuela Superior de Ingenieros Industriales sus enseñanzas y su acogida a nuestras herramientas jurídicas. Y agradezco a la Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía (SODEAN) en la persona de su Director Juan Antonio BARRAGÁN RICO su impulso al equipo y su visión de la oportunidad de poner en marcha este camino legislativo que está a las puertas del parlamento de Andalucía. A continuación, sin más comentarios, ofrezco el texto del referido Anteproyecto de Ley.

B.– *Texto del Anteproyecto de Ley.*

ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA

ÍNDICE

PREÁMBULO

CAPÍTULO I.– Objetivo, ámbito y efectos.

- Artículo 1.– Objeto y finalidad.
- Artículo 2.– Ámbito.
- Artículo 3.– Naturaleza y efectos de las disposiciones.
- Artículo 4.– Primacía de las energías renovables.
- Artículo 5.– Delimitación y Nomenclatura.

CAPÍTULO II.– Solidaridad colectiva y certificado energético

- Artículo 6.– Solidaridad colectiva.
- Artículo 7.– Certificado Energético (CENER).

CAPÍTULO III.– El ahorro y la eficiencia energética.

- Artículo 8.– Fomento del ahorro de energía.
- Artículo 9.– Procedimientos generales de ahorro de energía.
- Artículo 10.– Mejora de la demanda de energía.
- Artículo 11.– Aumento del rendimiento energético.

CAPÍTULO IV.– Las fuentes de energías renovables.

- Artículo 12.– Acceso a las fuentes de energías renovables.
Artículo 13.– Medidas básicas de promoción de las energías renovables
Artículo 14.– Las fuentes de energías renovables y la planificación territorial.
Artículo 15.– Instrumentos e instalaciones para la obtención de energía útil a partir de las energías renovables.
Artículo 16.– Las energías obtenidas a partir de energías renovables.

CAPÍTULO V.– Organización administrativa y colaboración social.

- Artículo 17.– Colaboración y cooperación administrativa.
Artículo 18.– Personal con funciones inspectoras.
Artículo 19.– Colaboración social en la gestión administrativa.
Artículo 20.– Comisión interdepartamental.

CAPÍTULO VI.– Procedimiento administrativo.

- Artículo 21.– Órgano de instrucción y ventanilla única.
Artículo 22.– Tiempo de duración y resolución de los procedimientos.

CAPÍTULO VII.– Medidas de fomento.

- Artículo 23.– Medidas de fomento.
Artículo 24.– Colaboración con la Unión Europea.

CAPÍTULO VIII.– Infracciones y sanciones.

- Artículo 25.– Infracciones
Artículo 26.– Graduación de las infracciones.
Artículo 27.– Graduación de las sanciones.
Artículo 28.– Sanciones por infracciones.
Artículo 29.– Responsabilidad solidaria.
Artículo 30.– Medidas provisionales y cautelares.
Artículo 31.– Consecuencia de la infracción.
Artículo 32.– Multas coercitivas y ejecución subsidiaria.
Artículo 33.– Vía de apremio.
Artículo 34.– Infracciones constitutivas de delitos o faltas.
Artículo 35.– Prescripción.

DISPOSICIÓN ADICIONAL**DISPOSICIÓN FINAL****ANEXO I****ANEXO II**

ANTEPROYECTO DE LEY DE FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DEL AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA DE ANDALUCÍA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.

La energía, base esencial de la vida, es también clave del desarrollo económico y social. Sin embargo, el acelerado incremento de la demanda de energía ha llevado a una sobreexplotación de las fuentes de energía primaria de carácter fósil y a una marginación de las fuentes de energías renovables, consideradas inicialmente menos potentes y accesibles técnica y económicamente.

Los desequilibrios reales en la distribución de la energía han contribuido a ahondar profundamente las desigualdades entre los países en detrimento de grandes masas de población excluidas de los beneficios del desarrollo socioeconómico. Así, en el año 2000, más de la tercera parte de los habitantes del Planeta no tenían acceso a la electricidad.

Conjuntamente con lo expuesto, las pautas en el consumo de energía ha supuesto, en algunos lugares, una modificación inadmisibles del entorno natural: el calentamiento global del planeta, la lluvia ácida, la desertización, las sequías e inundaciones, el aumento de la componente ultravioleta de la radiación solar consecuencia de la disminución del espesor de la capa de ozono, los residuos radiactivos de larguísima duración, y muchos otros efectos no deseados sobre el planeta Tierra, son consecuencia directa o indirecta del sistema energético vigente aún en la actualidad

La alternativa para conseguir un desarrollo sostenible –integración equilibrada de los desarrollos económico, social y ambiental– significa la implantación de un nuevo “paradigma energético”, sobre los que construir sistemas energéticos que fomente el ahorro y la eficiencia en el uso de la energía, así como la sustitución paulatina de las fuentes de energías convencionales por otras de naturaleza renovable. Con ello no sólo se conseguirá disminuir la agresión ambiental, sino también evitar la dependencia energética ante los ciclos impuestos por el mercado internacional de esos recursos escasos, garantizar el suministro poniendo en valor recursos autóctonos, alargar el plazo para el inevitable agotamiento de las reservas de combustibles fósiles, y, además, equilibrar la balanza de pagos de nuestras economías.

A fin de garantizar un nivel de calidad de vida accesible a todos, el ahorro energético ante el consumo de energía debe ser una prioridad añadida. El uso de fuentes locales de energía y la minimización del transporte son medidas necesarias.

El ahorro y la mejora de la eficiencia del sistema, una mejor y más solidaria distribución de la energía final y, en cualquier caso, la progresiva sustitución de las fuentes de energía convencionales (agotables y contaminantes) por fuentes de energía renovables (no agotables y mucho menos contaminantes), son componentes ineludibles de este proceso de cambio de sistema energético, sobre todo cuando se manifiesta un impresionante desarrollo tecnológico en la captación de energías renovables.

Andalucía es rica en fuentes de energías renovables procedentes del sol, el viento, la biomasa y el agua. Puede ser el territorio de Europa más adecuado para realizar la gran transformación, acordada con la Unión Europea, del modelo energético consistente en sustituir la aplicación de las fuentes de energía primaria de carácter convencional por aquellas fuentes de energías renovables, al menos inicialmente hasta alcanzar el objetivo de que para el año 2010 estas cubran como mínimo el 12 % del total de la demanda de energía primaria de Europa. En Andalucía este objetivo ha sido asumido por el Gobierno Andaluz hasta alcanzar el 15 % de la demanda de energía primaria de la Comunidad, como queda recogido en el Plan Energético de Andalucía (PLEAN) 2003–2006, aprobado por Decreto 86/2003, de 1 de abril.

La finalidad de la presente Ley tiende por tanto a explotar esa riqueza natural de Andalucía, mediante la ordenación del uso racional más adecuado a la misma, tal como establece el Artículo 45 de la Constitución Española, y proyectan los Planes energéticos europeo, español y andaluz.

La investigación, el desarrollo tecnológico, la innovación, la fabricación y la enseñanza de nuevos modelos y sistemas energéticos, pueden constituir líneas de trabajo que permitan la consolidación de una tecnología propia en Andalucía y su transferencia a otros países, capaces de ser fuentes permanentes de creación de valor y riqueza.

El Gobierno de nuestra Comunidad Autónoma viene actuando en esa misma dirección con decretos y planes operativos de las diversas Consejerías siempre en la misma dirección indicada. No obstante, se puede detectar una cierta descoordinación de las acciones y una falta de cobertura jurídica que debe subsanar esta Ley.

2.

La ordenación del uso racional de las energías renovables tiene que atender a los cuatro elementos que concurren en su obtención: la fuente natural de las misma (sea el sol, el aire, la biomasa o el agua), la fuente posicional o lugar del territorio en el que va a ser captada, la fuente técnica, es decir, los instrumentos o instalaciones aptos para la obtención y el suministro de la energía obtenida, y la misma energía producida como bien natural de uso y consumo. Desde estas perspectivas, el objeto de la presente Ley se encuentra en una encrucijada entre varias leyes y grupos normativos, con los que será ineludible crear las comunicaciones más adecuadas para una coordinación armónica.

Regula también esta Ley el fomento del ahorro y la eficiencia energética, como una parte del binomio formado con la declaración de prioridad de las energías renovables. Es necesario crear una educación energética como elemento de la educación ambiental desde las escuelas hasta las campañas de concienciación y estímulo para que los ciudadanos respeten y colaboren con la consecución de los intereses generales perseguidos en la presente Ley.

La Constitución española en el artículo 149.1, reserva al Estado la competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y bases del régimen minero y energético, y en el artículo 149.3 establece que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán corresponder a las Comunidades Autónomas.

La Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en su artículo 13, otorga a esta Comunidad competencias exclusivas sobre las instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de Andalucía y su aprovechamiento no afecte a otro territorio (puntos 12 y 14).

El Real Decreto 1091/1981, de 24 de abril, y el Real Decreto 4164/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de industria, energía, minas, establecen que la Junta de Andalucía asumirá las funciones que ejercía el Ministerio de Industria y Energía en materia de energía, con la excepción de las instalaciones de transporte, producción o distribución de energía, que salgan del territorio de Andalucía o afecten a otra provincia o Comunidad Autónoma.

Por Acuerdo de 3 de septiembre de 2002, del Consejo de Gobierno, se aprueba la adopción de una estrategia autonómica ante el cambio climático, y una de las propuestas normativas que en ella se incluyen es la elaboración de un anteproyecto de Ley de Ahorro y Eficiencia Energética y para el Fomento de las Energías Renovables.

Asimismo, el Pleno del Parlamento de Andalucía, en su sesión celebrada el día 11 de junio de 2003, aprobó la presentación de un proyecto de Ley de Fomento de las Energías Renovables.

En el marco de la legislación estatal, y en el ámbito de las competencias de desarrollo legislativo que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la presente Ley autonómica se basa también en las competencias sobre protección del medio ambiente consagradas por el Artículo 149.1.23ª de la Constitución, y Artículo 15.5º y 7º del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

3.

La Ley consta de siete Capítulos, una Disposición Adicional y una Disposición Final.

El Capítulo I describe el objeto, ámbito y efecto de la Ley basándose en el Artículo 45 de la Constitución. Incorpora la fidelidad a los Planes de la Unión Europea y de España para el fomento de las energías renovables, y al Plan Energético de Andalucía (PLEAN). Como anticipación de las intensas medidas sobre colaboración interadministrativa que la Ley ofrece, ya destaca este capítulo la disposición de la Comunidad Autónoma para recibir transferencias temporales de competencias del Estado como asignación estratégica del ejercicio autonómico de las mismas por ser más favorable para los intereses generales. Especial significación tiene la declaración de primacía de las energías renovables con importantes consecuencias en orden a potestades y deberes. Se suma así la Ley a las variadas propuestas parlamentarias en Europa para hacer posible el incremento de implantación de esas energías en el año 2010.

Especial importancia tiene el Capítulo II por cuanto de una parte, fundamenta el núcleo imperativo de la Ley en el mandato de solidaridad colectiva del Artículo 45 de la Constitución, y de otra introduce el instrumento técnico-jurídico operativo para la conexión entre la finalidad de fomento de las energías renovables y el propósito de implantar medidas de ahorro y eficiencia energética en general. La concurrencia de las energías a utilizar por los consumidores y usuarios se contempla a través de la obligatoriedad de obte-

ner el Certificado Energético (CENER) cuya programación se diversifica según se aplique a industrias, a edificaciones o a vehículos de transporte.

El Capítulo III, establece los principios y criterios para el fomento y mejora del ahorro y eficacia energética.

El núcleo de interrelaciones del objeto de la Ley con otras regulaciones se contempla en el Capítulo IV, siguiendo la guía de los cuatro elementos distinguibles en cada fuente de energía renovable: fuente natural, ubicación territorial de la captación, instrumentos técnicos y energía obtenida. Sucesivamente aporta la Ley delimitaciones sobre los cuatro elementos citados, siendo de destacar la conexión con el grupo normativo complejo sobre tipos de planificación territorial (medioambiental, de ordenación del territorio, urbanística). Como instrumento de inserción de las energías renovables en ese grupo normativo, se crea el Plan Andaluz de Áreas con Preeminencia de Uso de Energía Renovables, si bien se admite que estas Áreas puedan declararse directamente mediante la aprobación de planes territoriales aunque no esté aprobado aquél. En lo concerniente a instalaciones de captación de energías renovables se introduce la cláusula de progreso técnico para su actualización.

En el Capítulo V, se han previsto alternativas para introducir los principios de cooperación en el sistema de administraciones públicas, descentralización dinámica y colaboración social en la gestión administrativa, con gran acogida para los sectores sociales más afectados. Se crea un conjunto de posibles entidades colaboradoras públicas y privadas, estas últimas configuradas como entidades gestoras de energías renovables, cuya aplicación en la vida andaluza puede ser una palanca decisiva para afrontar el cumplimiento razonable de los Planes y Programas vigentes en esta materia. Se realiza la presencia social potenciando la posibilidad de fórmulas paccionadas.

El Capítulo VI pretende prolongar el esfuerzo coordinador de la Ley incorporando la técnica organizativa de la ventanilla única a gestionar por la Agencia Andaluza de la Energía, o en su caso, por otros niveles descentralizados.

A las medidas de fomento, tan decisivas para la efectividad de ésta Ley, se refiere el Capítulo VII, y pese a que esté constreñido por la prioridad necesaria de la legislación tributaria y financiera, apunta a las ayudas y estímulos que pueden ser más eficientes. La referencia obligada a las decisivas ayudas de la Unión Europea no sólo se limita a potenciar la acción administrativa de asistencia a los interesados en obtenerlas, sino que llega la Ley a asumir el pro-

yecto de crear una Administración de misión para ejecutar el Programa si la Unión Europea, a la vista de las excepcionales condiciones naturales concurrentes, declarara Andalucía entidad piloto en Europa para concentrar el esfuerzo demostrativo de la posibilidad de alcanzar el incremento previsto de Energías Renovables en el año 2010.

El Capítulo VIII se dedica a una prudente tipificación y ordenación de la aplicación del obligado ius puniendi, mediante el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma.

CAPÍTULO I **Objeto, ámbito y efectos**

Artículo 1. Objeto y finalidad.

1. La presente Ley tiene por objeto ordenar la utilización racional de los recursos energéticos en Andalucía para mejorar la calidad del sistema energético andaluz, promover el ahorro y la eficiencia desde la producción hasta el consumo de la energía, así como, fomentar el uso de las energías renovables, estableciendo el apoyo de la solidaridad colectiva para mejorar la calidad de vida mediante un desarrollo sostenible con la menor incidencia medioambiental posible.

2. La alta calidad del sistema energético habrá de venir determinada por la concurrencia de los siguientes factores:

- a) Que la utilización de la forma de energía primaria sea la más adecuada posible, y con preferencia de las energías renovables,
- b) que la generación esté territorialmente distribuida, y se minimicen las pérdidas en el transporte,
- c) que los sistemas de transformación de las energías en energía final sean eficientes para cada consumo, y
- d) que se produzca el menor impacto ambiental posible.

3. Las disposiciones de esta Ley están también dirigidas al cumplimiento de los planes, programas, y directivas de la Unión Europea y de España en materia de ahorro y eficiencia energética y de fomento de las energías renovables, de acuerdo con la planificación energética de la Junta de Andalucía.

Artículo 2. Ámbito.

1. La presente Ley será de aplicación a todos los sectores de actividad, desde productores hasta consumidores, de energías de cualquier tipo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y de acuerdo con sus competencias.

2. Para la aprobación y la gestión de proyectos que comprendan instalaciones en tierra o en el mar sobre las que existan o concurren competencias del Estado, además de las técnicas de cooperación interadministrativas a que se refiere el Capítulo V de ésta Ley, podrán realizarse transferencias temporales de competencias a la Comunidad Autónoma como asignación estratégica del ejercicio autonómico de las mismas por ser más favorable para los intereses generales.

Artículo 3. Naturaleza y efectos de las disposiciones.

1. En todas las disposiciones, planes, resoluciones o convenios que se aprueben en aplicación de esta Ley se distinguirá, a los efectos del carácter vinculante de los mismos, entre normas, directrices y recomendaciones.

2. Las normas serán vinculantes; las directrices, también en cuanto a los fines a alcanzar, siendo potestativa la elección de los medios; y las recomendaciones tendrán efecto indicativo y su cumplimiento podrá ser estimulado mediante medidas de fomento.

Artículo 4. Primacía de las energías renovables.

1. A los efectos de garantizar el uso de las energías renovables para la obtención de energía final se declaran de utilidad pública o de interés social los bienes y derechos de naturaleza energética necesarios para esta obtención. Esta calificación de utilidad pública o interés social tendrá los efectos oportunos para su primacía en todo lo referente a ordenación del territorio, urbanismo, planificación ambiental, fomento económico, valoración positiva en los procedimientos administrativos de concurrencia y selección, así como a efectos de expropiación forzosa.

2. Para determinar el orden de prioridad relativa entre las distintas fuentes, si hubiera coincidencia entre proyectos, se evaluarán según criterios objetivos de mayor eficiencia y mejor protección ambiental.

3. En el marco de la legislación básica del Estado, se reconoce la primacía de las energías renovables en el acceso y conexión a redes de transporte o distribución, siendo competencia reglamentaria de la Comunidad Autónoma, la delimitación de espacios prioritarios para la generación con energías renovables. Toda la energía útil procedente de fuentes de energías renovables ofrecida a los correspondientes operadores de redes eléctricas, debe ser adquirida preferentemente en las condiciones económicas establecidas por la legislación aplicable.

4. La Comunidad Autónoma velará por estimular el reconocimiento de la valoración de las fuentes de las energías renovables y la efectividad de su primacía declarada conforme al artículo 4 de la presente Ley.

Artículo 5. Delimitación y nomenclatura.

1. La ordenación de las energías renovables comprende las fuentes naturales de las mismas, las áreas de captación, los instrumentos técnicos aplicados y las energías obtenidas.

2. A los efectos de interpretación de conceptos y de unificación de las nomenclaturas técnicas serán aplicables las definiciones que se incorporan en el anexo I de la presente Ley.

CAPÍTULO II**Solidaridad colectiva y certificado energético****Artículo 6. Solidaridad colectiva.**

1. Conforme al artículo 45 de la Constitución, las administraciones velarán porque la colaboración social en la gestión administrativa de los recursos energéticos sea real y efectiva y, en consecuencia, exigirán el cumplimiento de los deberes generales, de las condiciones y de las obligaciones específicas establecidas por las leyes. Es un deber de todos los ciudadanos e instituciones sociales, la utilización de la energía en la forma que mejor garantice la conservación de un medio ambiente adecuado, mediante su defensa y restauración. Especialmente, deberán cumplir las determinaciones normativas vinculantes para el ahorro y la eficiencia energética y el uso de las energías renovables, así como las obligaciones, cargas y gravámenes que impusieren las normas o los pactos y convenios previstos en el Artículo 20 de esta Ley.

2. Las administraciones competentes fomentarán los planes, directrices, recomendaciones, convenios y demás instrumentos jurídicos que impulsen el ahorro y la utilización de energías renovables.

El contenido de planes, programas o convenios vinculantes acordados conforme al ordenamiento de aplicación directa y preferente de la Unión Europea, o en virtud de acuerdos internacionales, así como de los objetivos previstos en el Plan Energético de Andalucía (PLEAN), aprobado por Decreto 86/2003, de 1 de abril, serán fundamento para la imposición de medidas destinadas al ahorro energético y a la exigencia de establecer instalaciones para la captación de energías renovables, así como la actualización de las mismas en cumplimiento de los artículos de esta Ley.

Artículo 7. Certificado Energético (CENER).

1. Se crea el Certificado Energético (CENER), cuyas determinaciones técnicas se regularán reglamentariamente, ajustándose a los siguientes criterios:

a) El Certificado Energético (CENER) contendrá el índice de eficiencia energética (IEE), considerado éste como la relación entre el consumo real o previsto de un centro de consumo energético y el consumo estándar o de referencia.

El consumo estándar o de referencia se determinará en función de la mejor tecnología disponible capaz de ser asumida en cada momento por cada sector de actividad, teniendo en cuenta las condiciones bioclimáticas de cada lugar, las medidas de ahorro de energía conducentes a una disminución de energía primaria y la incorporación de energías renovables.

b) Se determinará el IEE admisible para cada tipo de actividad, así como la fecha de su entrada en vigor, dependiendo del consumo de energía primaria de cada centro de consumo energético.

c) La expedición del CENER a las edificaciones se ajustará a lo establecido en la Directiva 2002/91/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002 relativa a la eficiencia energética de los edificios, y se atenderá específicamente al régimen de verano.

2. Para conceder la autorización a todo centro de consumo energético con un consumo de energía primaria que supere un valor determinado, será requisito obligatorio que disponga del correspondiente CENER. También será necesario disponer de CENER en caso de traslado o de ampliación de un Centro de consumo energético, que suponga un aumento igual o superior al 25% de su consumo previo de energía primaria.

3. Se establecen dos modalidades de Certificado Energético: Básico y con Excelencia.

EL CENER básico será obligatorio para los Centros de consumo energético con un consumo de energía primaria que supere un valor determinado, que reglamentariamente se determine.

El CENER con Excelencia, que presupone la posesión y superación de las exigencias del Certificado básico, tendrá carácter potestativo, y determinará las medidas adicionales, que pueden fijarse y obtenerse con criterios preferentemente sociales en relación con el uso de la energía. Los titulares de un CENER con Excelencia podrán utilizarlo en la publicidad de sus actividades, con indicación del tiempo de su vigencia, que se determinará en el otorgamiento.

4. Las empresas suministradoras de cualquier tipo de energía están obligadas a comprobar que sus usuarios disponen del correspondiente CENER, estableciéndose la prohibición del suministro en caso contrario.

CAPÍTULO III

El ahorro y la eficiencia energética

Artículo 8. Fomento del ahorro de energía.

Las administraciones públicas deberán implantar medidas de ahorro de energías dentro del ámbito de sus competencias.

Artículo 9. Procedimientos generales de ahorro de energía.

Se potenciará por las administraciones competentes y por los agentes implicados, la reducción de la demanda energética de la actividad, a través del aumento del rendimiento energético o de acciones combinadas sobre ambos.

Las medidas de ahorro de energía primaria se considerarán de manera positiva en la regulación del CENER.

Artículo 10. Mejora de la demanda de energía.

Para la reducción de la demanda de energía podrán aplicarse también medidas no técnicas tales como la modificación voluntaria de las pautas de comportamiento de los usuarios. Las administraciones públicas fomentarán e incentivarán la solidaridad y el cambio de pautas de comportamiento tendentes a reducciones de la demanda mediante acciones de información, formación, sensibilización y divulgación.

Artículo 11. Aumento del rendimiento energético

1. Para el aumento de rendimiento energético se estimulará la sustitución de equipos obsoletos por otros de mejor rendimiento, la modificación de los procesos, la mejora en el mantenimiento preventivo y las acciones sobre el control y regulación de equipos, procesos e instalaciones.

2. Las administraciones públicas programarán actuaciones para el fomento e incentivación de la renovación de equipos por otros de mejor rendimiento, la investigación y desarrollo e innovación tecnológica tendentes al logro de procesos energéticamente más eficientes, la exigencia de planes de mantenimiento preventivo de equipos, procesos e instalaciones y la incorporación de nuevos procedimientos de regulación y control.

CAPÍTULO IV

Las fuentes de energías renovables

Artículo 12. Acceso a las fuentes de energías renovables.

Mediante la presente Ley se garantiza el acceso a las fuentes de energías renovables, que no podrán ser interferidas o desviadas de su uso como fuente

de energía primaria natural, salvo por instrumentos o actuaciones aprobados por las administraciones competentes y siguiendo el procedimiento legal oportuno. Cuando exista una concurrencia de competencias con otras actuaciones se estará a lo que decida la Comisión Interdepartamental prevista en el artículo 21 de esta Ley.

Artículo 13. Medidas básicas de promoción de las energías renovables.

1. Como medidas adicionales de protección ambiental, la Comunidad Autónoma podrá establecer factores complementarios, en el marco legislativo en vigor, para fomentar la producción de energía útil mediante fuentes de energías renovables, por los costes medioambientales que evitan.

2. Las administraciones públicas dispondrán para el ejercicio de las potestades atribuidas por esta Ley, de los servicios necesarios para estimular, compensar y, en su caso, premiar las conductas y acciones en las que se manifieste la solidaridad colectiva y la colaboración social. La Consejería competente en materia de energía organizará un servicio de información a los ciudadanos sobre los medios de fomento disponibles.

3. Las medidas de promoción, relacionadas por tipo de energías renovables, serán, al menos, las que se incorporan en el anexo II de esta Ley.

Artículo 14. Las fuentes de energías renovables y la planificación territorial.

1. Se elaborará, en consonancia con la planificación energética de la Junta de Andalucía, el Plan Andaluz de Preeminencia de las Energías Renovables, que será aprobado por Decreto de Consejo de Gobierno, y tendrá la consideración de plan con incidencia en la ordenación del territorio del anexo I de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, a los efectos previstos en los artículos 17 a 19 de la misma.

Al objeto del cumplimiento de los objetivos de la planificación, europea, estatal o autonómica, se podrán elaborar planes territoriales para zonas determinadas, mientras no se elabore el Plan con Preeminencia de las Energías Renovables, en el que se integrarán una vez aprobado éste.

Dichos planes incluirán un mapa de las energías renovables de Andalucía, en donde se definirán aquellas zonas del territorio que reúnan las mejores condiciones para la utilización de estas energías, especificando en cada caso cuales son las fuentes energéticas renovables y sus potencialidades, que se denominarán Áreas con Preeminencia del Uso de Energías Renovables (APUER).

La Consejería competente en materia de energía llevará un Registro de APUER con indicación de su ámbito, sus normas específicas reguladoras y el instrumento de planeamiento que las contenga.

2. Las previsiones contenidas tanto en los citados planes, deberán recogerse en los planes ambientales, en los de ordenación del territorio y en los planes urbanísticos regulados en la legislación autonómica.

Las posibles discrepancias que surjan con el órgano a quien compete la aprobación de los planes ambientales, de ordenación del territorio y urbanísticos, se resolverán por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. La Consejería con competencias en materia de energía, comunicará su intención de plantear la primacía del uso de las energías renovables al órgano correspondiente. Transcurridos tres meses desde dicha comunicación se elevará la discrepancia al Consejo de Gobierno.

3. Los proyectos de instalaciones para obtener energía útil a partir de energías renovables que no se localicen dentro de un APUER, y de potencia superior a la que reglamentariamente se determine, tendrán la consideración de Actuaciones con Incidencia en la Ordenación del Territorio del anexo II de la Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de Andalucía, a los efectos previstos en los artículos 30 a 32 de la misma.

4. Las actividades de intervención singular en suelo no urbanizable para la captación de energías renovables, sean de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística serán consideradas como Actuaciones de Interés Público a los efectos de los Arts. 42 y 43 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. A las determinaciones ya previstas en dichos artículos para el Plan Especial y el Proyecto de Actuación deberán añadirse el estudio de la fuente o fuentes energéticas y de sus instalaciones con estimación de sus potencialidades.

5. Las instalaciones en el mar estarán sometidas a las competencias estatales en cuanto a la concesión del dominio público marítimo. Para la ejecución de proyectos en los que se incluyan actividades sujetas a las competencias de la Comunidad Autónoma, el órgano estatal competente podrá realizar las transferencias temporales de su competencia concurrentes por las formas previstas en el artículo 2.2 de ésta Ley. Asimismo, podrá hacer reservas de áreas marinas o litorales destinadas al ejercicio de las competencias autonómicas o asignadas.

6. En todos los instrumentos de planeamiento y ordenación deberán tenerse en cuenta las determinaciones de la legislación sobre Patrimonio Histórico.

Artículo 15. Equipos e instalaciones para la obtención de energía útil a partir de energías renovables.

1. Corresponde a la Consejería competente en materia de energía la competencia sobre los equipos e instalaciones necesarios para la captación de las energías renovables y su transformación en energía útil. El ejercicio de dicha

competencia se coordinará, con lo establecido en el artículo 22 de ésta Ley para la tramitación unificada del procedimiento.

2. Los títulos habilitantes para el funcionamiento de los citados equipos e instalaciones de captación y transformación estarán sometidos a la condición de progreso técnico, por lo cual, una vez amortizados, deben ser sustituidos a costa del titular, por los que existan en el mercado europeo que incorporen innovaciones que aseguren un mayor rendimiento energético y una mejor protección del ambiente. El cumplimiento de esta obligación podrá ser retrasado por el órgano competente en atención a motivaciones técnicas o económicas relevantes, debiendo ser indicada la programación de la ejecución que sea más ajustada al principio de proporcionalidad.

Artículo 16. Las energías obtenidas a partir de energías renovables.

La energía útil obtenida a partir de fuentes de energías renovables, será utilizada por sus titulares para los fines establecidos en los títulos habilitantes para su captación. La comercialización de la misma estará sujeta a la legislación aplicable en cada caso sobre producción, distribución, transporte y suministro, y sobre la potestad tarifaria.

CAPÍTULO V

Organización administrativa y colaboración social.

Artículo 17.–Colaboración y cooperación administrativa

1. Para garantizar la colaboración y cooperación administrativa que precisa la presente Ley, el órgano para la ejecución de la misma será la Consejería competente en materia de energía.

2. Las entidades integradas en el sistema de administraciones públicas, para el servicio objetivo a los intereses generales, cooperarán en la gestión de las potestades atribuidas por esta Ley.

3. En el ejercicio de las competencias podrán aplicarse las técnicas de coordinación interadministrativas. Los convenios de colaboración podrán celebrarse entre Administraciones públicas, entidades instrumentales de las mismas y con participación de personas privadas.

4. La Comunidad Autónoma podrá delegar competencias en las entidades locales cuando pueda ser más efectivo su ejercicio. La realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios podrá hacerse por órganos o instituciones de entidades locales especializados en materia de energía, así como por asociaciones o entidades de base social o corporativa y por personas privadas, de conformidad con la normativa que en cada caso sea de aplicación.

Artículo 18.– Personal con funciones inspectoras.

1. El personal de la Administración designado para la realización de las inspecciones y comprobaciones previstas en esta Ley y en el resto de la normativa aplicable, tendrá la consideración de agente de la autoridad. Se prestará toda la colaboración necesaria a fin de permitirles realizar las correspondientes inspecciones y comprobaciones.

2. El personal en funciones de inspección tendrá, entre otras, las siguientes facultades:

- a) Acceder, previa identificación y sin necesidad de notificación anterior, a las instalaciones o ámbitos sujetos a inspección.
- b) Requerir información y proceder a los exámenes y controles necesarios que aseguren el cumplimiento de las disposiciones vigentes y de las condiciones de las autorizaciones, licencias y permisos.
- c) Comprobar la existencia y puesta al día de la documentación exigible.
- d) Requerir, en el ejercicio de sus funciones, el auxilio de los cuerpos y fuerzas de seguridad.

3. Por la Consejería competente en materia de energía se podrá instar de la Consejería competente en materia de función pública, la determinación de la titulación y características de la formación del personal con funciones inspectores, así como los restantes requisitos que deben cumplir.

Artículo 19. Colaboración social en la gestión administrativa.

1. La colaboración social en la gestión administrativa, además de producirse en cumplimiento del mandato constitucional de solidaridad colectiva aplicado por el artículo 6 de esta Ley, podrá manifestarse también mediante relaciones específicas de las entidades integradas en el sistema de administraciones públicas con personas físicas o jurídicas o con entidades de base social creadas para aquella colaboración.

2. Las entidades colaboradoras de carácter privado, sean empresarios individuales, sociedades o asociaciones, podrán realizar convenios administrativos de colaboración u obtener concesiones o encomiendas dirigidas a la gestión de aquellas actividades que se acuerden, dentro de los límites citados en el artículo 17.4 de esta Ley y de la Ley General de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

3. Podrán crearse Entidades Colaboradoras de energías renovables, ahorro y eficiencia energética para la realización de nuevas instalaciones, actualización de las existentes, o de control, con el carácter de entidades de naturaleza administrativa en colaboración con las Administraciones Públicas andaluzas competentes. Su estructura y condiciones básicas se establecerán reglamentariamente. Concentrarán sus funciones en los límites de las actuaciones que les sean atribuidas en el acto de aprobación. Tendrán preferencias para

la constitución de estas Entidades los instaladores autónomos y las empresas instaladoras previamente acreditadas ante la Administración competente. Los Colegios Profesionales en los que se integren titulaciones con competencias en las materias a que se refiere esta Ley podrán promover la creación de Organismos Colaboradores de Energías Renovables.

4. Se creará un registro administrativo donde habrán de inscribirse tanto las entidades colaboradoras privadas como los Organismos Colaboradores de Energías Renovables. La inscripción de estos últimos será constitutiva.

Artículo 20. Comisión interdepartamental.

1. Se crea la Comisión Interdepartamental de Fomento de las Energías Renovables y del Ahorro y la Eficiencia Energética como órgano consultivo de la Administración autonómica en materia de energía y que ejercerá las funciones que reglamentariamente se determinarán.

2. Esta Comisión estará formada por un representante de cada una de las Consejerías de la Junta de Andalucía a propuesta de los respectivos Consejeros, y estará presidida, por el representante designado por la Consejería competente en materia de energía.

CAPÍTULO VI

Procedimiento administrativo

Artículo 21. Órgano de instrucción y ventanilla única.

1. La iniciación, instrucción y resolución de los procedimientos corresponderá a la Consejería competente en materia de energía, salvo en los supuestos de delegación, transferencia de competencia, descentralización, en los cuales la tramitación de los procedimientos corresponderá a los órganos que los hayan recibido. En caso de concurrencia de normas se aplicarán los criterios del Art. 31.2 de la Constitución.

2. El órgano actuante organizará el servicio de ventanilla única para la tramitación conjunta de todas las fases del procedimiento de autorización de instalaciones de energías renovables, ahorro y eficiencia energética hasta formular una propuesta de resolución. Para una instrucción suficiente, con aplicación de los principios de simplificación y agilización, el órgano actuante podrá realizar informaciones, encuestas, toma de muestras, exámenes, controles y demás actuaciones que resulten necesarias.

El trámite de audiencia incluirá también el de sugerencia y alternativas.

Artículo 22. Tiempo de duración y resolución de los procedimientos.

1. Los procedimientos cuyo objeto sea la aprobación de actuaciones ya previstas o permitidas por planes o programas vigentes tendrán una duración

máxima de seis meses. Por el transcurso de este plazo sin que se notifique resolución administrativa por el interesado, podrá entender estimada su solicitud por silencio administrativo, que deberá ser documentado fehacientemente por la Administración.

2. Los procedimientos cuyo objeto sea la aprobación de actuaciones no previstas por planes o programas vigentes tendrán una duración máxima de un año. Por el transcurso de este plazo sin que se notifique resolución administrativa se entenderá desestimada la pretensión

CAPÍTULO VII **Medidas de fomento**

Artículo 23. Medidas de fomento.

Las medidas de fomento aplicables pueden ser honoríficas, económicas, jurídicas, financieras y tributarias.

1. La Consejería competente en materia de energía convocará la adjudicación de Premios en Energías Renovables, Ahorro y Eficiencia Energética, que, a título indicativo, podrían ir dirigidos a industrias, edificaciones, entes locales, campañas de publicidad, programas educativos o trabajos científicos. La posesión de CENER será mérito preferente en los casos de igualdad entre los participantes.

2. Las subvenciones y ayudas se ordenarán de la forma que puedan ser percibidas, no sólo por los usuarios beneficiados sino también por los instaladores, asociaciones de usuarios y entes gestores con destino a los titulares de las instalaciones. A tal efecto, se adaptarán los controles de Intervención o, en su caso, se podrá acordar la celebración de convenios con los Colegios Oficiales de Censores Jurados de Cuentas bajo la fiscalización de la Intervención.

3. Para el cumplimiento de los fines de esta Ley podrán emitirse bonos u otras modalidades de empréstitos públicos con arreglo a la legislación aplicable. Las pequeñas y medianas empresas y los particulares tendrán preferencia para la obtención de préstamos en condiciones preferentes con destino a nuevas instalaciones.

4. En el marco de la legislación tributaria se establecerán las exenciones, reducciones, bonificaciones y deducciones en los tributos existentes, así mismo se podrán establecer aquellos tributos nuevos reconocidos por las competencias autonómicas y todo ello dirigidos a facilitar el logro de los objetivos energéticos previstos.

Artículo 24. Colaboración con la Unión Europea.

1. La Consejería competente en materia de energía y los órganos de las Administraciones Locales con competencia en autorizaciones de instalaciones

industriales y edificaciones, difundirán por los medios más eficaces la información sobre los programas de ayudas de la Unión Europea para las actuaciones objeto de esta Ley y cooperarán con los interesados en solicitarlos. Asimismo estimularán a las Asociaciones y Entes Gestores para que sirvan a los interesados en participar en las convocatorias.

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía, procurando el acuerdo con el Gobierno de la Nación estimulará los programas y proyectos cuya ejecución le sea encomendada por la Unión Europea, incluida la organización administrativa necesaria para la declaración de Andalucía como entidad piloto en Europa que, actuando como administración de misión, coordine de forma integral el conjunto de las políticas energéticas necesarias para alcanzar los objetivos energéticos. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en el marco del artículo 12.3 del Estatuto de Autonomía, que fija los objetivos básicos de sus poderes, comunicará a los órganos competentes de la Unión Europea el contenido de este artículo con todas las garantías para su cumplimiento.

CAPÍTULO VIII **Infracciones y sanciones**

Artículo 25. Infracciones.

1. Constituyen infracciones administrativas en las materias reguladas en esta Ley, las acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables tipificadas y sancionadas en los artículos siguientes, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otro orden en que puedan concurrir.

2. La comprobación de la infracción, su imputación y la imposición de la oportuna sanción requerirán la previa instrucción del correspondiente expediente. La incoación de expedientes sancionadores y la imposición de multas y sanciones así como la vigilancia del cumplimiento de lo establecido en la presente Ley corresponde a la administración con competencias en materia sancionadora.

Artículo 26. Graduación de las infracciones.

1. Las infracciones pueden ser muy graves, graves o leves.

2. Son infracciones muy graves las siguientes:

a) Incumplimiento de las prescripciones establecidas en los planes contemplados en la presente Ley.

b) Impedir sin justificación, el acceso a las redes de transporte o distribución de las fuentes de energías renovables existentes y que hayan sido reconocidas.

c) Impedir sin justificación, la conexión a las redes de transporte o distribución de las fuentes de energías renovables existentes y que hayan sido reconocidas.

d) Incumplimiento grave de las medidas de ahorro y eficiencia energética dictadas por la Administración competente.

e) Incumplimiento de la obligación de renovación de los equipos de captación y transformación de energía conforme a lo dispuesto en el artículo 6.2, tras el oportuno requerimiento fehaciente realizado por la administración competente.

f) La puesta en funcionamiento sin CENER de Centros de consumo energético obligados a tenerlo.

g) Las acciones u omisiones que constituyan fraude de ley en relación con las fuentes de las energías renovables y las medidas para el ahorro y eficiencia energética.

h) La ocultación o alteración de los datos necesarios para la elaboración del CENER, así como la resistencia o reiterada demora en proporcionarlos, siempre que estas no se justifiquen adecuadamente.

i) La resistencia de los titulares de Centros de consumo energético a permitir el acceso o facilitar la información requerida para la elaboración del CENER, cuando hubiese obligación legal o reglamentaria de atender tal petición de acceso o información.

3. Son infracciones graves las siguientes:

a) Obstaculizar el acceso a las redes de transporte o distribución de las fuentes de energías renovables existentes y que hayan sido reconocidas.

b) Obstaculizar la conexión a las redes de transporte o distribución de las fuentes de energía renovables existentes y que hayan sido reconocidas.

c) La modificación de aquellos aspectos de los Centros de consumo energético, cuyos datos hayan sido necesarios para la elaboración del CENER, siempre que de esa modificación se dedujera la no emisión del mismo, sin comunicarlo a la Consejería competente en materia de energía.

d) La realización de actuaciones por las Entidades Colaboradoras que no les hayan sido encomendadas.

e) Incumplimiento por parte de las Entidades Colaboradoras de las prescripciones contenidas en esta Ley o dictadas por la Administración competente.

f) Incumplimiento de las medidas de ahorro y eficiencia energéticas dictadas por la Administración competente.

4. Son infracciones leves las siguientes:

a) Los retrasos o demoras en el cumplimiento de las exigencias de esta Ley, si de ello no se hubiera derivado daños o perjuicios para terceros o para el interés público.

b) El incumplimiento de cualquier otra prescripción reglamentaria no incluida en los apartados anteriores.

5. Si el responsable de la infracción resultare ser un Organismo Colaborador de Energías Renovables, se impondrá la sanción correspondiente en su grado máximo.

6. Se considerará circunstancia agravante de la responsabilidad administrativa definida en la presente Ley la reincidencia por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.

7. Tendrá la consideración de circunstancia atenuante de la responsabilidad administrativa definida en la presente Ley la adopción espontánea, por parte del autor de la infracción, de medidas correctoras con anterioridad a la incoación del expediente sancionador.

Artículo 27. Graduación de las sanciones.

1. Las sanciones establecidas en el artículo anterior, serán sancionadas con las siguientes multas:

a) Las infracciones muy graves con multa entre de 60.001 euros y 300.000 euros.

b) Las infracciones graves con multa entre 6.001 euros y 60.000 euros.

c) Las infracciones leves con multa entre 300 euros y 6.000 euros.

2. Cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido con la comisión de la infracción, la sanción será aumentada hasta el importe en que se haya beneficiado el infractor.

3. La cuantía de las multas establecidas en la presente Ley podrá ser actualizada por decreto del Consejo del Gobierno a propuesta de la Consejería competente en materia de energía.

Artículo 28. Sanciones por infracciones concurrentes.

1. Si un mismo hecho constituyese dos o más infracciones tipificadas en esta Ley, se impondrán las sanciones correspondientes a cada una de ellas.

3. En ningún caso se podrá imponer una doble sanción por los mismos hechos si estos estuviesen tipificados en más de una norma en materia de energía, en cuyo caso se impondrá la sanción más alta de las que resulten tras resolverse los correspondientes expedientes sancionadores.

Artículo 29. Responsabilidad solidaria.

Cuando no sea posible determinar el grado de participación de las distintas personas que hubiesen intervenido en la realización de la infracción, la responsabilidad será solidaria.

Artículo 30. Medidas provisionales y cautelares.

1. Una vez iniciado el procedimiento sancionador, el órgano competente para resolver el procedimiento podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivado, las siguientes medidas provisionales con el fin de asegurar la eficacia de la resolución del expediente, el buen fin del procedi-

miento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales:

- a) Inmediata suspensión de obras o actividades
- b) Suspensión del suministro eléctrico
- c) Suspensión de la autorización como Entidad Colaboradora
- d) Adopción de medidas correctoras o preventivas
- e) Inmovilización o precintado de equipos
- f) Suspensión del CENER

2. Por razones de urgencia inaplazable, el órgano competente para iniciar el procedimiento o el órgano instructor, para proteger los intereses implicados, podrán adoptar las medidas provisionales enumeradas en el apartado anterior, las que deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes al de su adopción.

3. Dictada resolución, y en tanto la misma adquiera carácter firme, se podrán adoptar medidas cautelares con los mismos fines que las medidas provisionales antes referidas, para asegurar la eficacia de la resolución final del expediente. Estas medidas cautelares podrán consistir en el mantenimiento de las medidas provisionales adoptadas durante la tramitación del expediente, o en la modificación de éstas de acuerdo con lo que resulte del expediente.

Artículo 31. Consecuencias de la infracción.

Sin perjuicio de la delimitación de responsabilidades a que hubiere lugar y consiguiente imposición de sanciones, la comisión de las infracciones tipificadas en la presente Ley llevará aparejadas, en cuanto procedan, las siguientes consecuencias que no tendrán carácter sancionador:

- a) Inmediata suspensión de obras o actividades
- b) Adopción de las medidas correctoras o preventivas necesarias
- c) Suspensión definitiva del CENER
- d) Reparación de los daños que hayan podido ocasionarse, incluida la satisfacción de indemnizaciones por daños y perjuicios
- e) Reparación por la administración competente y con cargo al infractor, de los daños que hayan podido ocasionarse, incluida la satisfacción de indemnizaciones por daños y perjuicios.
- f) Puesta en marcha de los trámites necesarios para la anulación o declaración de nulidad, en su caso, de autorizaciones otorgadas en materia de energía.
- g) Denegación de la concesión de ayudas públicas a otorgar por la Junta de Andalucía.

Artículo 32. Multas coercitivas y ejecución subsidiaria.

1. Para ejecutar el cumplimiento de las medidas que hubiesen sido adoptadas, o en su caso a la restitución que proceda, se podrán imponer multas coercitivas sucesivas por periodos de tiempo en la cuantía que se estime necesaria de hasta 300 euros cada una, que se impondrán una vez transcurrido el plazo otorgado para la adopción de las medidas ordenadas.

2. Se podrá proceder a la ejecución subsidiaria por parte de la Consejería competente en materia de energía o de quién esta delegue, con cargo al infractor, de las medidas que sean necesarias para la ejecución de las medidas adoptadas o a la restauración a la situación anterior.

Artículo 33. Vía de apremio.

Las cantidades adeudadas a la Administración en concepto de multa o para cubrir los gastos de restauración o reparación y las indemnizaciones a que hubiere lugar podrán exigirse por vía de apremio.

Artículo 34. Infracciones constitutivas de delitos o faltas.

1. En cualquier momento del procedimiento sancionador en que el órgano competente estime que los hechos también pudieran ser constitutivos de ilícito penal, lo comunicarán al Ministerio Fiscal, solicitándole testimonio sobre las actuaciones practicadas respecto a la comunicación.

En estos supuestos, así como cuando el órgano administrativo tenga conocimiento de que se está desarrollando un proceso penal sobre los mismos hechos, solicitarán del órgano judicial comunicación sobre las actuaciones que se realizan.

2. Recibida la comunicación, y si se estima que existe identidad de sujeto, hecho y fundamento entre la infracción administrativa y la infracción penal que pudiera corresponder, el órgano competente para la resolución del procedimiento administrativo acordará su suspensión hasta que recaiga resolución judicial.

3. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, del hecho y del fundamento. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, el órgano competente continuará, en su caso, el expediente sancionador, teniendo en cuenta los hechos declarados probados en la resolución firme del órgano judicial.

Artículo 35. Prescripción.

Las infracciones y sanciones administrativas en materia de energías renovables, ahorro y eficiencia energética, prescribirán: las muy graves en el plazo de tres años, las graves en el de dos años y las leves en el de seis meses.

Disposición adicional primera. Desarrollo.

Se autoriza al Consejo de Gobierno y a la Consejería competente en materia de energía, si no fuera necesaria la intervención de aquél, para dictar las disposiciones de desarrollo de ésta Ley.

Disposición adicional segunda. Actualización de la cuantía de las multas.

Se habilita al Consejo de Gobierno para que reglamentariamente actualice el importe de las multas previstas en esta Ley en la cantidad que resulte de aplicación de conformidad con la variación de los índices de precios al consumo o parámetro que lo sustituya.

Disposición Final.

La presente Ley entrará en vigor a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

ANEXO I

A efecto de lo previsto en la presente Ley, se entenderá los siguientes conceptos por el significado con que los mismos se describen a continuación:

Demanda de energía de una actividad: es la cantidad mínima de energía, que se emplearía en la misma para alcanzar el objetivo previsto por dicha actividad.

Consumo de energía: es la cantidad de energía primaria equivalente realmente consumida por la actividad o que es previsible que consuma.

Rendimiento energético de un equipo, sistema o actividad: es el cociente entre la demanda y el consumo energético.

Centro de consumo de energía: Es cualquier instalación o actividad (industrial, agrícola, edificación, medio de transporte etc..), que consuma o produzca energía de cualquier tipo.

Ahorro de energía: es la disminución del consumo de un Centro de consumo de energía, medida en términos de energía primaria, después de haber implementado determinadas medidas de índole técnica o no técnica en relación al consumo de energía primaria inicial, manteniéndose en todo caso el cumplimiento de los objetivos y sin disminución de la seguridad física de las personas, patrimonial de los bienes y sin producir mayor impacto ambiental que la situación primitiva.

Energía primaria equivalente: es la cantidad de energía primaria necesaria para producir la energía final consumida en un determinado uso.

Fuentes energéticas primarias de carácter renovable: son aquellas cuya disponibilidad se repite en el tiempo, según periodos fijos o variables y en cantidades no necesariamente constantes. Entre las mismas se mencionan las siguientes:

1.- SOLAR.

Se entiende por energía solar la radiación electromagnética que llega a la Tierra procedente del Sol. Ésta se puede transformar en energía de tipo térmico, eléctrico, biológico, químico. En función de estos tipos de transformaciones, se establecen los siguientes subgrupos:

Energía térmica del ambiente: la temperatura ambiental, que varía periódicamente de manera razonablemente previsible, se considera una fuente energética renovable, ya que condiciona fuertemente el comportamiento de los dispositivos energéticos, usen fuentes de energía renovables o convencionales.

Sistemas solares pasivos y protección solar: de empleo preferente en la edificación y el urbanismo.

Solar térmica de baja temperatura: cuya aplicación más frecuente es el calentamiento de agua, hasta una temperatura de 90° C, de uso específico, aunque no exclusivo, para el suministro de agua caliente, y en determinados sistemas de calefacción.

Solar térmica de media temperatura: por el calentamiento de agua entre 90° C y 300° C, de especial interés en procesos térmicos industriales y en la producción de frío mediante sistemas de absorción.

Solar térmica de alta temperatura: a más de 300° C para la producción de vapor con destino a la generación de electricidad y/o calor, con participación, en su caso, de otras fuentes energéticas.

Solar fotovoltaica: para producción directa de electricidad, tanto en instalaciones aisladas como conectadas a la red eléctrica general.

2.-EÓLICA.

Es el aprovechamiento de la energía cinética del viento, y usada básicamente para la producción de electricidad.

3.-HIDRÁULICA

Es el aprovechamiento de la energía potencial y cinética del agua, y usada básicamente para la producción de electricidad.

4.-BIOMASA.

La biomasa es el conjunto de materia orgánica de origen vegetal, animal o procedente de la transformación natural o artificial de la misma, y conside-

rada, a efectos de la presente ley, como fuente de energía renovable. También puede ser empleada en el sistema energético la biomasa residual, generada en la industria agrícola y alimentaria.

Por la forma de transformación, la biomasa se puede clasificar en los siguientes grupos principales:

Biomasa térmica: es la que se utiliza para la producción de calor.

Biomasa eléctrica: es la que se utiliza para la producción de electricidad. Con biomasa, también se puede cogenerar, produciendo simultáneamente calor y electricidad.

Biocarburantes: son las sustancias de origen biomásico que se emplean en motores de combustión. Pueden distinguirse dos grandes grupos: biodiesel o biogasóleos y bioetanol o gasolina de origen biológico.

ANEXO II

1. SOLAR.

Acceso al Sol: Se protegerá por parte de las Administraciones el acceso al Sol de todos los ciudadanos.

Energía térmica del ambiente: se incluirán en la metodología de desarrollo del CENER las medidas de ahorro energético basadas en el aprovechamiento de las condiciones ambientales favorables.

Energética de edificios y espacios abiertos: se incluirá en el desarrollo reglamentario del CENER. Las distintas Administraciones Públicas vendrán obligadas a incluir en su planificación urbanística las actuaciones necesarias que permitan optimizar energéticamente los edificios y espacios abiertos.

Solar térmica de baja temperatura: serán exigibles a través del CENER las instalaciones solares térmicas de agua caliente sanitaria en toda clase de edificios de nueva construcción y en las rehabilitaciones importantes, es decir, con un coste superior al 25 % del valor de la parte construida del edificio, además de las medidas de fomento previstas para edificios y espacios abiertos. Serán de aplicación las Especificaciones Técnicas de diseño y montaje de instalaciones solares para producción de agua caliente, publicada por Orden de 30.03.91 (BOJA del 23.04.91) y demás normativa aplicable.

Solar térmica de media temperatura: serán tenidas en cuenta en el CENER de Excelencia. Para su fomento se destinarán ayudas públicas tanto a sistemas únicamente solares como a sistemas híbridos con energías convencionales

Solar térmica de alta temperatura: se dedicarán a ellas las mismas medidas de fomento que a la de solar térmica de media temperatura y se faculta a la Consejería competente en materia de energía a desarrollar los mecanismos

de apoyo a estas tecnologías a fin de alcanzar, al menos, los objetivos previstos en la planificación energética de la Junta de Andalucía.

Solar fotovoltaica aislada: se encarga a la Consejería competente en materia de energía la elaboración de un programa de electrificación con energías renovables, preferentemente fotovoltaica, con objeto de facilitar el acceso a la energía eléctrica a quienes residen en lugares aislados, de difícil acceso o de protección especial.

Solar fotovoltaica conectada a red: en las instalaciones conectadas a la red eléctrica de servicio público se facilitarán las gestiones necesarias para hacerlas efectivas y se arbitrarán subvenciones específicas. Serán tenidas en cuenta para obtener un CENER de Excelencia.

2. EÓLICA.

Aislada: las instalaciones eólicas aisladas recibirán las mismas medidas de fomento que las contempladas para energía solar fotovoltaica aislada.

Conectada: la Consejería competente en materia de energía desarrollará reglamentariamente la distribución de competencias y responsabilidades, para facilitar la construcción y operación de esas instalaciones, regulando los derechos sobre el viento y los mecanismos de adjudicación. En ese desarrollo reglamentario se tendrá en cuenta el conjunto de beneficios para los Ayuntamientos y propietarios del suelo.

3. HIDRÁULICA.

Se consideran instalaciones hidráulicas las que tengan una potencia superior a 10 MW, minihidráulicas, las que tengan una potencia igual o inferior a 10 MW y superior a 250 Kw., y microhidráulicas las que tengan una potencia igual o inferior a 250 Kw.

3.1. MINIHIDRÁULICA

Aislada: Las instalaciones minihidráulicas aisladas recibirán las mismas medidas de fomento que las contempladas que para las de energías solar fotovoltaicas.

Conectada: la Consejería competente en materia de energía desarrollará reglamentariamente la distribución de competencias y responsabilidades, para facilitar la construcción y operación de esas instalaciones, regulando los mecanismos de adjudicación. En ese desarrollo reglamentario se tendrá en cuenta el conjunto de beneficios para los Ayuntamientos y propietarios del suelo.

3.2. MICROHIDRÁULICA

Aislada: Las instalaciones minihidráulicas aisladas recibirán las mismas medidas de fomento que las contempladas para las energía solar fotovoltaica

4. BIOMASA.

La Consejería competente en materia de medio ambiente, y la Consejería competente en materia de agricultura deberán proponer las normas que establezcan la prohibición de quemar biomasa en el campo. La Consejería competente en materia de energía deberá proponer, en colaboración con las dos Consejerías anteriormente indicadas, la forma del aprovechamiento de la biomasa energética.

La Consejería competente en materia de energía, la Consejería responsable en materia de agricultura y la Consejería competente en materia de medio ambiente deberá proponer el desarrollo de un Programa de Biocarburantes de Andalucía para la promoción de esta fuente energética

La Consejería competente en materia de energía deberá programar la prioridad en el uso térmico de la biomasa en aplicaciones de calefacción y calentamiento de fluidos, frente a otras formas con menor rendimiento en energía primaria convencional.

La Consejería competente en materia de Hacienda formulará un proyecto de ley que desarrolle procedimientos fiscales que beneficien el uso energético de la biomasa y del resto de las energías renovables.

Informe Comunidad Autónoma de Andalucía. Año 2003 (*)

Francisco López Menudo

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

RASGOS GENERALES

Con el fin de 2003 queda cerrada prácticamente la VI Legislatura en Andalucía (2000–2004) ya que las elecciones a su Parlamento están convocadas, coincidiendo con las generales, para el 14 de marzo de 2004. Una legislatura fructífera en cuanto al número de Leyes aprobadas (29, y 13 iniciativas en tramitación) y también prolíja en conflictos sostenidos con el Gobierno del Partido Popular, caracterizados por su permanencia en el tiempo, lo que es indicativo de una dificultad de entendimiento, ya crónica, entre ambas partes. A lo largo de este último trienio hemos ido explicando en este Informe los nudos de los conflictos principales (Cajas de Ahorro, complemento de las pensiones, traspaso de las cuencas hidrográficas, reparto de los fondos comunitarios, traspaso de las políticas activas de empleo) amén de otras tensiones que, aunque de menor calado, fraguaron en litigios ante el Tribunal Constitucional. Durante la legislatura que ahora expira, el número de estos litigios cons-

(*) La presente Crónica, elaborada con la colaboración de Juan Antonio Carrillo Donaire, ha sido publicada en el *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente al año 2003. Dicho *Informe* se publica anualmente desde 1989 por el Instituto de Derecho Público de Barcelona, dirigido actualmente por Joaquín Tornos Más, y está auspiciado por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, entre ellas la de Andalucía. La obra va dejando constancia, de manera puntual y sistemática, de la historia política, legislativa y administrativa del llamado Estado de las Autonomías, amén de estudios monográficos de notable actualidad e interés.

La fecha de cierre de las Crónicas es la de 31 de diciembre del año de referencia. Por esta razón no se recogen acontecimientos habidos con posterioridad, en este caso tan relevantes como las elecciones generales y al Parlamento de Andalucía del 14 de marzo de 2004 y los importantes cambios producidos en el espectro político, tanto a nivel nacional como autonómico andaluz. Por tanto, como aquí reproducimos, sin alteración alguna, el texto aparecido en dicho *Informe*—con la autorización del mencionado Instituto— las valoraciones que se hacen en esta Crónica responden al tiempo y las circunstancias en que fue redactada, con abstracción de lo ocurrido a partir de 1º de enero de 2004.

titucionales no han sido pocos, ascendiendo a 30 los planteados por la Junta de Andalucía entre recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia, y a 8 los planteados por el Estado contra disposiciones de la Junta.

El año 2003 que pasamos a considerar ha sido fiel a la impronta de toda la legislatura en el sentido que acabamos de resumir, pues ha sido el más prolífero de toda ella (quizá también de la historia de la Comunidad) en cuanto a la cifra de Leyes aprobadas (18) y también el más conflictivo a la vista de las impugnaciones planteadas ante el TC por una y otra parte (*vid. infra*).

De los conflictos habidos, muy pocos han alcanzado solución. En el mes de abril del año que comentamos se produjo el traspaso de las llamadas políticas activas de empleo y el gobierno andaluz ya ha organizado, incluso, este servicio creando el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) que sucede así al INEM, con lo cual puede decirse que esta pugna, generadora de tanta crispación, ha sido superada. El tema de las Cajas de Ahorro, sus fusiones, y la tutela por la Administración central de la cordobesa y católica CAJASUR, sigue vivo, aunque residenciado ante los Tribunales. Los demás conflictos reseñados siguen en pie con igual o mayor virulencia que el primer día y a algunos de ellos nos vamos a referir a continuación, comenzando por el más antiguo y de mayor envergadura: el de la financiación autonómica correspondiente al quinquenio 1997–2001, pues como es bien sabido esta Comunidad Autónoma no se integró en el modelo de financiación que fue creado para ese período.

La Junta de Andalucía viene interponiendo cada año, desde 1997, recursos ante el TC contra las disposiciones estatales referidas a dicho modelo en los que demanda además el reconocimiento del censo de la población existente en Andalucía en dicho año, ya que el manejado por el Gobierno supone desconocer la existencia de unos 400.000 habitantes, asunto que después de siete años aún está pendiente de resolución en el TC. El Estado aún adeuda a la Junta 720 millones de euros por ese entero quinquenio, deuda reconocida por el Gobierno central pero que no ha sido liquidada. La Junta se ha visto obligada a interponer sendos recursos contenciosos por cada uno de los años del período; el primero ante la Audiencia Nacional (por ser autor del acto impugnado el entonces Secretario de Estado y ahora Ministro D. Cristóbal Montoro); y los cuatro restantes ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ya que los actos fueron suscritos por un Director General del Ministerio.

Pues bien, el 3 de junio de 2002 recayó sentencia de la Audiencia Nacional sobre el primero de los recursos, dando la razón a la Junta de Andalucía, pero la Sentencia fue recurrida por el Gobierno ante el Tribunal Supremo.

Hubo entonces amagos de concluir un pacto que zanjara el conflicto (como ocurrió en Extremadura y Castilla-La Mancha) que creó muchas expectativas pero el último día del año 2002 se rompieron las negociaciones, lo cual no ha hecho sino avivar la polémica hasta límites indeseables. Al margen de las cuestiones técnico-procesales que se esgrimen como impeditivas del pago de la deuda, la verdadera razón estriba en que el Estado exige la retirada de los recursos constitucionales interpuestos y, por tanto, el abandono de la reivindicación del censo, aspecto éste que tiene una traducción económica estimada de 2.400 millones de euros. No obstante, la expectativa de un posible pacto siempre está en candelero pero como no acaba de producirse se suceden agrias declaraciones tanto de una como de otra parte, hasta el punto de que tales excesos verbales han llegado a esgrimirse, por insólito que parezca, como causa justificativa de la no negociación.

Para mayor confusión aún, el TSJ de Madrid dictó Sentencia el 26 de febrero de 2003 desestimando en esta ocasión el recurso referido a la anualidad de 1998, bajo el argumento de que dicha liquidación no puede ser abonada sin la celebración de un acuerdo previo en el seno de la Comisión Mixta a tenor de lo dispuesto en la Ley de Presupuestos para 1998 (que por la Junta se interpreta como una regla general, inaplicable a un supuesto excepcional como el que ha de aplicarse al caso de Andalucía). En cualquier caso, la Sentencia ha robustecido la actitud del Gobierno, cuyo Ministro Sr. Arenas ha declarado una vez más su predisposición a negociar siempre que sea “desde cero” y marginando el tema del censo, condiciones que no parecen admisibles dado que el gobierno andaluz del PSOE –arropado en este punto por otros grupos políticos andaluces– considera que la reivindicación sobre el censo es irrenunciable. Hacia finales de año nuevamente ha saltado a primer plano una posible negociación. Pero habrá que estar a los hechos dada la vacilante trayectoria que ha mostrado este asunto que, por cierto, una vez más aparece involucrado con cuestiones laterales cual es ahora la presunta deuda que el Gobierno reclama a la Junta por impagos a la Seguridad Social por un importe de 257 millones de euros, lo que es negado por el ejecutivo andaluz.

Nos referimos a continuación al tema de las transferencias hidráulicas, cuestión que se enmarca en un problema político más general que se deduce perfectamente del siguiente dato: desde la llegada del Partido Popular al gobierno nacional sólo se han cerrado con Andalucía cuatro traspasos: sobre ciertos bienes adscritos al Parque Móvil del Estado; en materia de buceo profesional; los relativos a la Administración de Justicia y el de “políticas activas de empleo”, habiendo dejado éste último mucha afrenta en el camino, como hemos relatado en estas crónicas.

Como es sabido, del bloque de la constitucionalidad se desprende el concepto de “unidad de cuenca” como principio articulador de las competencias respectivas del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de aguas, criterio que antepone la realidad física a la política y administrativa a través de la distinción entre cuencas intracomunitarias e intercomunitarias y que pone al descubierto su difícil encaje en casos como el de Andalucía. En efecto, a diferencia de los otros grandes ríos de España, asentados en cuencas claramente intercomunitarias, el Guadalquivir nace y muere en el territorio de Andalucía y sólo algunos cauces remotos sitos en la cabecera de sus grandes afluentes de la margen derecha se adentran en territorio no andaluz; así, el Guadiana Menor, Guadalimar, Rumberal, Jándula, Yeguas, Bembézar, Viar y Rivera de Huelva, que “invaden” pequeñas superficies relativas de las Comunidades Autónomas de Murcia, Castilla–La Mancha y Extremadura. En síntesis, son 51.755 km² de la cuenca del Guadalquivir los que se asientan en Andalucía y 5.635 los que quedan fuera de su territorio, siendo éstos en general cauces menores. Las demás cuencas independientes son intracomunitarias; así las del arco Atlántico (ríos Guadalete, Barbate, Piedras, Odiel y Tinto) y las mediterráneas, que son catorce integradas en la llamada “cuenca” del Sur de España.

La posición de la Junta ha sido clara al respecto desde el principio: transferencia de las cuencas intracomunitarias, y al menos la cogestión del Guadalquivir con el Estado, siendo ésta la postura del Presidente de la Junta, aunque otros partidos reclaman el traspaso neto de la cuenca entera del Guadalquivir, dadas sus características. En este punto es obligado recordar el traspaso de competencias a la Generalidad de Cataluña en materia de obras hidráulicas (R.D. 2464/1985 de 27 de diciembre) que incluye referencias al régimen de los recursos hídricos de sus cuencas internas así como una significativa participación en la gestión de las aguas pertenecientes a sus cuencas intercomunitarias. De hecho, la Ley catalana 17/1987 de 13 de julio creó la Junta de Aguas con competencias generales que se extienden no sólo a las cuencas internas catalanas sino al territorio catalán de las cuencas supracomunitarias del Segre y Garona, de los ríos Ebro y de la Sénia, y de las rieras que desembocan al mar entre el barranco del Codolar y la desembocadura del río de la Sénia, así como la del Júcar. También podríamos glosar aquí lo ocurrido en el País vasco (R.D. 1551/1994 de 8 de julio) en el mismo sentido.

Aun con dichos antecedentes –no podemos profundizar aquí en la STC 161/1996 de 17 de octubre, relativa a la Administración hidráulica catalana– el Gobierno no ha dado ningún paso adelante en el caso de Andalucía ni siquiera en lo que atañe a sus cuencas intracomunitarias, lo cual ha ido creando un clima de creciente crispación.

Pues bien, sobre este telón de fondo surge el deber de trasponer en 2003 la Directiva comunitaria 2000/60/CE, adaptando nuestra legislación al nuevo concepto de “Demarcación Hidrográfica” (concepto superador del de “cuencas hidrográficas”), definida como la zona marítima y terrestre compuesta por una o varias cuencas hidrográficas vecinas y las aguas costeras asociadas, designada con arreglo al apartado 1 del artículo 3, como “principal unidad a efectos de gestión de las cuencas hidrográficas”. Ello supone asimismo la superación del clásico principio de “unidad de cuenca” tanto desde el punto de vista físico como institucional. La Directiva ha puesto de manifiesto, a nuestro juicio, la necesidad de redimensionar los principios de cooperación interadministrativa y de coordinación, viniendo a situar teóricamente en otro plano este viejo contencioso sobre los ríos de Andalucía. Pero la trasposición de la Directiva, realizada por el Gobierno *in extremis* mediante una “enmienda sorpresa” a la Ley 62/2003 de acompañamiento (art. 129), recrudece la polémica, muy encendida en el Parlamento andaluz, al considerarse que el Estado pretende hallar en la Directiva argumentos para no transferir los bienes hidráulicos.

De nuevo se ha vivido la tensión sobre el tema de las pensiones, en este año repetida y aumentada, pues junto al problema referido a las no contributivas se añade el complemento autonómico a las de viudedad, medida que fue anunciada por el Presidente Sr. Chaves en el Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma y que desde entonces encontró la fuerte oposición del Ministerio de Trabajo. Como es sabido, el TC dictó a finales de diciembre de 2002 una sentencia que venía a dar la razón a la Junta en su política de apoyo a los colectivos en riesgo de exclusión social. También es sabido que el Gobierno central defiende los principios de unidad, solidaridad e igualdad del sistema de Seguridad social frente a la competencia autonómica sobre asistencia social.

En el Boletín oficial de la Junta de 29 de noviembre aparecen tres Decretos. Los dos primeros (330 y 331/2003 de 28 de noviembre) se refieren a los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (pago único de 75,26 euros), y ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo así como minusválidos beneficiarios del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (585 euros, anual). Y otro Decreto 332/2003 de 8 de noviembre, a favor de pensionistas de viudedad para los que se establece una ayuda de 112 euros, pago único. Había sido requerida del Ministerio de Trabajo la relación de pensionistas de viudedad con sus datos, y esta petición fue denegada el 8 de septiembre amparándose el Ministerio de Trabajo en la Ley de Protección de Datos por lo que cada una de las personas afectadas tendría que dar su con-

sentimiento “al estar motivada la petición por algo diferente al objetivo original de este censo”, argumento no compartido por la Junta, que invoca las excepciones que la Ley establece sobre la información entre Administraciones para promover la colaboración. En relación con el conflicto es fundamental tener en cuenta la aparición de la Ley estatal 52/2003 de 10 de diciembre, de Disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, cuyo artículo 1.Dos introduce un nuevo apartado 4 en el T.R. de la LGSS tendente a impedir estos complementos autonómicos que también se han realizado en Cataluña y La Rioja, como es sabido. Ya se verá durante 2004 lo que da de sí esta confrontación.

Ha suscitado no poca tensión durante la segunda mitad del ejercicio la aparición de la Ley andaluza 7/2003 reguladora de la investigación con las llamadas “células madre”. La apuesta del ejecutivo andaluz por este proyecto, dirigido por el fisiólogo Bernat Soria de la Universidad Miguel Hernández de Elche –que ha levantado en los colectivos de enfermos grandes esperanzas– ha contado con la oposición del Gobierno por considerar éste como suya la competencia sobre investigación científica y por presunta violación de la Ley de Reproducción Asistida, subyaciendo en el conflicto cuestiones de orden ético sobre el manejo de los preembriones en las que aquí no podemos detenernos. Más abajo hacemos referencia al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno contra la Ley andaluza. Por su parte, el Parlamento andaluz en sesión plenaria del 22 de diciembre acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 45/2003, modificatoria de la Ley 35/1988 sobre Técnicas de Reproducción Asistida, que ha venido a restringir la disponibilidad sobre el destino de los embriones, esgrimiendo los títulos competenciales de sanidad e investigación.

En cuanto a los asuntos internos de la Comunidad, el día 25 de mayo tuvieron lugar las elecciones locales. Interesa destacar aquí no sólo los resultados electorales más significativos sino sobre todo el comportamiento de los partidos en la posterior fase de constitución de Ayuntamientos y Diputaciones, por ser esto indicativo del estado de las relaciones entre los partidos del espectro político. Algunas magnitudes las hacemos por referencia a las anteriores elecciones locales de 1999. Los votos computables a partidos ascendieron a 3.527.020, unos 150.000 más que en las elecciones precedentes.

El PSOE–A obtuvo el mayor número de votos, 1.492.250, equivalente al 42,31 por ciento del total. Unos 80.000 votos más que en las elecciones de 1999. Fue el partido más votado en todas las Provincias excepto en las de Almería y Málaga donde ganó el PP. En relación con las elecciones precedentes

aumentó el número de votos en todas las Provincias, salvo en Almería, Córdoba y Huelva, donde sufrió retrocesos. Sólo consiguió una Alcaldía de capital de provincia, Sevilla, aunque alcanzó la presidencia de todas las Diputaciones provinciales, excepto la de Almería.

El Partido Popular fue la segunda fuerza más votada con 1.203.896 votos, representativos del 34,13 por ciento, con unos 38.000 votos más que en las elecciones de 1999, aunque retrocediendo en las Provincias de Córdoba, Jaén, Huelva y Sevilla. Se alzó con seis de las ocho Alcaldías de capitales de Provincia, es decir, todas menos la de Sevilla (PSOE) y Córdoba (Izquierda Unida).

La federación de partidos de Izquierda obtuvo 500.484 votos, un 14,19 por ciento, subiendo en unos 22.000 votos la cifra de 1999. Retrocedió, no obstante, en las provincias de Almería, Huelva, Jaén y Málaga. Se constituye en la tercera fuerza política en todas las Provincias salvo en la de Huelva donde fue adelantada por el Partido Andalucista. Como queda dicho, obtuvo la Alcaldía de Córdoba-capital.

El Partido Andalucista sufrió un notable revés con sus 236.969 votos, el 6,72 por ciento, ya que retrocedió respecto al año 1999 en unos 34.000 votos. Redujo casi a la mitad los votos en la Provincia de Cádiz, cayó también en Sevilla y sólo subió ligeramente en Málaga y notablemente en Huelva.

De entre el resto de partidos cabe destacar los 18.969 votos del Grupo Independiente por Almería; los 48.108 del PSA (Grupo escindido del PA, liderado por Pedro Pacheco) en Cádiz; y los 26.346 del GIL en la provincia de Málaga, con descenso de unos 20.000 votos respecto a 1.999.

De cara a la constitución de Ayuntamientos (el día 14 de junio) y Diputaciones, se perfilaron dos bloques. El PSOE y PA, coaligados a nivel autonómico, se distanciaron sin embargo en las locales como ya se puso de manifiesto en la propia campaña, pródiga en descalificaciones, especialmente por parte de los andalucistas que como socio minoritario del partido en el gobierno sigue la cierta lógica de “desmarcarse” en los eventos donde está en juego su imagen. Así, el PSOE concertó con la federación de Izquierdas un “pacto de progreso” que brindaría a los aliados 107 y 36 alcaldías, respectivamente; un consenso que alcanzó al propio Ayuntamiento de Sevilla-capital. No obstante, hubo en los partidos de Izquierda no pocas reticencias a este pacto y de hecho éste falló en algunos Ayuntamientos. También se alió el PSOE con algunos partidos independientes, obteniendo importantes plazas como las de El Puerto de Santa María, San Roque y Écija.

Mayor solidez mostró el pacto entre el PP y los andalucistas; éstos apoyaron a los populares en algunos Ayuntamientos significativos (Bornos, Priego, Andújar, Úbeda), consiguiendo los andalucistas los de Ubrique, Zahara de la Sierra, Lebrija y Cabra. La coalición permitió incluso desplazar al PSOE, aun siendo el partido más votado, en algunos Ayuntamientos, señaladamente en el de Lepe. Esto contribuyó a enfriar aún más las relaciones entre los socios en el gobierno andaluz. Los populares también se coaligaron con partidos independientes obteniendo las importantes alcaldías de Rota, Baeza, Bailén y Villanueva de Córdoba; y también se alió con el PSA –escindido de los andalucistas– repartándose prácticamente por mitad el tiempo de mandato de la alcaldía de Jerez de la Frontera con Pedro Pacheco quien ha regido esta alcaldía en solitario durante veinticuatro años.

Así funcionaron básicamente los dos partidos mayoritarios, aunque tampoco faltó por parte del PSOE algún acuerdo con los andalucistas, lo que permitió al primero conseguir la alcaldía de Algeciras, obteniendo los segundos la de San Fernando. También PSOE e IU pactaron con ex miembros del GIL en Estepona (alcaldía para el PSOE) y Manilva, lo que fue objeto de duros reproches por los populares. En Marbella consiguió la alcaldía por mayoría absoluta Julián Muñoz (GIL), acusado de presuntos delitos de prevaricación, desacato, etc., permaneciendo así en el cargo que ocupó en abril de 2002 sustituyendo a Jesús Gil. El alcalde asumió personalmente la delegación de urbanismo, así como relaciones institucionales, fiestas, turismo, seguridad ciudadana, tráfico, vía pública y mercados. Posteriormente se desataría la crisis en la alcaldía de Marbella, en la que salieron a relucir escándalos públicos y privados, estos llenos de ingredientes propicios para la llamada prensa del corazón. Un suceso resonante en Andalucía y en toda España del que es obligado dejar aquí constancia.

En síntesis, las elecciones locales sirvieron de piedra de toque para deducir el estado de las relaciones del pacto de legislatura y de gobierno, máxime tras la queja manifestada por el propio Presidente de la Junta al decir que el Partido andalucista no se mueve por razones ideológicas ni programáticas sino en función de los intereses particulares de cada uno de los alcaldes. Pero con todos los altibajos que se han venido produciendo, lo cierto es que ambos partidos han cerrado ya dos legislaturas consecutivas como aliados y que el PSOE, en caso de no obtener mayoría absoluta en las inminentes elecciones del 14 de marzo, parece inclinarse por esta solución, aunque no es descartable una alianza con IU que liquidara los compromisos constituidos con los andalucistas. No cabe duda de que el PA –fiel a su proverbial bisagrismo– se aliaría también con los populares en caso de que éstos se colocaran como alternativa de gobierno, cosa que no parece probable según los pronósticos.

No podríamos cerrar este capítulo sin hacer una referencia al tema de la reforma del Estatuto, que ha concitado mucha atención por la clase política, máxime teniendo en cuenta la coincidencia de tal proyecto con otras iniciativas controvertidas, tal como el Plan Ibarreche o los propósitos en tal sentido surgidos en Cataluña, de los que hacemos aquí abstracción por ser harto conocidos.

Con ocasión del XX aniversario del Estatuto de Andalucía, el Presidente Chaves lanzó esta idea en el Debate de 2001 sobre el estado de la Comunidad Autónoma. Ya entonces pudo verse la dificultad de llegar en Andalucía al necesario consenso sobre esta cuestión dadas las protestas de los populares por lo que estimaron como un gesto electoralista y las exigencias expresadas por los otros grupos al postular que la reforma se situara en unos niveles que en verdad son poco factibles por su implicación con cuestiones de orden constitucional o que han de ser decididas en el seno de la Unión Europea. Mas lo cierto es que desde entonces la idea lanzada por el Presidente se puso a rodar y los propios partidos han venido pidiendo cuentas, cada vez con más insistencia, de la situación de aquella promesa. Se da, pues, la paradoja de que la reforma del Estatuto andaluz, que sin duda hubiera sido conveniente desde hace mucho tiempo aunque no imprescindible, ha saltado a la palestra en un momento histórico que muchos han juzgado inoportuno.

Sobre la *necesidad* de la reforma hay disparidad de opiniones. Está claro que el Estatuto está desfasado o puede ser insuficiente en algunos puntos pero la oposición opina que ello no ha impedido el funcionamiento de la Comunidad y que lo importante es que ésta desarrolle y active las competencias que tiene asumidas. En cuanto a la *oportunidad*, también hay fuertes discrepancias, pues mientras unos estiman que Andalucía no debe embarcarse en el movimiento reformista puesto en marcha por otras Comunidades dadas a romper el *statu quo* constitucional, otras voces entienden, sin embargo, que precisamente en este momento de confusión la reforma del Estatuto de Andalucía estaría llamada a marcar los límites de una operación de altura hecha sin quebrantar la Constitución. Este último propósito, sin duda loable, es a nuestro juicio muy difícil, algo así como la cuadratura del círculo, pues la dialéctica de los propios partidos coloca el asunto en la dicotomía de que lo moderado o lo correcto es insuficiente (aquí el rechazo hacia una reforma de “segunda fila”, de menor fuste que otras iniciativas), y lo óptimo, utópico, por no hacedero desde un poder regional, sin que se acierte a ver dónde esté el punto intermedio capaz de concitar un consenso que de entrada exige el respaldo de 66 votos (3/5) de la Cámara, cifra ésta que con la actual composición precisaría en todo caso de un acuerdo con el PP, lo cual es una posibilidad que parece remota.

El Presidente de la Junta presentó el 16 de diciembre ante el Parlamento un documento con los diez objetivos básicos de la reforma, en el que se define a Andalucía como “una nacionalidad en la unidad de España”. Sus puntos más llamativos, a juzgar por las reacciones habidas, son la necesaria reforma del Senado y la participación de Andalucía en las decisiones comunitarias así como la creación de una Agencia Tributaria que aunque se circunscribe a los tributos propios o cedidos por el Estado, ha sido la cuestión que ha absorbido la atención y ha puesto en liza la acusación del PP de que la reforma se alinea con la propuesta por el Presidente Maragall en Cataluña.

Las reacciones de los partidos ante dicho documento parecen avalar lo que hemos dicho más arriba, pues el descontento abarca desde Izquierda Unida –que aboga por un diseño de Estado federal– hasta el PP que apuesta por dejar las cosas como están. El Sr. Chaves anunció que en la próxima legislatura se constituiría una Comisión de Expertos para abordar el tema.

Parlamento

A) Actividad legislativa

Las Leyes aprobadas en el ejercicio son las que se relacionan seguidamente. Se corresponden todas ellas (a excepción de dos) con Proyectos de Ley presentados por el Consejo de Gobierno.

Ley 1/2003, de 10 de abril. Crea el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica.

Con la creación del Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, esta Ley pretende establecer un instrumento institucional para coordinar los recursos y los esfuerzos de investigación y de transferencia de tecnología en el sistema agroalimentario y pesquero de Andalucía.

Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

La Ley dice pretender “un modelo de transporte sostenible” que, en línea con lo propuesto en el Libro Blanco del Transporte y las Resoluciones del Consejo de Transportes de la Unión Europea, contribuya al bienestar económico y social sin perjudicar la salud humana ni el medio ambiente.

La Ley comprende también los transportes urbanos, materia que quedó huérfana de regulación legal como consecuencia de la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, relativos a los citados transportes urbanos (STC 118/1996, de 27 de junio), por considerar autonómica la competencia para legislar sobre la materia. En consecuencia, junto al transporte metropolitano la Ley regula el transporte urbano de viajeros, definiendo dicha modalidad por referencia a todo el término municipal (y no sólo al suelo urbano y al urbanizable, como preveía la legislación estatal). Asimismo, el texto contiene algunas disposiciones relativas al transporte de viajeros en automóviles de turismo.

Junto a ello, se definen las competencias de los municipios y de la Comunidad Autónoma, reservándose a esta última la declaración de los transportes de interés metropolitano y la planificación, ordenación y gestión de los servicios e infraestructuras de transporte mediante ferrocarril declarado de interés metropolitano.

Ley 3/2003, de 25 de junio. Declaración del Paraje Natural de Alborán.

Alborán es una isla de origen volcánico que pertenece administrativamente al municipio de Almería. Sita en la antesala de las cuencas atlántica y mediterránea, en una zona de alta diversidad biológica. Su situación estratégica ha motivado el uso exclusivamente militar de la isla y una intensa actividad pesquera, tanto profesional como deportiva. De su valor ecológico da testimonio la presencia de numerosas especies incluídas en la lista de vegetales marinos en peligro o amenazados considerados en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, dentro del Plan de Acción para el Mediterráneo (1990) y en la lista elaborada a raíz del Convenio de Barcelona para la Protección del Mar Mediterráneo (1995). Sus fondos marinos han sido declarados “Zona especialmente protegida de importancia para el Mediterráneo” (Mónaco, noviembre de 2001). Es asimismo un importante enclave de paso en las migraciones de grandes cetáceos, encontrándose dentro del ámbito de aplicación del Acuerdo de 24 de noviembre de 1996 sobre la conservación de los cetáceos del mar Negro, mar Mediterráneo y la zona atlántica contigua, ratificado por Instrumento de 7 de enero de 1999. Igualmente, diversas especies de fauna y flora presentes en este espacio se encuentran protegidas por la Directiva 92/43/CEE, lo que ha motivado que este espacio haya sido incluído en la propuesta de Lugares de Importancia Comunitaria. Además, la isla constituye un hábitat de interés por ser utilizada como dormitorio y punto de alimentación de numerosas aves migratorias, así como para la nidificación de algunas especies de aves recogidas en la Directiva 79/409/CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres.

Ley 4/2003, de 23 de septiembre. Creación de la Agencia Andaluza de la Energía.

En Andalucía, el abastecimiento de energía primaria depende fundamentalmente del petróleo aunque está dotada de suficientes recursos naturales (sol, viento, biomasa, etc.) como para permitir un adecuado aprovechamiento energético renovable, que debe ir sustituyendo progresivamente a las fuentes energéticas tradicionales de origen fósil. Ésta es la dirección marcada por la política energética de la Unión Europea, que ha establecido como objetivo que estas fuentes vayan incrementándose hasta alcanzar el 12% en el año 2010. En este contexto, el Plan Energético de Andalucía 2003–2006 establece como objetivo que el 15% de la energía total demandada tenga origen en fuentes renovables.

Ley 5/2003, de 9 de octubre. Regula la declaración de voluntad vital anticipada.

Los derechos relativos a la información clínica y la autonomía individual de los pacientes en relación a su estado de salud están regulados con carácter básico por la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, desarrollada en el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza por la Ley 2/1998, de 15 junio, de Salud. Más recientemente ha sido aprobada por el Estado, también con carácter básico, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Junto a los derechos reconocidos en dichos textos legales, destacan los del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano con respecto a las aplicaciones de la Biología y la Medicina, suscrito en Oviedo el 4 de abril de 1997, que entró en vigor en el Estado Español el 1 de enero de 2000, que contempla expresamente en su articulado la posibilidad de que cualquier persona exprese sus deseos con anterioridad a una intervención médica, en el caso de que, llegado el momento, no se encuentre en situación de expresar su voluntad.

Ley 6/2003, de 9 de octubre, de Símbolos, tratamientos y registro de las Entidades Locales de Andalucía.

Según proclama la Exposición de Motivos de esta Ley, el Parlamento andaluz, a iniciativa del Gobierno de la Junta, ha estimado oportuno dar a la citada materia rango legal atendiendo a la relevancia que para cualquier colectividad tiene su identificación corporativa, así como la circunstancia de que los símbolos, tanto estatales como autonómicos, se regulan por normativa de este rango. La necesidad de reafirmar la autonomía de las Entidades Locales y el hecho de que los símbolos de las mismas expresan su identidad hacen conve-

niente, asimismo, que la intervención autonómica sea la mínima, teniendo lugar solamente en la medida en que sea preciso para asegurar el mayor pluralismo y participación ciudadana en las decisiones locales relativas a sus símbolos, así como evitar la confusión entre símbolos de distintas Entidades Locales. Por tanto, la presente Ley suprime la preceptiva aprobación, mediante Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de los símbolos de las Entidades Locales.

Ley 7/2003, de 20 de octubre. Regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación in vitro.

Entre los más importantes progresos de la biomedicina se encuentran los conseguidos a partir de la investigación sobre las denominadas células madre humanas. Las células madre o troncales se definen por tener la capacidad de multiplicarse indefinidamente y diferenciarse para originar los distintos tipos de células especializadas que forman los diferentes tejidos y órganos. El potencial terapéutico de las células madre es enorme, destacando su aplicación curativa de las enfermedades neurodegenerativas (parkinson, alzheimer). Y se afirma la necesidad de que las investigaciones no queden limitadas a las células troncales adultas, siendo fundamental iniciar investigaciones con células madre embrionarias ya que éstas ofrecen una clara ventaja sobre las adultas: su pluripotencialidad, o mayor capacidad de proliferación y diferenciación.

Desde el punto de vista jurídico, el problema se centra en que la principal fuente de células madre embrionarias humanas son los preembriones sobrantes de las técnicas de reproducción asistida. La Ley 35/1998, de 22 de noviembre, de reproducción asistida, permite la posibilidad de crioconservación de los preembriones sobrantes de las técnicas de fertilización in vitro (FIV). La citada Ley establece la conservación de estos preembriones durante un plazo máximo de cinco años, sin disponer el destino de los no utilizados en este plazo. En este contexto legal, la Comisión Nacional de Reproducción Asistida, en su primer Informe Anual de diciembre de 1998, propuso una serie de actuaciones para mejorar la aplicación de esta Ley, entre las mismas se encontraban medidas alternativas a la destrucción de los preembriones crioconservados desde hace más de cinco años, como la donación de los preembriones sobrantes de la FIV para la investigación.

En este panorama, la investigación sobre células madre de origen embrionario ha despertado un debate en la comunidad científica y en la sociedad en general, centrado sobre la licitud de utilizar los preembriones humanos congelados, resultantes y excedentes de procesos de fertilización *in vitro*,

con fines de investigación y terapéuticos. Algunos países, como el Reino Unido, Suecia, Australia y Bélgica, ya han regulado las investigaciones con células troncales de embriones humanos sobrantes de las técnicas de fertilización *in vitro*.

La Ley andaluza tiene su origen en una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista y tras su publicación fue recurrida por el Gobierno central ante el Tribunal Constitucional, que admitió el recurso a trámite el día 16 de enero de 2004, con la suspensión prevista en el artículo 161.2 de la Constitución. Ya hemos comentado más arriba las tensiones habidas sobre este tema entre el Gobierno y el ejecutivo andaluz como uno de los rasgos generales del ejercicio.

Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres.

Esta Ley constituye desarrollo de la ordenación básica que sobre la materia se contiene en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Asimismo, la Ley ha tenido muy en cuenta el Derecho Comunitario europeo, y en particular, las Directivas del Consejo 79/409 CEE, relativa a la conservación de las aves silvestres, y 92/43 CEE, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la flora y fauna silvestres. Asimismo, deben tenerse en cuenta otras dos Leyes del ordenamiento jurídico autonómico que guardan una relación sistémica con ésta: la Ley 2/1989, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos, y la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía. La primera definió el inventario de espacios protegidos que la Administración de la Junta de Andalucía garantiza como reservas de su patrimonio ecológico. En cuanto a la Ley Forestal, tiene por objetivo la protección de la cubierta vegetal del suelo, fundamentalmente en el ámbito de los montes.

Ley 9/2003, de 6 de noviembre, de Creación del Colegio Oficial de Logopedas de Andalucía.

La Ley trae causa de la iniciativa formulada por la Asociación Profesional de Logopedas andaluces y la Asociación de Logopedas de España.

Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía.

La presente Ley surge de la siguiente coyuntura normativa: La jurisprudencia constitucional ha reconocido que existe un especial vínculo de conexión que permite al Estado regular los Colegios profesionales, al menos en sus

aspectos básicos, vínculo que radica, precisamente, en la naturaleza jurídica de dichas Corporaciones, pues aunque no son propiamente Administraciones Públicas, sí ostentan una personalidad jurídico-pública a la que se une el ejercicio de funciones públicas que le son encomendadas por la Ley o por la Administración, viniendo caracterizadas por la normativa vigente como Corporaciones de derecho público y, en atención a tales circunstancias, se considerarán incluidos en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, dentro de “las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”.

Sin embargo, el legislador estatal no ha llevado a cabo con carácter general una identificación de las normas básicas en materia de Colegios profesionales, pues la mayor parte de los preceptos de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, son preconstitucionales. Sólo la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en Materia de Suelo y de Colegios Profesionales, que introdujo importantes modificaciones en la Ley 2/1974, especificó, por primera vez, que determinados preceptos de esta Ley tienen carácter básico al amparo de las cláusulas 1ª y 18ª del artículo 149.1 de la Constitución. Por su parte, el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, que introdujo a su vez modificaciones a la Ley 2/1974, invoca su carácter de legislación básica al amparo del artículo 149.1.13ª y 18ª de la Constitución.

Del mismo modo, la insuficiencia de regulación se manifiesta también en lo previsto por la Disposición Transitoria primera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, según la cual sus prescripciones resultan de aplicación en este ámbito, en tanto no se complete su legislación específica. Sin embargo, la aplicación del régimen general instaurado por la Ley 30/1992 no resulta suficiente, puesto que no contempla las peculiaridades propias de los Colegios profesionales, ni atiende a su estructura orgánica y su funcionamiento, como demanda el artículo 36 de la Constitución.

Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales.

La Ley ha sido tachada por Los Verdes de tardía y poco ambiciosa pues se ha limitado prácticamente al ámbito de los animales domésticos, denunciando que se ha quedado muy por debajo del modelo propuesto por CIU en Cataluña. Por nuestra parte decimos que merece la pena consultar el trámite de comparecencia que efectuaron los agentes sociales durante la tramitación de la Ley (asociaciones protectoras, etc.) para tomar conciencia de los desmanes que según esos informes se cometen impune e innecesariamente contra los

animales de todo tipo, algo en lo que desgraciadamente Andalucía no es precisamente ejemplar.

La Ley, junto a las medidas de protección de los animales establece previsiones para salvaguardar los derechos de las personas en aspectos como la higiene, la salud y la seguridad relacionada con la tenencia de animales. Establece limitaciones relativas a la venta ambulante de animales, a su adquisición por parte de menores de dieciséis años y a la permanencia en lugares donde causen molestias. Asimismo se prohíben las mutilaciones con fines estéticos y los espectáculos cruentos como las peleas de perros. En cuanto a la experimentación con animales, se exige, entre otras medidas, el desarrollo de esta actividad bajo la vigilancia de personal facultativo debidamente autorizado y se prohíbe el uso de ejemplares abandonados.

Ley 12/2003, de 24 de noviembre, para la reforma de la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, modificada por la Ley 1/2001, de 3 de mayo.

Trae causa de una Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Socialista. Como expresa su Exposición de Motivos, “la experiencia en el ámbito de la Administración autonómica y municipal en la lucha contra el descontrolado consumo de alcohol por los más jóvenes, en la calle o en determinados establecimientos, de manera preocupante, evidencia la necesidad urgente de contar con instrumentos más rápidos y eficaces para evitar consecuencias negativas para la salud pública y especialmente contra aquellos infractores que burlan la Ley debido a la falta de dichos instrumentos, convirtiéndose esta impunidad en un elemento de consternación y alarma social que es necesario atajar”. A tal fin, la Ley prevé una serie de medidas (ver ficha normativa).

Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa y Protección de los Consumidores y Usuarios de Andalucía.

La aprobación de esta Ley se une a otras iniciativas entre las que destacan la aprobación del Plan Estratégico del Consumidor, la creación de una sección de arbitraje turístico dentro de la Junta Arbitral de Consumo, el aumento la dotación presupuestaria para planes de peritaciones gratuitas e inspectores de consumo y el desarrollo de una variada normativa sectorial dirigida a reforzar la inspección en ámbitos como el de la introducción del euro, la reparación de vehículos, los espectáculos, la vivienda o la enseñanza privada no reglada.

El Parlamento andaluz ya aprobó la Ley 5/1985, de 8 de julio, de los Consumidores y Usuarios en Andalucía. Se concretan ahora algunos de los dere-

chos de los consumidores en las relaciones que surgen en el ámbito de las nuevas tecnologías y de los servicios de la sociedad de la información. Además, se regulan de nuevo cuño ciertos aspectos de la actuación administrativa de carácter preventivo. La Ley tiene en cuenta la dimensión supranacional del Derecho de los consumidores y usuarios y la existencia de una normativa comunitaria en esta materia sobre seguridad general de los productos, responsabilidad por productos defectuosos, sistemas de pago, comercialización a distancia de servicios financieros, pensiones, seguros e inversiones, ventas a domicilio, utilización de inmuebles en régimen de tiempo compartido, viajes combinados, acciones de cesación, cooperación administrativa, etc.; así como seguridad de los servicios y responsabilidad de sus proveedores y la protección de los consumidores para la realización de compras seguras, comercio electrónico, servicios de interés general, prácticas comerciales leales, publicidad comparativa y engañosa, indicación de precios, cláusulas abusivas en los contratos, venta y garantías de los bienes de consumo, y ventas a distancia.

Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Durante los últimos años, la Junta de Andalucía ha pretendido dar respuesta a una demanda generalizada de grupos, asociaciones y entidades sociales andaluzas de apoyo a pueblos desfavorecidos, con el objeto de contribuir a la mejora de sus condiciones de vida. Así, desde mediados de la década de los ochenta, realiza una política de cooperación internacional que cuenta con importantes plasmaciones. Todo este impulso ha fraguado en el Pacto Andaluz por la Solidaridad, firmado en noviembre de 1998 y que recoge los compromisos de dotar a la cooperación andaluza de un marco legislativo estable y de proceder a un incremento de las dotaciones presupuestarias. La presente Ley tiene su origen en dicho Pacto y permite articular en un único texto del máximo rango los diferentes elementos que actualmente constituyen la política de la Junta de Andalucía en esta materia.

Ley 15/2003, de 22 de diciembre. Ley Andaluza de Universidades.

Como es sabido, la polémica Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, desarrolló el artículo 27 de la CE en el marco de la distribución de competencias de la Constitución y los Estatutos de Autonomía en materia universitaria. La efectiva puesta en marcha de la nueva regulación requería la elaboración de la legislación autonómica correspondiente. Con esta Ley se pretende el fortalecimiento del Sistema Universitario Andaluz, la vertebración de la Andalucía del conocimiento, el reforzamiento del servicio público universitario y la extensión y asimilación de la cultura de la calidad en las

prácticas universitarias; reforzar la autonomía universitaria; incrementar los mecanismos de coordinación; mejorar y afianzar el modelo de financiación; y establecer y regular los organismos y procedimientos que deben desarrollar las políticas de calidad en el ámbito universitario.

Ley 16/2003, de 22 de diciembre. Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación.

El Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas, mediante la cual se establecieron los principios generales que habrían de regir la política bibliotecaria. Las recientes tecnologías abren nuevas posibilidades para satisfacer tal demanda a través de los servicios bibliotecarios. Plasmarse este reto es el objetivo de esta Ley que pretende potenciar los instrumentos que la sociedad de la información proporciona para poner los recursos bibliotecarios de Andalucía al alcance de todos y para que tales recursos se adecuen a las pautas establecidas en diversos documentos, posteriores a la Ley de 1983, como son el Manifiesto de la IFLA (Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y de Bibliotecas)/UNESCO para la Biblioteca Pública de 1994 y directrices de 2001 para el desarrollo del servicio de bibliotecas públicas, las Resoluciones del Parlamento Europeo de 23 de octubre de 1998 sobre el papel de las bibliotecas en la sociedad moderna y de 13 de marzo de 1997 sobre la sociedad de la información, la cultura y la educación, las Pautas del Consejo de Europa y EBLIDA (Comité Europeo de Asociaciones de Bibliotecarios y de Información y Documentación) de enero de 2000, sobre política y legislación bibliotecaria en Europa, la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 25 de junio de 2002, sobre “Conservar la memoria del mañana – Conservar los contenidos digitales para las generaciones futuras”, la Declaración de la IFLA/FAIFE de 1999 (Comité para el Libre Acceso a la Información y la Libertad de Expresión) sobre bibliotecas y libertad intelectual, el Manifiesto sobre Internet de la IFLA/FAIFE de 2002 y el Manifiesto IFLA/UNESCO sobre la biblioteca escolar de 1999.

De acuerdo con lo expuesto, la nueva Ley tiene como objetivo garantizar el derecho de acceso, con carácter universal, a los registros culturales y de información, así como el de avanzar en la coordinación y cooperación de las Administraciones públicas de Andalucía en materia bibliotecaria y definir el Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. Asimismo, la Ley tiene como objetivo establecer un nuevo concepto del Patrimonio Bibliográfico Andaluz, excluyendo los fondos bibliotecarios destinados al uso público e incluyendo una nueva categoría de bienes, cuales son las obras y colecciones bibliográficas que se declaren de interés bibliográfico andaluz, lo que permi-

tirá ceñir el Patrimonio Bibliográfico Andaluz a las obras y colecciones bibliográficas de mayor relevancia. Como instrumento para tal fin, la Ley regula el Depósito Patrimonial Bibliográfico Andaluz, dirigido a recoger y conservar los ejemplares precisos de toda la producción bibliográfica de Andalucía.

Ley 17/2003, de 29 de diciembre. Presupuestos para 2004.

Cabe destacar aquí el montante del presupuesto: 22.174 millones de euros (3.689.444 millones de las antiguas pesetas). Presentaron enmiendas a la totalidad los grupos del PP, IU-CA y Mixto. Según se destaca en la propia norma el cuarenta por ciento del gasto se dirige a las políticas sociales, a inversión en infraestructuras y al apoyo a las nuevas tecnologías, medidas de género y creación de empleo.

Ley 18/2003, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas.

Dada la cantidad y variedad de materias incluidas en esta Ley de acompañamiento –165 artículos–, algunas de mucho calado, no cabe aquí sino remitirnos a la ficha normativa en esta misma obra. Pero puestos a resaltar lo que ha trascendido más a la opinión pública hay que señalar las medidas de fiscalidad ecológica creadas, con nuevos impuestos que gravan la contaminación atmosférica, los vertidos al litoral y el depósito de residuos activos y peligrosos, medidas tomadas con especial beneplácito del grupo IU-CA, y muy criticadas por sectores empresariales y por el grupo Popular, quien a la par ha denunciado el uso abusivo de esta técnica de legislar por impedir el debate político y el de los agentes sociales.

Las Iniciativas legislativas que se hallaban en tramitación a final de año son las siguientes:

Proyectos de Ley:

De creación del Colegio Oficial de Ingenieros en Informática de Andalucía.

Presentado por el Consejo de Gobierno el día 16 de octubre de 2002. Texto y Enmiendas al articulado publicados en los BOPA 399 de 2002 y 486 de 2003.

De creación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Informática de Andalucía.

Presentado por el Consejo de Gobierno el día 16 de octubre de 2002. Texto y Enmiendas al articulado publicados en los BOPA 399 de 2002 y 486 de 2003.

De creación del Cuerpo de Policía Andaluza

Presentado el 17 de octubre de 2003. Texto y Enmiendas a la totalidad publicados en los BOPA 575 y 586 de 2003.

Regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Presentado el 5 de noviembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 588. Pendiente del debate de totalidad en el Pleno.

De creación del Colegio Oficial de Educadores sociales de Andalucía.

Presentado el 5 de noviembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 588. Pendiente del debate de totalidad en el Pleno.

*Proposiciones de Ley**De modificación de la Ley 7/1993 de 27 de julio, reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.*

Presentada por el Grupo Popular el 23 de octubre de 2000. Texto publicado en el BOPA 67 de 2000. Pendiente de su toma en consideración por el Pleno. Existe un Acuerdo del Consejo de Gobierno manifestando su criterio contrario a la toma en consideración.

De acceso a la función pública docente no universitaria en Andalucía.

Presentada por el Grupo Mixto el 25 de mayo de 2001. Texto publicado en el BOPA 153 de 2001. Pendiente de su toma en consideración por el Pleno.

De fomento del asociacionismo y la participación ciudadana.

Presentada por el Grupo Popular el 22 de septiembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 561 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De planificación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con los Fondos de la Unión Europea.

Presentada por el Grupo Popular el 24 de septiembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 564 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De creación de la Agencia Andaluza de Protección de Datos

Presentada por el Grupo Popular el 30 de septiembre de 2003. Texto publicado en el BOPA 569 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De creación del Consejo del Audiovisual de Andalucía

Presentada por el Grupo Popular el 2 de octubre de 2003. Texto publicado en el BOPA 569 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

De participación juvenil en Andalucía

Presentada por el Grupo Popular el 22 de octubre de 2003. Texto publicado en el BOPA 577 de 2003. Admitida a trámite por la Mesa del Parlamento.

Propuestas de Proposición de Ley ante las Cortes Generales sobre modificación del T.R. de la Ley General de la Seguridad Social, para la protección social y la contratación laboral de los Investigadores.

(Izquierda Unida Los Verdes–Convocatoria por Andalucía)

B) Actividad parlamentaria en general.

Las cifras referidas a la VI Legislatura que ha expirado prácticamente con el año 2003 nos muestra una actividad notable, marcando índices que en su mayoría superan los de legislaturas anteriores. Así las iniciativas de impulso aprobadas se elevan a 610, máximo en la historia de la Comunidad. Las iniciativas de control oral sustanciadas ascienden a 2.979 con lo cual igualan prácticamente el máximo que había marcado la legislatura anterior. Las de contestación escrita se elevan a 12.551, duplicando las de la legislatura precedente, la más activa en este aspecto. Mas hay que reflejar el hecho, por más que parezca contradictorio, de que en el mes de junio el Grupo PP interpuso ante el TSJA ocho recursos contra el presunto retraso o negativa del ejecutivo andaluz a contestar sus preguntas escritas y solicitudes de información, estimadas en más de mil, especialmente en las áreas de salud, empleo, economía y obras públicas, protesta que subsistía al concluir el ejercicio.

1. Debates generales ante el Pleno

Debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma

Tuvo lugar durante los días 25 y 26 de junio. El discurso presidencial puso de relieve en primer lugar el crecimiento de la economía andaluza en un 11,6 por ciento en los tres últimos años, así como 335.000 nuevos empleos (crecimiento del 15,4 por ciento), situándose la tasa de paro en el 18,9, la más baja en veintitrés años, siendo el empleo creado de carácter indefinido en sus dos terceras partes.

Hizo un detenido repaso de temas tales como la falta de inversión del Gobierno central en Andalucía, el impulso de las políticas activas de empleo una vez obtenido su traspaso y haberse creado el Servicio Andaluz de Empleo, el acelerado crecimiento empresarial con 50.000 sociedades creadas en los últimos tres años. Expuso los logros alcanzados en diversos sectores: comercio ex-

terior, agricultura, turismo e industria, salud (realzando la disminución del tiempo de las listas de espera), medio ambiente (Plan Integral de mejora de las aguas litorales, Plan andaluz de control de la desertificación, medidas fiscales, etc), haciendo hincapié en la necesidad de avanzar en las tecnologías del conocimiento y la información.

Abordó diferentes aspectos de la política social: discapacitados (con una reserva de plazas de la oferta pública de empleo que se eleva al 4 por ciento), drogadicción; mejora de las pensiones de viudedad por el mismo importe de la revaloración que estableciera el Estado. Una cuestión a destacar es el de las medidas anunciadas contra la desigualdad de género; señaladamente, la introducción del criterio de la paridad en todos los órganos asesores y de consulta de la Comunidad Autónoma.

Hizo un balance de la intensa actividad legislativa en la VI Legislatura, así como del ámbito de los grandes Planes y Programas. Un capítulo especial fue dedicado al problema de la vivienda, glosando las medidas contenidas en la Ley de Ordenación Urbanística y en el IV Plan de Vivienda y Suelo, con unas perspectivas de movilización de financiación de 900 millones de euros al año.

Otro apartado especialmente tratado en el discurso presidencial fue el del transporte, refiriéndose al despliegue de acciones concertadas con otras Administraciones Públicas que impulsan el sistema coordinado de transporte en cuatro áreas metropolitanas, así como la construcción de los metros de Sevilla, Málaga y Granada y el tren tranvía de la bahía de Cádiz; asimismo se refirió a los ferrocarriles y la necesidad de que el Gobierno Central cumpla los compromisos que le corresponden en esta materia.

Hizo un repaso el Presidente de los temas en los que la Junta de Andalucía viene friccionando con el Gobierno (pensiones, dispensación de medicamentos excluidos por el Ministerio de Sanidad, financiación, reparto de los fondos europeos, transferencias hidráulicas) negando que ello represente una actitud de confrontación, sino la defensa de unos intereses propios obediente a unos legítimos criterios políticos, distintos a los del partido del Gobierno Central, destacando por contraste el alto número de convenios que de ordinario la Junta concierta con el Estado en muy diversos campos.

El discurso ofreció dos puntos estelares del Debate: la reforma del Estatuto y la llamada "Segunda Modernización" de Andalucía. Defendió el Presidente la oportunidad de abordar la reforma estatutaria, dada la garantía que ofrece esta región de desenvolverse siempre en el marco de la Constitución,

comprometiéndose a presentar un documento de propuestas –lo hizo a final de año– para su debate por las distintas fuerzas políticas, reivindicando un superior papel de las regiones en los órganos e instituciones de la Unión Europea y señalando como medidas necesarias, entre otras, la reforma del Senado para convertirlo en Cámara de representación territorial, el refuerzo de los instrumentos de cooperación entre las Comunidades y la Administración Central y la participación de las CCAA en los Consejos de Ministros Europeos. No quiso olvidar el Sr. Chaves la dimensión mediterránea de nuestra región, aludiendo a las constructivas relaciones con el Norte de África y a la firma en este sentido del Programa de Desarrollo Transfronterizo Andalucía–Marruecos.

Finalmente, el Presidente se refirió extensamente a la denominada Segunda Modernización, recordando lo ya realizado para este propósito (un debate parlamentario en mayo de 2002, recepción de opiniones y sugerencias de unos 300.000 ciudadanos a través de Internet, elaboración de un primer documento), pasando a enumerar los objetivos concretos que dan cuerpo a este concepto de Segunda Modernización; así, la consecución para el año 2010 de la conexión de todas las provincias a la alta velocidad, sistema de transporte de calidad para las grandes aglomeraciones urbanas, extensión de la red del gas a toda Andalucía, liderazgo en agricultura ecológica y modernización de los regadíos, educación por medios informáticos, aprendizaje precoz de lenguas extranjeras, extensión de las nuevas tecnologías al ámbito de la sanidad, investigación en el campo de las células madre, política de apoyo a las familias, generalización de las relaciones con la Administración a través de Internet, rentabilización económica de la cultura, integración de las diversidad de personas de diferente cultura, religión y etnia.

Por su parte, la portavoz del grupo Popular, *Sra. Martínez Sáiz*, tachó el discurso presidencial de autocomplaciente y triunfalista, reprochándole que el largo tiempo del que ha gozado en el gobierno no se haya traducido en un avance correlativo de progreso. Se refirió críticamente a la actividad propagandística de la Junta –con cita incluso de los eslóganes conocidos– por disfrazar la realidad, aportando algunos datos económicos y laborales de signo contrario a los del discurso presidencial, a la par que realizando los logros del Gobierno Central en estos ámbitos. Y también fue refutando, a veces con mucha dureza, lo dicho por el Presidente sobre sectores tales como la educación, la cultura, el mundo empresarial (censurando en este punto el intervencionismo de la administración autonómica), y denunciando los incumplimientos de promesas en infraestructuras, vivienda, inversión en I+D, sanidad, así como el olvido del Pacto Local. En los turnos de réplicas y dúplicas, el Presidente y la Portavoz del Grupo Popular se enzarzaron en temas muy diversos, mediante intervenciones tan extensas o más que sus discursos iniciales.

El Portavoz de Izquierda Unida Los Verdes–Convocatoria por Andalucía, Sr. *Romero Ruiz*, lanzó en primer lugar un alegato contra la Guerra de Irak, las tramas mafiosas del sector inmobiliario, y calificó como tímidos y desenfocados los objetivos de la Segunda Modernización, así como alicortas las pretensiones reformadoras del Estatuto de Autonomía, haciendo una llamada a la movilización en defensa del Plan de Empleo Rural (PER), del subsidio, de los derechos sociales y del medio ambiente, así como a la profundización en el autogobierno. Criticó la parálisis del Pacto Local, abogando porque los porcentajes de financiación actuales del 56–34–14, se transformen en una igualdad del 33 por ciento para el Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

Se refirió en sentido crítico a la situación de la vivienda en Andalucía, a la corrupción urbanística de la Costa del Sol, al desempleo, a la política de subvenciones a las empresas privadas, por descontrolada e ineficaz, aportando asimismo datos sobre la pobreza en la región, cifrando en más de dos millones las personas que están en el umbral de la pobreza relativa o severa. Igualmente, hizo una firme defensa de los derechos de las personas discapacitadas, denunciando las insuficiencias e incumplimientos aun cinco años después de la aparición de la Ley andaluza de 1998. Otros capítulos objeto de especial crítica fueron los de educación y salud, aportando sobre éste último datos comparativos sobre la situación en otras Comunidades Autónomas, señaladamente respecto a Cataluña sobre el nivel de inversión por habitante, o Castilla–León en cuanto a la ratio habitante/médico. Tras la intervención se sucedieron otras donde el Presidente y el portavoz de este grupo manifestaron su coincidencia en aspectos ideológicos y su discrepancia en cuanto a los logros sobre los temas antes descritos y otros que salieron a relucir.

Por su parte, el portavoz del Grupo Mixto, Sr. *Pacheco Herrera*, señaló que la imagen ofrecida en el discurso presidencial es la de una Andalucía virtual, habida cuenta la realidad que se desprende de los datos objetivos sobre el crecimiento económico, inferior a la media de España y de Europa, afirmando encontrarse en una sociedad andaluza subsidiada y no en una auténtica sociedad civil. Manifestó que la tupida red de Planes que se elaboran en los diversos sectores denota una vertebración sólo teórica, a la luz de los resultados. Denunció carencias de la política territorial, criticando la tendencia de dirigir la política hacia la Andalucía rural, o a la que llamó “mayoría satisfecha” (trabajadores de baja cualificación, obreros agrícolas, parados con ayudas de desempleo, jubilados...) y que con esa base es utópico hablar de modernización o salto hacia la excelencia. El líder del PSA denunció una actitud oficial intolerante hacia la discrepancia ideológica. Y salpicó todo su discurso con constantes referencias al papel de Canal Sur como instrumento propagandístico y “narcotizante”, se-

gún dijo. El Presidente replicó en términos contundentes aludiendo a la ejecutoria del Sr. Pacheco en Jerez de la Frontera y en el Partido Andalucista (PA), saliendo al paso, con exhibición de datos, de los aspectos censurados por el portavoz del nuevo PSA. El tono de las siguientes intervenciones fue *in crescendo*, saliendo a relucir una cuestión que parecía inevitable: lo ocurrido en las elecciones al Ayuntamiento de Jerez, así como en otros Ayuntamientos, señaladamente en Écija, Estepona y El Puerto de Santa María (*vid. supra*).

Finalmente, el Sr. Calvo Poyato, portavoz del PA (aliado gubernamental) reivindicó en primer lugar esa su condición de aliado, reprochando al Presidente que hubiese preterido este dato en su discurso, y concluyendo con un diagnóstico positivo de la gestión de gobierno. Hizo a continuación un repaso de los agravios de las instancias centrales hacia Andalucía. En su análisis sectorial, coincidió con el Sr. Chaves en los datos positivos sobre creación de empleo y la mejora de la sanidad. Se detuvo en realzar la progresión en materia de Turismo y Deporte (es una de las dos Consejerías que regenta el PA). Insistió en la necesidad de exigir del Estado la transferencia de la cuenca del Guadalquivir, así como la de implantar una Policía autonómica, extremo éste que trató con amplitud. Contestó el Presidente, diciendo que no era necesario recordar continuamente el hecho de la coalición, al llevar ya muchos años funcionando “de una manera razonablemente satisfactoria”, expresión de gran valor indicativo –decimos nosotros– sobre cuál pueda ser el futuro de esta coalición de cara a las próximas elecciones autonómicas de 2004, a la que todos los grupos se refirieron postulando su no coincidencia con las generales. Pero esto ya es cosa decidida a estas alturas: serán el 14 de marzo, conjuntamente con las elecciones a Cortes.

Tras la intervención de otros significados representantes de los grupos, algunas especialmente incisivas, como la del Sr. Caballos Mojeda (PSOE), se aprobaron un total de 127 propuestas de resolución, distribuidas por grupos parlamentarios de la siguiente forma: 35, PSOE; 34, PA; 31, Grupo Mixto; 23, IU; 4, PP.

El debate puso de manifiesto una cierta precariedad de la mayoría socialista, pues aunque teóricamente cuenta con el apoyo de 55 escaños (exactamente la mitad más uno) ha estado a expensas de una diputada militante de Los Verdes, aunque adscrita al PSOE, que se ausentó del Debate en protesta por no ser atendida en ciertas reivindicaciones.

Debate acerca de la liquidación de los Presupuestos Generales del Estado de 1997 y años siguientes, así como de todas las cuestiones pendientes en la relación bilateral Estado–Junta de Andalucía.

Debate en relación con el Acuerdo del Gobierno Central–Junta de Andalucía sobre financiación y transferencias

(presentado por todos los Grupos parlamentarios, excepto el Grupo Popular).

Debate sobre el Plan Energético de Andalucía 2003–2006.

Tuvo lugar en sesiones plenarias de 11 y 12 de junio, sobre el Plan aprobado por el Consejo de Gobierno el 1 de abril.

2. Proposiciones no de Ley.

Dejamos constancia a continuación de los temas sobre los que versaron dichas Proposiciones y que pueden dar cabal idea de los asuntos que durante el año merecieron la atención del Pleno de la Cámara.

– *del Grupo parlamentario socialista:* Proposición no de Ley relativa a la ampliación de Fibes; sobre los vertidos al mar en la Bahía de Algeciras; acuerdo básico para la segunda circunvalación de Granada; medidas para favorecer el acceso de los jóvenes y de las familias andaluzas a una vivienda digna; seguridad ciudadana; movilidad y comunicación ferroviaria en la Costa del Sol; relativa al acuerdo general sobre el comercio de servicios en el seno de la Organización Mundial de Comercio; relativa al Parque Tecnológico Campus de Ciencias de la Salud de Granada; plan de choque para puesta en marcha de recursos materiales y humanos que garanticen el éxito de la implantación de los juicios rápidos en Andalucía; relativa a condiciones especiales en el trayecto del AVE de Córdoba–Sevilla; sobre la llegada de la Alta velocidad a Granada; relativa al estudio de comercialización de la fresa de Huelva; sobre el desdoble de la CN–340 en el tramo Tarifa–Algeciras–Cádiz; sobre la transferencia de las cuencas hidrográficas; situación de las factorías de Altadis (antigua Tabacalera) en Andalucía; sobre las pérdidas en la actividad agraria por las altas temperaturas del verano; plan de actuación para la recuperación de los restos de las personas desaparecidas durante la guerra civil y la postguerra; reconocimiento legal de la lengua de signos española; participación del Estado en el transporte metropolitano de las ciudades andaluzas; sobre Andalucía ante la reforma de la OCM del sector del aceite de oliva; principios para el régimen de ayuda al cultivo del algodón; sobre la siniestralidad laboral en la construcción y regulación de la subcontratación; relativa a Andalucía con la Constitución.

– *del Grupo parlamentario Popular:* sobre ampliación de Fibes; relativa al Plan Territorial de Prevención y Lucha contra la contaminación y sus efectos en el litoral andaluz; sobre la normativa andaluza de concesiones y subvencio-

nes públicas de la Junta de Andalucía en el área socioeconómica de los parques naturales andaluces; culminación de la construcción del anillo de circunvalación de la ciudad de Granada; relativa a salud mental; construcción de un nuevo hospital en la capital de Almería; atención socio sanitaria en Andalucía; relativa a la fusión de las Cajas de ahorro El Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Huelva y Sevilla y Caja Provincial San Fernando de Sevilla y Jerez; sobre el nombramiento del Director de la RTVA por el Parlamento andaluz; relativa a inversiones en el casco histórico de Córdoba; reprobación de la Consejera de Economía y Hacienda; sobre modificación del Decreto de Escolarización en Andalucía; relativa a la mejora de la atención sanitaria en verano; sobre las infraestructuras educativas en Andalucía; Plan integral de Juventud en Andalucía; relativa a la garantía de acceso a la vivienda; relativa a la reforma de la OCM del olivar y sus repercusiones en Andalucía; sobre pruebas extraordinarias en septiembre y Plan de Ayudas a las Familias para los meses de verano; relativa a infraestructuras andaluzas; sobre el Plan Integral de atención a los enfermos del SIDA; sobre el fomento del empleo autónomo.

– *del Grupo parlamentario Izquierda Unida*: sobre las repercusiones específicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía del uso de las bases de Rota y Morón por las Fuerzas Armadas de los EEUU en la guerra contra Irak; sobre la política general en relación a las personas con discapacidad; relativa a la desaparición de las fábricas de tabaco de Andalucía; relativa a rectificación del Ministro de Justicia.

– *del Grupo parlamentario Andalucista*: sobre siniestralidad laboral en el colectivo de autónomos; creación de un fondo de compensación económica para el sector hortícola; sobre la deuda del Gobierno central con Andalucía.

– *del Grupo parlamentario Mixto*: sobre reconocimiento institucional, reparación moral, política y humana a las víctimas de la Guerra Civil y el derecho de los familiares a la recuperación de sus restos y dignidad; relativa al Plan Andaluz de Coordinación territorial y ordenación del suelo en materia del litoral, del territorio rural y el control del desarrollo urbanístico.

– *de todos los Grupos (excepto Grupo Popular)*: sobre las repercusiones en Andalucía de la guerra contra Irak; relativa a ayuda humanitaria al pueblo de Irak; rectificación del Ministro de Justicia; sobre la Ley integral contra la violencia de género.

– *de todos los Grupos (excepto Grupos Popular e Izquierda Unida)*: relativa a la fusión de Caja San Fernando y El Monte.

3. Interpelaciones.

– *del Grupo Popular*: sobre política general en materia de industria y desarrollo tecnológico; política general de consumo; en materia de minas; en materia de regadíos y estructuras; en materia de aguas; de construcciones y equipamiento escolar; de gestión del medio natural; de calidad y eficiencia sanitaria; en materia de familia; política general en materia del sector público empresarial andaluz.

– *del Grupo Izquierda Unida Los Verdes–Convocatoria por Andalucía*: sobre política general de vivienda; política general en materia de Justicia; política general en relación a las personas discapacitadas; en materia de patrimonio público inmobiliario.

– *del Grupo Mixto*: sobre política en materia de transportes; sobre el Pacto local.

4. Mociones.

– *del Grupo Popular*: sobre política general en materia de justicia; sobre política general en materia de industria y desarrollo tecnológico; en materia de consumo; en materia de minas; sobre regadíos y estructuras; en materia de aguas; de gestión del medio natural; de calidad y eficiencia sanitaria; en materia de familia; del sector público empresarial andaluz.

– *del Grupo Izquierda Unida Los Verdes–Convocatoria por Andalucía*: sobre política general de vivienda; sobre política general en relación a las personas discapacitadas; política general en materia de patrimonio público inmobiliario.

– *del Grupo Mixto*: sobre política en materia de transporte público y la red ferroviaria.

5. Comparecencias ante el Pleno

Se produjeron durante el año quince comparecencias ante el Pleno, la más resonante de las cuales fue la del Consejo de Gobierno a instancia de los Grupos Izquierda Unida y Mixto, a fin de informar sobre las repercusiones específicas en Andalucía del conflicto militar en Irak. El resto de comparecencias fue realizado por los titulares de las Consejerías de Presidencia (1), Obras Públicas y Transportes (3), Economía y Hacienda (2), Salud (1), Empleo y Desarrollo Tecnológico (3), Justicia y Administración Pública (2), Educación y Ciencia (3), Gobernación (2).

Gobierno

Ejercicio de las competencias

A nivel normativo, el ejercicio de las competencias mediante reglamentos viene a ser equivalente, en cuanto a su número, al de años pasados, destacando en esta ocasión el sector del medio ambiente o el de administración pública y quedando otros con regulación escasa o nula.

Las disposiciones *organizativas* no han sido tan abundantes como en ejercicios anteriores. Cabe destacar la creación del Instituto Andaluz de Cualificaciones Profesionales, adscrito a la Consejería de Educación y Ciencia; la modificación del reglamento del Instituto de Fomento de Andalucía por la que asigna la presidencia del Instituto al titular de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico; la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Deporte; y la aprobación de los Estatutos del Instituto Andaluz de Investigación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción ecológica. El Decreto 279/2003 crea el Registro de Fundaciones de Andalucía y aprueba su Reglamento. Se crea el Observatorio de la calidad industrial de Andalucía, órgano consultivo adscrito a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico. También tiene esta naturaleza el Comité de Asesoramiento de la Marca de Producto Parque Natural de Andalucía, adscrito a la Consejería de Medio Ambiente.

Cuatro Decretos de importancia han sido impulsados por la Consejería de Justicia y Administración Pública: el D. 183/2003 de 24 de junio regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de expedientes administrativos a través de Internet (página web www.andaluciajunta.es), y facilita a los interesados la obtención de la firma electrónica. El D. 72/2003, cuyo título es el de “Medidas de Impulso de la Sociedad del Conocimiento”, contempla prestaciones concretas a través de Internet cuales son la libre elección y cambio de médico, receta electrónica, compra de ordenadores para los centros, educación de adultos a través de la red, etc. El D. 317/2003 regula las Cartas de Servicios y otras medidas para fomentar la calidad de aquéllos. El D. 314/2002 aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios que amplía su radio de acción a las entidades instrumentales del sector público andaluz. En el capítulo de la *función pública*, hay que consignar que el Anteproyecto de la tan esperada Ley de la Función Pública no ha logrado acceder al Parlamento en esta legislatura, lo cual ha motivado no pocas críticas.

También de dicha Consejería han surgido dos disposiciones cuyo fin es el reconocimiento institucional y social de personas desaparecidas durante la

guerra civil o represaliadas durante el régimen franquista, con reconocimientos incluso de indemnizaciones para las que sufrieron privación de libertad.

En cuanto al *régimen local*, es destacable el Reglamento relativo a los funcionarios de la Policía Local (D. 201/2003) y el que desarrolla la segunda actividad de estos funcionarios, o sea, sus destinos para cuando no puedan desarrollar su función típica.

En el ramo de *economía y hacienda*, sólo cabe registrar en esta ocasión el D. 217/2003 que regula la composición del sector “otras organizaciones” en las asambleas de las Cajas de Ahorro de Andalucía.

En cuanto a la *ordenación del territorio*, el D. 219/2003 aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Sierra de Segura de la Provincia de Jaén. También es de citar un Decreto que delimita las aglomeraciones urbanas (46) para el tratamiento de las aguas residuales y los ámbitos territoriales de Andalucía (62) para la gestión del ciclo integral del agua.

En el ámbito del *urbanismo*, comienzan a surgir los reglamentos de desarrollo de la LOUA; así el regulador de las competencias de los órganos autonómicos en esta materia, y otro a destacar: el D. 150/2003, que determina los municipios “de relevancia territorial” en número de 164, una calificación que tiene efectos importantes en el contexto de la mencionada Ley 7/2002.

En el sector *vivienda*, hay que registrar la aprobación del IV Plan de Vivienda y Suelo 2003–2007 (D. 149/2003), con 250.000 actuaciones previstas. El Plan amplía el nivel de ingresos máximos para acceder a una vivienda protegida por lo que favorece a las llamadas “familias de renta media” con ingresos anuales de hasta cuatro veces el salario mínimo interprofesional (viviendas con superficie útil máxima de hasta 90 m² y de 120 en familias numerosas); ello aparte de otras modalidades y umbrales de acceso para rentas más modestas, así como el acceso en alquiler. Ello hace necesario activar el mecanismo de las cesiones de suelo previsto en la Ley 7/2002 de Ordenación Urbánica en los llamados “municipios de relevancia territorial”.

En materia de *agricultura*, destaca el D. 166/2003 regulador de la producción agroalimentaria ecológica; y otro relativo a subvenciones en el ámbito de la Ley de Reforma Agraria (D. 108/2003).

En el ramo de *pesca*, el D. 361/2003 regula la pesca marítima de recreo en aguas interiores.

En el sector *industria* hay que destacar el Plan Energético de Andalucía 2003–2006 (D. 86/2003), que en consonancia con la línea de la Ley 4/2003 (*vid. supra*) pretende disminuir progresivamente la dependencia del petróleo.

En materia de *comercio* hay que dejar constancia del Decreto aprobatorio del Plan Andaluz de Orientación comercial, que básicamente tiene por objeto establecer áreas territoriales y orientar sobre la toma de decisiones relativas a la implantación de grandes superficies (D. 182/2003).

El sector *consumo*, registra un Decreto impulsado por la Consejería de Gobernación (D. 256/2003) por el que se regula el derecho a la información en la adquisición de vehículos usados, con previsiones para garantía de los adquirentes de notable interés. Otra disposición, ésta procedente de la Consejería de la Presidencia, regula la prestación de servicios en talleres de reparación y mantenimiento de automóviles, recogiendo una serie de requisitos y garantías en defensa de los usuarios (D. 9/2003).

El ámbito del *medio ambiente* nos brinda disposiciones de diversa índole que vienen a completar el ya nutrido derecho andaluz en este sector. El primer reglamento a destacar es el de protección contra la Contaminación Acústica (D. 326/2003) que pretende constituir el marco para la labor de control que han de realizar los Ayuntamientos. En cuanto a la protección de espacios, hay que mencionar el D. 95/2003 por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro, así como otra serie de Decretos aprobatorios de Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de Uso y Gestión relativos a los Parques Naturales Montes de Málaga, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra de Cárdena y Montoro, Sierra de Hornachuelos, Frente Litoral Algeciras–Tarifa; y la declaración del Parque Natural del Estrecho. Por otra parte el D. 112/2003 declara Paisaje Protegido el Corredor Verde del Guadiamar, y el D. 250/2003 declara determinados Monumentos Naturales de Andalucía.

Hay que resaltar la reconducción hacia la vía administrativa de la reclamación de daños (89,8 millones de euros) a la empresa sueca Boliden por el vertido tóxico de la mina de Aznalcóllar al río Guadiamar el 25 de abril de 1998; ello como consecuencia del sobreseimiento penal y civil de la causa. Entiende la jurisdicción civil (cuya sentencia ha sido recurrida en amparo ante el TC) que al tratarse de una concesión minera, la reclamación, por incumplimiento contractual, es cuestión jurídico–administrativa y corresponde al orden contencioso.

En materia de *empleo*, se han dictado disposiciones sobre incentivos para la creación de empleo mediante reducción de la jornada laboral (D. 213/2003) y sobre Programas para la Inserción laboral (D. 85/2003), norma ésta llamada a ser un instrumento básico de la gestión del SAE, heredero del INEM en Andalucía, adscrito a la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico por el D. 192/2003.

En el ramo de *salud*, polariza la atención el D. 364/2003 que viene a secundar lo establecido en la Ley andaluza 7/2003 sobre investigación con células madre. El Decreto regula el funcionamiento del Comité de Investigación, actividad que posiblemente quede paralizada por efecto del Auto de suspensión del TC que hemos comentado en este Informe. Por otra parte, el D. 127/2003 regula el ejercicio del derecho a la segunda opinión médica en el Sistema Sanitario Público de Andalucía.

En el sector *educativo* destaca el D. 167/2003 sobre atención a los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorables.

En el campo de la *asistencia social*, el D. 355 regula el acogimiento residencial de menores, y el D. 300/2003 regula los tratamientos con sustancias opiáceas de personas adictas a las mismas. Por otra parte, impulsado por la Consejería de Gobernación, hay que registrar la aprobación del I Plan Andaluz del Voluntariado 2003–2005 (D. 123/2003). Finalmente, aunque no inserto propiamente en la llamada asistencia social, cabe citar aquí el Decreto 18/2003 sobre ampliación de las medidas de apoyo a las familias andaluzas, impulsado por la Consejería de la Presidencia.

La materia de *turismo* registra tres Decretos reguladores de la Inspección de Turismo, de la Oficina de la calidad del Turismo y los campamentos de turismo.

En cuanto a la materia de *espectáculos*, hay que destacar el Reglamento de Inspección, control y régimen sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas (D. 165/2003), y también cabe mencionar ciertas modificaciones al Reglamento de Hipódromos y Apuestas Hípicas. Asimismo, es destacable el Reglamento de Festejos taurinos populares cuyo objeto es regular estos festejos realizados fuera de las plazas para evitar el maltrato de las reses y preservar la seguridad de espectadores y participantes (D. 62/2003).

En el sector *ocio*, la modificación de determinadas modalidades de juego del Reglamento de Casinos de Juego.

Finalmente, en materia *estadística*, la Consejería de Economía y Hacienda promueve el Programa Estadístico de la Comunidad Autónoma para el año 2003 (D. 134/2003).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

El día 5 de junio compareció ante el Parlamento el Presidente del TSJA para presentar la Memoria anual de actividades y funcionamiento correspondiente al año 2002. Entre otras muchas cuestiones cabe destacar que los asuntos penales pendientes de resolución en las Audiencias Provinciales ascendía a unos 3.000, siendo moderada la pendencia en el ámbito civil. En los Juzgados de Primera instancia y de Instrucción, la pendencia ascendía a unos 50.000 procesos en cada orden. El propio Presidente del TSJA señaló que en el orden contencioso-administrativo la situación era preocupante, con unos 53.000 asuntos pendientes entre las Salas de Sevilla, Málaga y Granada, especialmente en esta última. Y en cuanto a los Juzgados de lo Contencioso también señaló que se habían incrementado los asuntos pendientes aunque con mejores perspectivas futuras de normalización

Conflictividad

Los asuntos iniciados ante el Tribunal Constitucional en año 2003 fueron los siguientes:

Promovidos por la Junta de Andalucía:

Recurso de inconstitucionalidad 488/2003 promovido por el Parlamento de Andalucía contra el artículo 8, apartados 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 14, 15 y 17, Disposiciones transitorias 10 y 11; y Disposición final 1ª (relativos a la delimitación de competencias en materias de Cajas de Ahorro) de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Recurso de inconstitucionalidad 893/2003 promovido por el Consejo de Gobierno contra el artículo 8, apartados 2, 3, 5, 10, 15 y 17, y Disposición final 1ª (sobre delimitación de competencias en materia de Cajas de Ahorro) de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

Recurso de inconstitucionalidad 1605/2003, promovido por el Consejo de Gobierno contra diversos preceptos (sobre delimitación de competencias en materia de enseñanza) de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

Recurso de inconstitucionalidad 1850/2003, promovido por el Consejo de Gobierno contra los artículos 76 y 78 (sobre nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas) de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003.

Recurso de inconstitucionalidad 1851/2003, promovido por el Consejo de Gobierno contra los artículos 12, 35, 68 y 120 (sobre delimitación de competencias en materia de juego, Administración de Justicia, asistencia sanitaria y ordenación del territorio y del litoral) de la Ley 53/2002, de 31 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden social.

Conflicto positivo de competencia número 6904/2002, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con una Resolución de 31 de julio de 2002, de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales por la que se convoca la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales para el año 2003. El TC, por providencia de 14 de enero de 2003, lo admitió a trámite.

Conflicto positivo de competencia núm. 476/2003, promovido por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con una Orden de 4 de octubre de 2002, del Ministerio de Medio Ambiente por la que se establecen las bases reguladoras de la ayudas a la investigación relacionadas con la Red de Parques Nacionales y se convocan para el año 2003. Admitido a trámite por providencia del TC de 25 de marzo de 2003.

Conflicto positivo de competencia núm. 3175/2003, promovido por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con los artículos 7 y 8 (sobre delimitación de competencias en materia de pesca marítima y ordenación del sector pesquero) de la Orden de 20 de enero de 2003 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se regula el ejercicio de la actividad pesquera con arte de almadraba y la concesión de licencias. Fue admitido a trámite por providencia de 3 de junio de 2003.

Conflicto positivo de competencia núm. 3933/2003, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con una Orden de 13 de marzo de 2003, del Ministerio de Economía y Hacienda por la que se autoriza la modificación de los Estatutos y el Reglamento del procedimiento para la designación de los órganos de Gobierno de la entidad Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Córdoba (CAJASUR). Admitido a trámite por Providencia del TC de 15 de julio de 2003.

Promovidos por el Estado.

Recurso de inconstitucionalidad 783/2003, promovido por el Presidente del Gobierno contra la disposición adicional quinta (sobre delimitación de competencias en materia de Cajas de Ahorro) de la Ley de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras. El recurso fue interpuesto el 12 de febrero de 2003 y fue solicitada y acordada la suspensión de la norma. Por Auto de 15 de julio siguiente el TC acordó levantar la suspensión de los apartados 1 y 2 de dicha Disposición adicional.

Recurso de inconstitucionalidad 1674/2003, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra los artículos 6, 7 y 23.4, párrafo último (sobre el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y delimitación de competencias en materia de cesión de tributos) de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, del Parlamento de Andalucía, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras. Admitido a trámite por providencia del TC de 20 de mayo de 2003.

Recurso de inconstitucionalidad 7552/2003, promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 7/2003, de 20 de octubre, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación *in vitro*, en el que se discute la delimitación de competencias en materia e investigación científica y técnica y de sanidad.

Hay que dejar constancia de la iniciativa emprendida por el Partido Popular de Andalucía para impugnar ante el Tribunal Constitucional, a través de los Ayuntamientos y por la vía del recuso en defensa de la autonomía local, la Ley andaluza 7/2002 de Ordenación Urbanística, aprobada en diciembre de dicho año, por considerarla invasora de las competencias locales. Pero no se alcanzó, aunque por muy poco, el acuerdo de la séptima parte de los Ayuntamientos andaluces, es decir, los 110 municipios necesarios para la viabilidad del recurso, como exige la LOTC tras su modificación por la Ley orgánica 7/1999.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109
 Composición a I–I–2003:
 Socialista (PSOE–A): 52
 Popular de Andalucía (PP–A): 46
 Izquierda Unida Los Verdes–Convocatoria por Andalucía (IU–CA): 6
 Andalucista (PA): 3
 Grupo Mixto (integrado por 2 miembros del PSA, escindido del PA): 2
 Composición a 31–XII–2003: Sin cambios

Estructura del Gobierno

Presidente: *Manuel Chaves González*
 Número de Consejerías: 14
 Presidencia: *Gaspar Zarrías Arévalo*
 Turismo y Deporte: *Antonio Ortega García*
 Gobernación: *Alfonso Perales Pizarro*
 Justicia y Administración Pública: *María del Carmen Hermosín Bono*
 Economía y Hacienda: *Magdalena Álvarez Arza*
 Relaciones Institucionales: *Juan Ortega Pérez*
 Empleo y Desarrollo Tecnológico: *José Antonio Viera Chacón*
 Obras Públicas y Transportes: *Concepción Gutiérrez del Castillo*
 Agricultura y Pesca: *Paulino Plata Cánovas*
 Salud: *Francisco Vallejo Serrano*
 Educación y Ciencia: *Cándida Martínez López*
 Cultura: *Carmen Calvo Poyato*
 Medio Ambiente: *Fuensanta Coves Botella*
 Asuntos Sociales: *Isaías Pérez Saldaña*

Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: Mayoritario absoluto (pacto de legislatura PSOE–A y Partido Andalucista)

Partidos y número de Diputados que le apoyan: Socialista (52 diputados) y Andalucista (3 diputados). Suman 55, lo que supone exactamente la mayoría absoluta sobre un total de 109.

Composición del Gobierno: Coalición PSOE–A y PA. Este último partido ostenta las Consejerías de Turismo y Deporte y de Relaciones Institucionales.

Cambios en el Gobierno: No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza: No ha habido

Mociones de reprobación: No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias.

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: 57 (23 PSOE; 20 PP; 4 IU; 3 PA; 2 Mixto; 5 conjuntas)

Mociones sustanciadas en Pleno: 14 (10 PP; 3 IU; 1 Mixto)

Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno: 17

Interpelaciones en el Pleno a miembros del Consejo de Gobierno: 16 (10 PP; 4 IU; 2 Mixto)

Reformas del Reglamento del Parlamento: No se han producido

Normas interpretativas y supletorias del Parlamento: No se han producido

Consejo Consultivo de Andalucía.

En la ya tradicional sesión pública, esta vez en la que será su futura sede, el Consejo Consultivo presentó ante el Gobierno su Memoria anual correspondiente al año 2002, año en cuyo inicio tuvo lugar el nombramiento y toma de posesión de su nuevo Presidente D. Juan B. Cano Bueso y se produjeron algunos cambios de consejeros, electivos y natos, con ocasión de la expiración de los mandatos.

Sobre los datos que arroja esa Memoria de 2002 ya hicimos un avance en esta misma crónica en el Informe del pasado año y como los datos son coincidentes nos remitimos a lo dicho allí. Sí es oportuno recordar lo que decíamos sobre la incesante progresión del número de dictámenes emitidos, el ascenso del número de asuntos en que las entidades consultantes se apartaron del sentido del dictamen, el descenso de los asuntos relativos a revisiones de oficio y contratación, así como la importante limitación introducida por la Ley de acompañamiento de 2002 (6000 euros de cuantía mínima) para la admisión de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial provenientes de entidades locales, Ley que también redujo los plazos para emitir dictamen sobre Anteproyectos de Ley, de una parte, y los Proyectos de reglamentos, recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia, estableciendo los exiguos plazos de 30 y 20 días, respectivamente.

Centrándonos ya en la actividad del Consejo del año 2003 podemos avanzar, sin perjuicio de los datos definitivos que ofrezca la Memoria a presentar durante 2004, que se aprecia un notable incremento de dictámenes solicitados (519) y admitidos a trámite (491). El número de dictámenes emitidos fue de 464, siendo 357 de ellos en sentido favorable a la propuesta de la Administración y 107 en sentido desfavorable, es decir, proporciones del 77 y 23 por cien-

to, respectivamente. El número de dictámenes emitidos sobre solicitudes formuladas por entidades locales fue de 153, o sea, el 33 por ciento del total, lo que está en línea con la media de ejercicios anteriores.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 15 dictámenes sobre *Anteproyectos de Ley* y 67 sobre *Proyectos de disposiciones reglamentarias*, cifras elevadas que concuerdan con la importante producción normativa de la Junta de Andalucía durante el año. Han sido dictaminados 4 *recursos de inconstitucionalidad* y 3 *conflictos de competencia* y no ha habido recursos de la Ley orgánica 7/1999 en defensa de la autonomía local. Ha aumentado sobre el año anterior el número de *revisiones de oficio* (43) y de asuntos referidos a *contratación* (61), y se ha mantenido la cifra de los relativos a alteración por Planes urbanísticos de *zonas verdes y espacios libres* (32), lo que resulta llamativo dado que la nueva Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002 ha ampliado los supuestos de preceptividad del dictamen a las “*dotaciones y equipamientos*”, ampliación –no hay lugar para enjuiciarla aquí– que supone una importante y difícil carga añadida para el Consejo Consultivo sobre cuestiones muy apegadas a criterios de oportunidad. Será muy interesante ver la doctrina, aún pendiente de publicación, que emita el Consejo sobre estos añadidos de la LOUA. En cuanto a lo que ha venido siendo el grueso de la actividad consultiva, los asuntos de *responsabilidad patrimonial*, el número sigue elevándose (230) si bien con un notable descenso de los referidos a entidades locales (de 133 del año 2002 han pasado a 89), sin duda por el efecto producido por el límite legal antes mencionado.

No se ha producido un correlativo incremento, que esté en línea con el aumento de dictámenes producidos, de resoluciones comunicadas al Consejo (278) tras la emisión de los dictámenes. Como venimos diciendo en estas crónicas y el propio Consejo recuerda cada año en sus Memorias, tal comunicación post–dictamen de la que resulta si la Administración actúa o no “de conformidad” con el mismo, es un deber legal que sin embargo sólo alcanza un índice de cumplimiento del 60 por ciento. No obstante, hay que registrar el dato positivo de que desciende el número de asuntos (19) en los que el dictamen ha sido “oído”, pero este dato es en puridad relativo dado que no consta lo ocurrido con el 40 por ciento de las resoluciones finales no comunicadas al Consejo, entre las que es lógico pensar que se encuentren en mayor medida las decisiones administrativas que desatienden el parecer del órgano consultivo.

En el aspecto institucional cabe dejar constancia, por una parte, de que hacia finales de 2003 quedó vacante la Secretaría General del Consejo por cese a petición propia de su titular, que lo ha sido desde la constitución del Con-

sejo. Y de otra, que en este año de 2004, concretamente el día 18 de febrero, se cumple el X aniversario de dicha constitución.

Cámara de Cuentas.

El día 20 de marzo de 2003 presentó el Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas ante el Parlamento el Informe anual relativo a la fiscalización de la Cuenta general del ejercicio 2001. A la luz de sus datos, los grupos del PP e IU criticaron especialmente el fuerte endeudamiento y la falta de control de las empresas públicas así como prácticas de “maquillaje contable”. Otros aspectos criticados fueron el déficit acumulado de tesorería, las numerosas modificaciones presupuestarias realizadas y la elevadísima deuda del SAS.

Hay que registrar también la presentación de otros Informes; así, el dedicado al Sector Público Local Andaluz correspondiente al ejercicio 2000, del que se extrae, en síntesis, el dato significativo de que el porcentaje de Ayuntamientos que rinden cuentas es del 68 por ciento, siendo muy bajo el número de los que la presentaron en el plazo establecido por la Ley, y siendo aún menor (20) el número de ellos que aprobaron su Presupuesto en plazo. Por otra parte, un Informe sobre Diputaciones y Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes. El día 25 de marzo presentó la Memoria de actividades del ejercicio 2002 y el Plan de actuaciones para 2003.

Defensor del Pueblo Andaluz

El día 4 de junio de 2003 fue presentada por el Defensor del Pueblo ante el Parlamento su Informe anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2002. Un Informe muy voluminoso, magníficamente estructurado, que dice mucho del buen hacer de esta Institución, especialmente implicada en los graves problemas de los sectores de la sociedad menos protegidos. Esta sensibilidad queda de manifiesto en la parte introductoria del Informe, dedicada a la situación de los derechos y libertades constitucionales de los andaluces en relación con la actuación administrativa, donde se resaltan problemas tales como el de las listas de espera, la sanidad ante las antenas de telefonía móvil, la delimitación de entornos en los Bienes de Interés Cultural, o las agresiones urbanísticas al suelo no urbanizable. Las quejas iniciadas durante dicho año fueron 4831, destacando sobre todas el área de Justicia, seguida de Medio Ambiente, Salud, Obras Públicas y Transportes, y Educación.

El ejercicio del 2003 ha supuesto para la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz una profundización en el desarrollo de la función tuitiva que tie-

ne encomendada. Para ello, se han seguido realizando las actuaciones e intervenciones destinadas a corregir aquellas prácticas y carencias administrativas que pudieran afectar al ámbito de derechos de la ciudadanía, así como nuevas medidas destinadas a fomentar y fortalecer esos derechos.

La actividad de supervisión del funcionamiento de la Administración Pública andaluza, ha seguido incrementándose. En el transcurso del año se han presentado ante la Institución 4.942 quejas, lo que supone un incremento del 2,2 por ciento respecto a las del año anterior.

Otro claro exponente de esa actividad supervisora ha sido el número de quejas de oficio tramitadas en ese período, que ascendió a 188, lo que representa un incremento del 20 por ciento respecto a las del año anterior, con la que ello supone de atención espontánea a las cuestiones que surgen y preocupan a la sociedad andaluza.

Por lo que se refiere a las materias objeto de las quejas que plantean los ciudadanos, continúan siendo en este ejercicio, como más numerosas y por este orden, las relacionadas con el funcionamiento de la Administración de Justicia y prisiones, la asistencia sanitaria, la vivienda y la educación. Hay que destacar también, en relación con este balance de quejas, el incremento que han experimentado las que afectan a materias gestionadas por Ayuntamientos y Diputaciones, que se han incrementado un 37 por ciento.

La elaboración de Informes Especiales sobre investigaciones extraordinarias realizadas por el Defensor del Pueblo es otra de las tareas habituales de esta Institución en el ejercicio de su función tutelar. Durante el año 2003 se han elaborado cuatro de estos Informes, referidos a la situación de la Justicia de Paz en Andalucía, la protección y seguridad de los centros docentes, las condiciones de habitabilidad e inaccesibilidad de muchos ciudadanos a que se refiere el informe sobre “personas prisioneras en sus viviendas”, y sobre las intervenciones de la Institución en estos veinte años para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad en Andalucía.

Las actuaciones encaminadas al fomento de los derechos de la ciudadanía se ha concretado en la aprobación de una Carta de Servicios y Buena Práctica Administrativa por el Defensor del Pueblo Andaluz, como instrumento de garantía para los ciudadanos a recibir un servicio de calidad de esta Institución pública. Con la aprobación de esta “carta de servicios”, el Defensor del Pueblo Andaluz ha querido ser la primera entidad pública de Andalucía en comprometerse con la ciudadanía en la prestación de servicios de calidad.

Por último, hay reseñar que coincidiendo con la celebración del año 2003 como Año Europeo de las Personas con Discapacidad, el Defensor del Pueblo Andaluz ha desarrollado una intensa actividad en defensa de los derechos de este sector de población que ha culminado con la remisión al Parlamento de Andalucía de los dos Informes Especiales antes referidos, así como la celebración de convenios de colaboración con todas las organizaciones sociales que componen el Comité de entidades representantes de personas con discapacidad en Andalucía (CERMI), para la cooperación con esta Institución con el fin de garantizar el respeto a los derechos de este colectivo.

Sobre la competencia de la Administración para declarar la responsabilidad de los particulares por daños que éstos ocasionen en los bienes de aquélla

Pedro Luis Serrera Contreras

Abogado del Estado

SUMARIO: I. POSICIONES DOCTRINALES. II. UNA REFERENCIA A LA LEY 30/1992. III. LA SOLUCIÓN EN LA NUEVA LEY DE PATRIMONIO. IV. UNA APORTACIÓN JURISPRUDENCIAL. V. CONTESTACIÓN AFIRMATIVA RESPECTO A LOS BIENES DEMANIALES. VI. SUPUESTOS EXCEPCIONALES DE ADMISIÓN EN LOS BIENES PATRIMONIALES. VII. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. POSICIONES DOCTRINALES

La aparición de la reciente Ley de Patrimonio de las administraciones públicas da pie para replantear el problema indicado en el título de este trabajo. Y para comenzar nada más ilustrativo que recoger las opiniones que en su momento vertieron los máximos representantes de la doctrina administrativa española.

En su Tratado de Derecho Administrativo, edición de 1974, el profesor Garrido Falla nos recordaba que para la conservación del dominio público se reconoce a la administración una potestad sancionadora que el derecho administrativo francés clásico conoce con el nombre de *police de la voirie*, entendiendo por tal un conjunto de reglas penales relativas a las vías de comunicación y a las riberas del mar, así como a ciertas materias asimiladas.

Añade que ese planteamiento resulta demasiado estrecho y debe ser revisado en cuanto al fundamento que parece desprenderse de la terminología empleada. En primer lugar porque la potestad sancionadora que a la admi-

nistración se otorga puede referirse a cualquier dependencia del dominio. En segundo lugar porque su fundamento no está tanto en el poder general de policía como en la acción de oficio aplicada a la especial situación jurídica que ostenta como titular de los bienes del dominio público, cuya integridad y permanencia en su afectación le está encomendada.

Concluye que el derecho positivo español reconoce esa potestad en relación con las diversas dependencias del dominio público. Cita Garrido Falla como ejemplo la legislación penal de montes.

Unos años después García Enterría y Tomás Ramón Fernández se ocupan del tema en el Tomo II de su Curso de Derecho Administrativo, edición de 1977. Para ellos la policía demanial se aplica también a quien no está en esa relación previa de supremacía especial y simplemente perturba o amenaza el buen orden de las cosas administrativas, estableciendo así un círculo preventivo de protección no disciplinaria.

En todo caso, afirman, lo que es común es que esta potestad sancionadora se presenta como una extensión de la facultad administrativa de autodefensa referida a la integridad de las cosas públicas. La técnica de la policía demanial se ha extendido luego a algún bien patrimonial especialmente protegido.

Se configuran así como tres círculos. El que abarca a los relacionados con la administración por una sujeción especial; el de los que simplemente lesionan bienes de aquélla; y el más amplio, cuando se trata de defender determinados bienes patrimoniales.

II. UNA REFERENCIA A LA LEY 30/1992

Si la facultad de la administración de exigir responsabilidades por el daño ocasionado a sus bienes encuentra base en la potestad de sanción, conviene tener presente lo que al efecto determinaba la Ley 30 de 1992. El apartado 1 del artículo 127 establece que la potestad sancionadora de las administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercerá cuando haya sido expresamente atribuida por una norma con rango de Ley.

En los comentarios a dicha Ley 30/92, editados por el Ministerio de Justicia y el BOE en 1993, Uría Fernández indicaba en el Tomo II que ese apartado 1 del artículo 127 constituye una manifestación del principio de legali-

dad en materia sancionadora derivada del artículo 25.1 de la Constitución española.

Pero esa exigencia de responsabilidad por los daños tiene en nuestro derecho un anclaje más claro. Así el apartado 2 del artículo 130 de la Ley 30/1992 establece que las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados que podrán ser determinados por el órgano competente, debiendo, en este caso, comunicarse al infractor para su satisfacción en el plazo que al efecto se determine, y quedando, de no hacerse así, expedita la vía judicial correspondiente.

En la obra y lugar antes citados Uría Fernández destaca que en ese precepto, y con relación a la Ley de procedimiento de 1958, se introduce una novedad. Porque se establece la posibilidad de que, en el caso de un procedimiento sancionador, se produzca la determinación de la indemnización de daños y perjuicios que, además de la eventual sanción, deba afrontar el infractor, así como la obligación del mismo de reponer las cosas al estado en que se encontraban anteriormente.

Sobre que el artículo 130 mencionado contiene novedad, nada más claro que observar la postura de García Enterría y Tomás Ramón Fernández en la obra y lugar antes citados. Era en torno al problema de si la Administración es o no competente para imponer al infractor y concretar el deber de reparación. Algunas de las normas citadas lo afirman (así las de minas, aguas, caza, pesca fluvial, como ejemplo); otras se callan sobre el particular. Quizás para evitar el problema no faltan las normas que incluyen el importe de la reparación del daño en la cuantía de la multa. Y aún sin esa precisión legal, es casi lo normal que en el importe de las multas se incluya indiscriminadamente esa finalidad resarcitoria de los perjuicios que a la Administración causa la infracción. Hasta aquí dichos autores.

En todo caso, hay que decir que esa facultad de reclamar tales daños el artículo 130 la conectaba al procedimiento sancionador. Y aún así debemos recordar que, conforme a tal precepto, si la indemnización no se abonaba, quedaba abierta la vía judicial correspondiente. La potestad administrativa resultaba así en entredicho.

Ya lo habían adelantado en 1977 los autores últimamente citados. Para ellos la competencia administrativa para imponer a los sancionados condenas

paralelas de resarcimiento de los daños y perjuicios que a la propia administración causa la infracción, salvo que estén autorizados por la Ley, y fuera del supuesto ya indicado de acumulación implícita en las cuantías de las multas, tampoco puede admitirse como norma general, por tratarse igualmente de una cuestión civil.

Al comentar la Ley de 1992, y su artículo 130 Uría Fernández llega a la misma conclusión. Si la obligación de indemnizar el daño no es atendida voluntariamente por el infractor, podría ser exigida a través de la correspondiente vía judicial. Dicha vía judicial, atendiendo al *non bis in idem*, sería la civil.

Independientemente del argumento que al final se ha utilizado, podemos comprobar que autores distintos y en fechas diversas no ven clara la competencia de la administración para exigir coactivamente esas responsabilidades por daños. Habría de reclamarlos ante los Tribunales del orden civil (cual decía Uría) y por tratarse de una cuestión civil (como indicaban G^a Enterría y T. R. Fernández).

En definitiva, a esa conclusión también sirve de apoyo el tenor del apartado 2 del artículo 97 de la Ley 30/1992. En cualquier caso, no podrá imponerse a los administrados una obligación pecuniaria que no estuviese establecida con arreglo a una norma de rango legal. Tal es el precepto.

En aquellos comentarios editados por el Ministerio de Justicia en 1993, Martínez Mohedano expresaba que esa norma del artículo 97 es una transposición del principio consagrado en el artículo 31.3 de la Constitución española, estableciéndose la necesidad de previsión expresa en una norma de rango legal para que la administración pueda imponer obligaciones pecuniarias a los administrados.

Indica ese autor que el precepto no habla de Ley, sino de norma de rango legal, a pesar de que el Consejo de Estado sugirió la referencia expresa a la Ley, en aras de una mayor precisión de esta garantía. Aún sin ello, la norma es expresiva a nuestros efectos. Queda pues en entredicho la potestad de la administración para exigir esas indemnizaciones por daños.

III. LA SOLUCIÓN EN LA NUEVA LEY DEL PATRIMONIO

En concreto por lo que se refiere a los bienes patrimoniales de la administración, la nueva Ley de Patrimonio no permite llegar a otras conclusiones distintas de la anterior negativa.

En primer lugar eso es lo que se desprende del examen de las facultades que a la administración atribuye tal Ley. En el artículo 41 se enumeran las facultades y prerrogativas que tiene la administración para la defensa de su patrimonio. Figuran la potestad de investigación, la de deslinde, la de recuperación posesoria y la de desahucio en vía administrativa.

El apartado 2 de ese artículo 41 establece que el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la administración de estas potestades corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional. A su vez el artículo 41 prescribe que frente a las actuaciones que, en ejercicio de esas potestades y de acuerdo con el procedimiento establecido, realicen las administraciones públicas no cabrá la acción interdictal. Las demandas en que se ejercite tal pretensión no se admitirán a trámite. Se alude claro es al interdicto de retener.

Lo que resulta cierto es que dentro de esa lista de facultades no se enumera la de reclamar indemnización por los daños que los particulares causen a los bienes patrimoniales de la administración.

En segundo lugar, tampoco puede ampararse esa competencia en las normas que la nueva Ley de Patrimonio dedica a la potestad sancionadora. Basta en efecto examinar el artículo 192 de aquélla, dedicado a las infracciones, para comprobar que entre ellas se enumeran la producción de daños a los bienes de dominio público. Esa infracción será muy grave si el importe del daño supera la cantidad un millón de euros. Será grave, cuando la cuantía esté entre los 10.000 euros y el millón anterior. Finalmente será leve cuando el monto del daño no supere los 10.000 euros.

Si la facultad de exigir la responsabilidad por daños aparecía conectada a la potestad sancionadora (artículo 130 de la Ley 30/1992), resulta claro que no podrá aplicarse tratándose de bienes patrimoniales, porque el daño a éstos no aparece configurado como infracción sancionable en la nueva Ley.

En tercer lugar, tampoco se desprende otra cosa de lo que la reciente Ley establece para la defensa del Patrimonio. En efecto, el artículo 10, al enumerar las competencias de los departamentos ministeriales y de los organismos públicos dependientes de aquéllos, se refiere a la vigilancia, protección jurídica, defensa, inventario, administración, conservación y demás actuaciones que requiera el correcto uso de esos bienes.

Tampoco allí se habla de reclamar indemnización por los daños. Y es más, cuando el artículo 28 establece la extensión de esa obligación de defensa, prescribe que las administraciones públicas protegerán adecuadamente los bienes del patrimonio, procurarán su inscripción registral) y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

Ese ejercicio de acciones judiciales está demostrando que la administración muchas cosas no puede realizarlas por su propia autoridad. Coincide esto con lo que proclamaba el apartado 2 del artículo 130 de la Ley 30/1992, cuando se refería a la vía judicial correspondiente. Es lo que veíamos en García Enterría y en Tomás Ramón Fernández.

En cuarto lugar, si lo que se está manteniendo vale para la administración general del Estado, con mucho más motivo para las entidades jurídicas empresariales. Y así el apartado 3 del artículo 41 de la nueva Ley establece que las prerrogativas que en ese precepto se enumeran, y que antes vimos, aquellas entidades sólo podrán ejercitarlas para la defensa de los bienes que tengan el carácter de demaniales. No por tanto para los patrimoniales; y menos aún ejercer las potestades no incluidas en dicho artículo.

Lo mismo vale decir para las entidades públicas empresariales y demás entes enumerados en el artículo 166 de la nueva Ley con ocasión de regularse el patrimonio empresarial de la administración general del Estado. Para las entidades públicas el artículo 167 prescribe que ajustarán su gestión patrimonial a esta Ley. En lo no previsto por ella se ajustarán al derecho privado, salvo en materia de bienes de dominio público en que les serán de aplicación las disposiciones reguladoras de estos bienes. Cuando se trate de sociedades mercantiles, el mismo artículo 167 remite su gestión a las normas del derecho privado, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley que les resulten expresamente aplicables.

Predomina pues la invocación al derecho privado; y por lo que se refiere a los bienes patrimoniales, ni de lejos hay asomo de esa facultad de exigir responsabilidad por daños, que es el objeto de nuestro trabajo.

En quinto lugar, la misma conclusión se desprende del régimen que la nueva Ley establece para los bienes del Patrimonio. Con referencia a los demaniales, el artículo 6 enumera entre los principios relativos a los mismos, *“el ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente Ley u otras especiales otorguen a las administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad”*. Es en definitiva un reflejo de lo que prescribe el apartado 1 del artículo 132 de la Constitución Española.

Pues bien, para esos bienes demaniales el artículo 5 de la reciente Ley establece que se regirán por las leyes y disposiciones especiales que les sean de aplicación y, a falta de normas especiales, por esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o complementen. Como derecho supletorio se aplicarán las normas generales del derecho administrativo y, en su defecto, las normas del derecho privado.

Frente a ello y tratándose de bienes patrimoniales, el artículo 7 de la Ley en el apartado 3 prescribe que, entre otras cosas, para su administración y defensa, se regirán por dicha Ley y las normas de desarrollo. Supletoriamente se aplicarán las normas del derecho administrativo en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y el procedimiento que haya de seguirse para ello, y las normas del derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico.

Como en la Ley de Patrimonio no hay mención de esa facultad de reclamar indemnización por daños a los bienes patrimoniales, y como esa potestad no puede considerarse norma de competencia o de procedimiento, porque encierra una materia de fondo o sustantiva, es claro que hay que acudir al derecho privado, donde por supuesto tal facultad no aparece atribuida a una de las partes.

En sexto lugar, la tesis que se está manteniendo también queda corroborada por lo previsto para los negocios patrimoniales en la estudiada Ley. El artículo 106 de ésta, al ocuparse de los contratos para la explotación de los bienes que no son demaniales, prescribe en el apartado 2 que a dichos negocios les serán de aplicación las normas contenidas en el Capítulo 1 del Título V de la Ley.

Y en ese Capítulo el artículo 110, sobre régimen jurídico de los negocios patrimoniales, establece que tales convenios sobre bienes patrimoniales se regirán por la Ley en cuanto a su preparación y adjudicación. Pero en cuanto a los efectos y extinción serán aplicables las normas del derecho privado. Y en ellas no se concede esa facultad exorbitante a una de las partes.

Podría invocarse, no obstante, lo que previene el artículo siguiente, o sea el 111. Para su apartado 1 los contratos, convenios y demás negocios jurídicos están sujetos al principio de libertad de pactos. La administración pública podrá, para la consecución del interés público, concertar las cláusulas y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarias al ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración.

Pensamos que esa libertad de pactos no puede atribuir a la administración la facultad de reclamar la responsabilidad por los daños a sus bienes. En primer lugar esta lesión surge normalmente fuera de un convenio o contrato, por lo que no cabría el establecer tales pactos. Y en todo caso, el ordenamiento jurídico no permite que una parte pueda ejercitar aquella potestad en una relación que es básicamente privada, cuando las normas de nuestro derecho positivo que citábamos al principio parten del sistema contrario.

IV. UNA APORTACIÓN JURISPRUDENCIAL

Si el examen de la nueva Ley confirma la postura negativa, la misma encuentra apoyo también en la jurisprudencia. El artículo 41 en su apartado 2 prescribe que el conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión del ejercicio por la administración de las potestades que enumera corresponderá a los órganos de este orden jurisdiccional. Y una vez más pueden citarse aquellas frases de García Enterría y Uría Fernández.

A su vez, el artículo 43, para cuando en el ejercicio de las potestades indicadas se lesione la propiedad u otros derechos o titularidades de carácter civil, establece que los perjudicados podrán ejercitar las acciones pertinentes ante los órganos del orden jurisdiccional civil. El recurso contencioso es sólo para cuando se infrinjan las normas sobre competencia o procedimiento.

Algo parecido es lo prevenido en el artículo 110 para los negocios patrimoniales. Salvo los actos separables en cuanto a la preparación y adjudicación de esos convenios, cuando en torno a ellos surjan controversias entre las partes el orden jurisdiccional civil será el competente para resolverlas.

Esto será aplicable en esos casos de daños a bienes patrimoniales. La responsabilidad a reclamar al particular es cuestión de naturaleza civil que ha de residenciarse ante los Tribunales de ese orden.

Podría traerse aquí a colación la jurisprudencia del Tribunal de Derechos Humanos cuando trata de proteger derechos de carácter civil de los particulares. Y tal carácter tiene la defensa ante la exigencia de reclamaciones económicas, aunque quien las formule sea la propia administración. Y dentro de nuestro ordenamiento no hay base legal para mantener la postura contraria.

Prueba de ello es la importante Sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo de 17 de abril de 1975 (RA 2556), con Ponencia del Sr. Gabaldón. Se

anuló el acuerdo de un ayuntamiento que exigía indemnización a una empresa por daños que las instalaciones de ésta habían causado a dependencias demaniales de la corporación.

En efecto *“se aprecia incompetencia de la administración demandada para entender en materia propia de los Tribunales de la jurisdicción civil, cual es la de responsabilidad por daños causados por un particular a los bienes de aquélla, aunque sean de dominio público, como derivada del artículo 1902 del Código Civil, al no existir una norma específica que, aun de modo excepcional, atribuya a aquélla la facultad de resarcirse sin previo pronunciamiento de los Tribunales”*.

Como el ayuntamiento había invocado las normas de autotutela posesoria, la Sentencia lo rechaza: *“No cabe invocar el artículo 55 del Reglamento de bienes sobre potestades de recuperación posesoria, pues ello equivaldría a ampliar una excepcional prerrogativa de la administración... a una institución de naturaleza diferente en su esencia y por tanto no subsumible entre las facultades derivadas de la primera”*.

Frente a las acciones posesorias de carácter real, *“las acciones indemnizatorias son, por un lado, puramente personales, como derivadas de una obligación de reparar el daño”*. Y frente a lo provisional de la tutela posesoria, esas acciones indemnizatorias *“no llevan a una protección cautelar sino a un definitivo resarcimiento”*. Además, ese acuerdo habrá de *“pronunciarse sobre la valoración de los daños, la determinación del agente y la naturaleza de su actuación, la relación de causalidad y la imputación a un sujeto patrimonialmente responsable”*.

El ayuntamiento declaró esa responsabilidad y precisamente en virtud de la misma naturaleza de ese acto, *“hay que entender que la corporación actuó con incompetencia manifiesta, puesto que lo hizo invadiendo las atribuciones de los Tribunales Civiles”*. En consecuencia el referido acto es radicalmente nulo, como comprendido en el n° 1 apartado a) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

Dos brevísimas observaciones sobre tan fundamental Sentencia. La primera, que, aunque dictada cuando estaba en vigor la Ley de 1958, su doctrina es aplicable con la actual Ley 30/1992 que no ha alterado sustancialmente el estado de la cuestión. Y la segunda, que si esa facultad de exigir indemnizaciones se niega en la Sentencia aún tratándose de bienes demaniales (en el caso un cementerio), a fortiori sería rechazada cuando se está en presencia de bienes patrimoniales, que son los que motivaban nuestra atención.

V. CONTESTACIÓN AFIRMATIVA RESPECTO A LOS BIENES DEMANIALES

En el caso de los bienes demaniales la situación ha cambiado con la nueva Ley de Patrimonio. Recordemos que el artículo 192 de la misma conceptuaba como infracciones muy graves, graves o leves la producción de daños en los bienes de dominio público, a tenor del importe o cuantía del daño. Claro es que a ello corresponde la sanción oportuna.

Pero frente al artículo 130 de la Ley 30/92, que se remitía a la vía judicial correspondiente, ahora el artículo 193 de la Ley de Patrimonio en su apartado 3 establece lo siguiente: *“con independencia de las sanciones que puedan imponérsele, el infractor estará obligado a la restitución y reposición de los bienes a su estado anterior, con la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados, en el plazo que en cada caso se fije en la resolución correspondiente. El importe de estas indemnizaciones se fijará ejecutoriamente por el órgano competente para imponer la sanción”*.

Y por si cupiese alguna duda, el artículo 197, dedicado a la ejecución de las sanciones, prescribe en su apartado 2: *“El importe de las sanciones y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las responsabilidades contraídas podrán ser exigidos por los procedimientos de ejecución forzosa previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”*.

La exigencia de responsabilidad por la administración tratándose de bienes de dominio público tiene otro reflejo en la nueva Ley de Patrimonio. Es cuando el artículo 92 en el apartado 6 se ocupa de las autorizaciones demaniales. *“Al solicitante de autorizaciones de uso privativo o aprovechamiento especial del dominio público, cualquiera que sea el régimen económico que les resulte de aplicación, podrá exigírsele garantía, en la forma que se estime más adecuada, del uso del bien y de su reposición o reparación, o indemnización de daños en caso de alteración”*.

Claro es que de haber daños se exigirán con cargo a la garantía. Pero cuando los gastos generados excedan del importe de aquélla, su cobro podrá hacerse efectivo por la vía de apremio. Estamos pues ante la típica potestad de la administración.

El tercer supuesto en que la facultad de exigir responsabilidad aparece en la nueva Ley es el relativo al desahucio administrativo. Ya García Enterría y Tomás Ramón Fernández, en el Tomo I de su Curso de Derecho Administrativo

edición de 1975, indicaban que ese desahucio era simplemente una variedad de la compulsión directa y consistía en el lanzamiento por los propios agentes de la administración de quienes ocupan sin título bastante los bienes de dominio público. Y añadían que esa potestad se aplicaba también por extensión para el desalojo de los expropiados, así como para el de los beneficiarios, arrendatarios y ocupantes de las viviendas de protección oficial.

Efectivamente la nueva Ley de Patrimonio regula la potestad de desahucio en caso de dominio público. Y así el artículo 58 establece que las administraciones públicas podrán recuperar en vía administrativa la posesión de sus bienes demaniales cuando decaigan o desaparezcan el título, las condiciones o las circunstancias que legitimaban su ocupación por terceros. Para ejercitar esa potestad el artículo 59 prescribe la previa declaración de haberse extinguido o caducado el título que amparaba la ocupación. Esa declaración se efectúa en vía administrativa, previa instrucción de expediente y con audiencia del interesado.

Pero el apartado 2 de ese artículo 59 establece que, al liquidarse la situación posesoria del ocupante, se determinará, en su caso, la indemnización que sea procedente. El apartado 3 añade que la resolución que recaiga será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan.

Con independencia de esa indemnización que la administración puede exigir, el apartado 5 de ese artículo 59 concluye que los gastos que ocasione el desalojo serán a cargo del detentador, pudiendo hacerse efectivo su importe por la vía de apremio. Estamos pues ante típicas potestades administrativas.

VI. SUPUESTOS EXCEPCIONALES DE ADMISIÓN EN LOS BIENES PATRIMONIALES

Si bien tratándose de bienes patrimoniales no cabe la exigencia de responsabilidad en vía administrativa por los daños causados, ello es por regla general. Porque hay excepciones en la reciente Ley de Patrimonio.

La primera, tratándose de la recuperación posesoria. Esta es una de las típicas facultades que para la defensa del patrimonio enumera el artículo 41 de la nueva Ley. Después el artículo 55 la prevé expresamente; y es aplicable tanto a los bienes demaniales como a los meramente patrimoniales. Sólo varía el plazo para ejecutarla, según se trate de bienes de una u otra naturaleza. Luego, la regulación procedimental es común.

Y cuando el artículo 56 detalla el ejercicio de la potestad de recuperación, el último párrafo establece: En estos supuestos serán de cuenta del usurpador los gastos derivados de la tramitación del procedimiento de recuperación, cuyo importe, junto con el de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado a los bienes usurpados, podrá hacerse efectivo por el procedimiento de apremio.

Tenemos pues el caso de daños a bienes patrimoniales cuyo importe puede reclamarse en vía administrativa y en el uso de la correspondiente potestad.

La segunda excepción aparece en el caso de la cesión gratuita de bienes y derechos. Con respecto a los bienes patrimoniales la figura está recogida y regulada en el artículo 145 de la nueva Ley. Podrá cederse la propiedad o el uso; y en todo caso el cesionario tiene la obligación de destinar los bienes al fin expresado en el acuerdo correspondiente.

Si hay incumplimiento de la finalidad prevista en la cesión, procede declarar la resolución de la misma, con reversión de los bienes a la administración cedente.

Para ese supuesto el artículo 150 de la Ley establece en el apartado 1 que será de cuenta del cesionario el detrimento o deterioro sufrido por los bienes cedidos, sin que sean indemnizables los gastos en que haya incurrido para cumplir las cargas o condiciones impuestas.

Tratándose de bienes de la administración general del Estado, el acuerdo de resolución corresponde al Ministro de Hacienda. El apartado 2 del artículo 150 prevé que en esa resolución se determinará lo que proceda acerca de la reversión y la indemnización por los deterioros que los bienes hayan sufrido. (La Ley habla de resolución que acuerde la cesión, cuando debió decir: acuerdo que decreta la resolución de la cesión).

Todavía el apartado 3 del artículo 151, prescribe que la orden por la que se acuerde la resolución de la cesión y la reversión será título suficiente para, en su caso, reclamar el importe de los detrimentos o deterioros del bien, actualizado ese importe al momento en que se ejecute el acuerdo de reversión.

VII. A MODO DE CONCLUSIÓN

Tenemos pues en conclusión que con arreglo a la nueva Ley de Patrimonio la Administración puede reclamar en vía administrativa la indemnización

por los daños que se hayan ocasionado a sus bienes demaniales. La potestad sancionadora que al efecto se le atribuye da base suficiente para esa exigencia o reclamación.

En cambio, tratándose de bienes patrimoniales, la conclusión ha de ser distinta. En el artículo 192 relativo a las infracciones, la letra f) del apartado 3 considera como leve: cualquier otro incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley. Pero esa prescripción enormemente general no puede ser base de aquella prerrogativa para la exigencia de responsabilidad. Falta aquí la norma especial, que es la que reclamaban García Enterría y Tomás Ramón Fernández y que sí existe para los bienes de dominio público.

En los patrimoniales la exigencia de responsabilidad por vía administrativa sólo cabe en los dos supuestos excepcionales antes señalados: el de recuperación de oficio y el de revocación de las cesiones gratuitas. En definitiva en ambos casos hay un matiz claro de ilicitud que da pie a esa facultad administrativa. En el primer supuesto porque se da una situación de usurpación del bien a lo que se une el daño causado a ese elemento patrimonial. Y en el segundo porque se ha incumplido la finalidad prevista en esa cesión gratuita. Tan aparece aquí ilicitud que en el artículo 192 y entre las infracciones graves se incluye la utilización de esos bienes recibidos gratuitamente para fines distintos de los previstos en el acuerdo de cesión. Pero no dándose esos dos supuestos excepcionales, falta la base para aquella potestad administrativa. En tal sentido la recordada Sentencia de 1975 aún conserva vigencia.

Si acaso lo que hubiese sido deseable es que la nueva Ley, y en cuanto a los bienes patrimoniales, hubiese enunciado de forma más clara la regla general y las excepciones sobre exigencia de responsabilidad a los causantes de daño, tal cual se ha mantenido en el presente trabajo tras una indagación de sus preceptos.

Enseñanzas deportivas en Andalucía: configuración jurídica de las titulaciones, autorizaciones y certificados

Ignacio Jiménez Soto

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Granada

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES.- II. LA OBLIGATORIEDAD DE LA TITULACIÓN: 1. El interés por regular las profesiones y su protección jurídica.- 2. Planteamientos constitucionales sobre el ejercicio profesional.- 3. Eficacia jurídica del pronunciamiento legal del artículo 48.- III. LAS ENSEÑANZAS DEPORTIVAS: 1. La necesaria coordinación administrativa.- 2. Las formaciones en materia de deporte en Andalucía: a) Enseñanza universitaria.- b) Enseñanza deportiva de formación profesional de régimen general.- c) Enseñanza deportiva de régimen especial. - d) Enseñanza náutico-deportivas y subacuático-deportivas. IV.- LAS TITULACIONES DE LOS ÁRBITROS Y JUECES. V.-LA FORMACIÓN CONTINUA: a) Los Cursos de Verano de las Universidades.- b) Los Cursos del Instituto Andaluz del Deporte. VI.- BIBLIOGRAFÍA

I. CONSIDERACIONES GENERALES

El título V de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte en Andalucía contiene dos ámbitos claramente diferenciados y, a su vez, perfectamente conectados como son: la obligatoriedad de poseer una titulación para realizar determinadas servicios profesionales relacionados con la formación, dirección, rehabilitación, entrenamiento, animación u otros (art. 48), y la competencia de la Administración en materia de enseñanzas deportivas (art. 49). La propia inserción del articulado en el texto, invirtiendo su discurso lógico, como hubiera sido, primero las enseñanzas y después la obligatoriedad, constituye una prueba más de la recepción, por parte del legislador, de las sensibilidades de los profesionales de la educación física y el deporte porque se regule su ejercicio profesional. Así pues, las presiones de colectivos como las Facultades de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, el Colegio de Licen-

ciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, los colectivos de estudiantes de educación física nucleados en torno a CES-CAFIDE, etc., influyeron para que, al menos formalmente, el texto legal resaltara una de las cuestiones más importantes para estos profesionales. Ciertamente, el hecho de ser una de las leyes del deporte más recientes propició una especial atención por parte de este colectivo, no sólo de Andalucía, por ver si sus pretensiones eran recogidas en la nueva Ley.

Sin embargo, como expusimos en su momento, con el desarrollo legislativo de los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas en sus correspondientes leyes del deporte, habían incluido la obligatoriedad de estar en posesión de la titulación vigente para realizar servicios profesionales de carácter deportivo. Luego la regulación andaluza no iba a constituir una novedad con respecto al resto del Estado (JIMÉNEZ SOTO, 2001a:104-110) como podemos apreciar, con algunos ejemplos en los siguientes textos:

En el artículo 51 de la Ley 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte de Aragón, se ofrece la siguiente regulación: «La enseñanza, dirección y entrenamiento o animación de carácter técnico-deportivo en el ámbito aragonés exigen estar en posesión de la correspondiente titulación deportiva o de la autorización específica y temporal que expedirá la Diputación General, de conformidad con las disposiciones de desarrollo del presente artículo».

La Ley 2/1994, de 29 de Diciembre, del Deporte en Asturias, a través de su artículo 55 dispone: «En los términos establecidos en la legislación general de la materia, para la realización de actividades de enseñanza y entrenamiento de carácter deportivo, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, se exigirá estar en posesión de la correspondiente titulación técnica deportiva oficial».

Por su parte, en la Ley 3/1995, de 21 de febrero del Deporte de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, define esta materia en su artículo 53: «La Administración deportiva del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares velará por la salud pública de todas las personas que practiquen deporte. Todos los que ejerzan una actividad deportiva deben poseer la titulación que establezca la legislación vigente».

En las Islas Canarias se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 8/1997, de 9 de julio: «1. Para la realización de las actividades de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento y cualesquiera otras relacionadas con la ac-

tividad física y el deporte, se exigirá la titulación establecida en cada caso en las disposiciones vigentes».

En cuanto a la Comunidad de Castilla y León, el artículo 59.2 de la Ley 9/1990 de Educación Física y Deportes, lo regula con el siguiente tenor: «Para impartir enseñanzas o prestar servicios de asesoramiento y entrenamiento técnico-deportivo será requisito indispensable tener la titulación que para cada caso se especifique en las disposiciones vigentes».

El artículo 25 de la Ley 1/1995, de 2 de marzo, del Deporte de Castilla la Mancha, establece lo siguiente: «Para la realización de actividades de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento y cualesquiera otras que se establezcan relacionadas con la actividad físico-deportiva, dentro del ámbito territorial de Castilla la Mancha, se exigirá estar en posesión de la correspondiente titulación deportiva».

En Extremadura, la Ley 2/1995, de 6 de abril, del Deporte, lo regula por medio del artículo 53: «Para la realización de actividades de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento o animación de carácter físico deportivo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se exigirá estar en posesión de la correspondiente titulación».

El artículo 18 de la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid, determina que «La tipología, estudios, competencias y funciones de los técnicos Deportivos de la Comunidad de Madrid se establecerán reglamentariamente, sin perjuicio del marco estatal».

En la Rioja, y por medio del artículo 63 de la Ley 8/1995, de 2 de mayo del Deporte, se regula de la siguiente forma: «1. Para la realización de actividades y prestación de servicios, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Rioja, relacionados con la enseñanza, formación, dirección, rehabilitación, entrenamiento o animación de carácter técnico deportivo y cualesquiera otras que se establezcan relacionadas con el deporte, se exigirá estar en posesión de la correspondiente titulación deportiva».

Por su parte, la Ley del Deporte del País Vasco 14/1998, de 11 de junio, indica en su artículo 62: «1. Para la realización de servicios de enseñanza, dirección gestión, entrenamiento, animación y cualesquiera otros directamente relacionados con el deporte, los poderes públicos exigirán, en el ámbito propio de sus competencias, la posesión del correspondiente título oficial. A través de las disposiciones de desarrollo de la presente ley se efectuará, en los dis-

tintos ámbitos, la concreta delimitación del alcance de la obligatoriedad de las titulaciones. 2 Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, así como las federaciones deportivas, velarán de forma efectiva por el cumplimiento de la exigencia establecida en el apartado anterior».

Y, por último, en la Ley 4/1993, de 20 de diciembre, del Deporte de la Comunidad Valenciana, el artículo 18 nos ofrece el siguiente texto: «Para la realización de actividades de enseñanza, dirección, gestión, entrenamiento y cualesquiera otras que se establezcan relacionadas con el deporte, dentro del ámbito de la Comunidad Valenciana, se exigirá estar en posesión de la correspondiente titulación deportiva».

Así las cosas, y en relación al conjunto de los textos normativos de algunas comunidades Autónomas, la regulación que realiza la Ley andaluza no puede ser considerada de original, al circunscribirse por cuestiones competenciales, como no podía ser de otra forma, dentro de los planteamientos mantenidos en las otras leyes, y que en líneas generales podemos decir que responden a las siguientes características:

1. Es voluntad del legislador en la mayoría de las Comunidades Autónomas, que la práctica profesional de ciertas actividades relacionadas con la actividad física y deportiva esté sujeta a un título.

2. Existe una manifiesta dificultad en los ejemplos vistos, en delimitar con carácter general los conceptos de «Título» y «Profesión Titulada» en el ámbito deportivo. Consecuencia de ello es la aparición de tres categorías de títulos: titulación exigida por las disposiciones vigentes o titulación correspondiente –Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla y León, Extremadura; titulación deportiva –Aragón, Asturias, Rioja y Valencia– y titulación oficial –País Vasco–. Aun así con este problema, creemos interpretar en este sentido, y al margen de denominaciones, que el legislador tiene en todos los casos la voluntad de hacer referencia a un «Título Oficial», sea académico, profesional o de carácter deportivo.

3. Atendiendo a una hipotética interacción de los textos, hay que determinar las siguientes actividades objeto de regulación: enseñanza, formación, entrenamiento, dirección, rehabilitación, gestión y animación.

No obstante, como hemos visto, y a pesar de contar con unos preceptos establecidos con rango de Ley, la aplicación de los mismos es muy difícil por la complejidad técnico jurídica que conlleva, pues no se trata, como algunos

pretendieron ver, de la regulación profesional de determinadas actividades deportivas, debido a que falta un elemento fundamental: la configuración jurídica de una profesión titulada, la cual se produce mediante la vinculación legal de actividades o funciones a títulos efectuada mediante Ley. Del alcance de estos preceptos, así como de su viabilidad jurídica daremos cuenta más adelante.

Por lo que respecta a las enseñanzas deportivas, es necesario tener en cuenta que la polisemia del término deporte nos puede conducir a equívocos en lo que afecta a la propia denominación. Efectivamente, ya algunos autores (MIRACLE, 1992) aglutinan bajo la denominación «profesiones del mundo del deporte» todo tipo de ocupaciones relacionadas con el deporte: médicos deportivos, psicólogos deportivos, fisioterapeutas, masajistas, cuidadores, directores, gestores deportivos, periodistas deportivos, licenciados, diplomados, entrenadores, árbitros, etc. Frente, diríamos, a esta concepción amplia, nos encontramos con una segunda concepción más restrictiva, determinada por el carácter técnico deportivo de los servicios profesionales. Es en esta última categoría donde hay que incluir el término «enseñanzas deportivas». Aunque esta distinción nos parece válida, hemos de tener presente «que el ejercicio de las potestades administrativas en este tipo de reglamentaciones, presenta como característica fundamental la prolijidad y la heterogeneidad, motivada esta última por la continua renovación de los distintos niveles de formación» (AGUIRREAZKUENAGA, 1999:11).

«Sin embargo, aunque la práctica deportiva y su concepto de organización son centenarias, el fenómeno, como tal, adquiere una relevancia importante a partir de la década de los ochenta, justo cuando se relaciona el desarrollo socioeconómico con la transformación del sistema deportivo, al ritmo que lo hace el conjunto de la sociedad» (GARCÍA FERRANDO, 1996:9) es, en estos momentos, cuando aparece el deporte como un sector generador de empleos propiciando una demanda de profesionales de la educación física y el deporte (MARTÍNEZ DEL CASTILLO, 1991). La importancia del deporte en una sociedad desarrollada, va a determinar que las Administraciones Públicas se muestren favorables a la ordenación de estas enseñanzas, las cuales muy deficientemente habían sido abordadas en la Ley de Educación Física y Deportes de 1961. Lo cierto es, como trataremos posteriormente, que el panorama de las enseñanzas deportivas en España hasta fechas muy recientes presentaba una situación verdaderamente caótica, que es lo que se pretende evitar con las Leyes del Deporte en la democracia, y que, por cierto, todavía queda un largo camino por recorrer, por la concurrencia de numerosas titulaciones, la mayoría no académicas y profesionales, junto a otras que sí reúnen estos requisitos.

La confusa situación proviene desde el franquismo, donde las titulaciones relacionadas con el deporte estaban polarizadas en dos campos: uno constituido por titulados que pueden ser llamados de mayor cualificación, esto es, Profesores de Educación Física surgidos de los pocos centros superiores existentes en el Estado –Academia Nacional José Antonio, INEF de Madrid, Escuela Nacional Julio Ruiz de Alda y la Escuela Central de Educación Física del Ejército–, y el otro campo donde se incluirían las titulaciones expedidas por las Federaciones Deportivas con sus distintos niveles formativos, y que van a permitir el ejercicio de actividades profesionales con unos títulos que no son académicos ni oficiales, sino meras titulaciones deportivas. Esta polarización se extiende al período democrático, quizás con más intensidad y virulencia, debido sobre todo a la proliferación de estudios universitarios relacionados con el deporte, con el consiguiente aumento de centros en el Estado: Lleida, Granada, Las Palmas, Cáceres, Vitoria, Valencia..., junto a la incorporación de la especialidad de Educación Física en las Escuelas de Magisterio y Facultades de Ciencias de la Educación.

Como consecuencia de las numerosas ocupaciones profesionales que surgen en torno al deporte, así como los problemas de concurrencia que se plantean entre titulaciones y ocupaciones –horizontales en los mismos niveles académicos y verticales de distintos niveles–, se demanda una necesaria intervención pública que armonice, en la medida de sus posibilidades, este sector.

Esta situación es la que empujó al legislador a realizar un notable esfuerzo por intentar «poner orden» a través del artículo 55 de la Ley 10/1990 del Deporte. Es pues este artículo el que abre una nueva etapa en las formaciones deportivas en España:

«1. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación y Ciencia, regulará las enseñanzas de de los técnicos deportivos, según las exigencias marcadas por los diferentes niveles educativos, así como las condiciones de acceso, programas, directrices y planes de estudio que se establezcan. 2. La formación de los técnicos deportivos podrá llevarse a cabo en centros reconocidos por el Estado o, en su caso, por las Comunidades Autónomas con competencia en materia de educación, así como por los centros docentes del sistema de enseñanza militar en virtud de los convenios establecidos entre los Ministerios de Educación y Ciencia y Defensa. 3. Las condiciones para la expedición de títulos de Técnicos Deportivos será establecida por el Ministerio de Educación y Ciencia. 4. Las enseñanzas a que se refiere el presente artículo tendrán valor y eficacia en todo el territorio nacional. Las Federaciones deportivas españolas que impongan condiciones de titulación para el desa-

rollo de actividades de carácter técnico, en Clubes que participen en competiciones oficiales, deberán aceptar las titulaciones expedidas por los centros legalmente reconocidos».

Este artículo encuentra su desarrollo reglamentario en el Real Decreto 594/1994, de 8 de abril, sobre enseñanzas y títulos de los técnicos deportivos, pero el hecho de no incluir estas enseñanzas en el ámbito de aplicación general de la Ley Orgánica 1/990, de Ordenación General del Sistema Educativo, implicaba que su superación daba lugar a un título oficial cuyo único carácter era acreditar unos conocimientos técnico-deportivos, pero no académicos ni profesionales (ÁLVAREZ SANTULLANO, 1994:164; FERNÁNDEZ ACEVEDO, 1995:202); no obstante, ésta fue la normativa que aplicaron muchas federaciones deportivas al adaptar sus correspondientes cursos de entrenadores. Efectivamente, aunque posteriormente sería derogado, este Reglamento supone el primer intento serio por ordenar el panorama tan caótico, al que nos habíamos referido, y así se procede a unificar todas las titulaciones deportivas existentes en las categorías de Técnico Deportivo Elemental, Técnico Deportivo de Base y Técnico Deportivo Superior; estos tres niveles de cualificación obedecen al estudio realizado sobre las titulaciones impartidas por las federaciones deportivas, en las cuales, independientemente de la denominación que reciban, pueden apreciarse los niveles formativos de iniciación, entrenamiento y dirección de deportistas. En segundo lugar, homogeneizaba las enseñanzas de modo que los planes de estudio configuraban esos tres niveles en dos bloques de materias: uno de materias comunes a todas las modalidades deportivas y otro específico de cada modalidad deportiva con los aspectos científicos, técnicos, tácticos y reglamentarios. En tercer lugar, se sustituye la terminología de entrenador o preparador por la de Técnico para adecuarla al ámbito de las relaciones ocupacionales, no siempre vinculadas a la modalidad deportiva. Así pues, aunque la normativa no incardinara estos estudios en el contexto general del sistema educativo, sirvió para que las estructuras federativas deportivas, principalmente las escuelas de entrenadores, adaptaran todos sus programas formativos a las directrices establecidas (JIMÉNEZ SOTO, 2001 a:59). Para subsanar la situación originada por el citado Reglamento, surge uno nuevo, el Real Decreto 1913/1997, de 18 de diciembre, por el que se configuran como Enseñanzas de Régimen Especial las conducentes a la obtención de titulaciones de técnicos deportivos, se aprueban las directrices generales de los títulos y de las correspondientes enseñanzas mínimas, y se deroga el anterior Real Decreto, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición transitoria primera –al período de enseñanzas en régimen transitorio, en lo que afecta a la estructura organizativa, niveles de formación, requisitos de acceso, duración mínima y requisitos del profes-

rado que se establecieron en el Real Decreto 594/1994-. Es pues, el último Real Decreto el que marca una nueva época en materia de titulaciones, al establecer la inclusión de las mismas en el ámbito de aplicación del artículo 3.4 de la Ley Orgánica 1/1990, de Ordenación General del Sistema Educativo, como enseñanzas de régimen especial, de acuerdo con la habilitación legal que dicho artículo confiere al Gobierno de la Nación. Además, este Real Decreto se dicta con aplicación para todo el territorio nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1^a que establece como competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Por lo tanto, el ejercicio del derecho fundamental a la educación del artículo 27 de la Constitución requiere unos mínimos de igualdad en todo el territorio del Estado, de tal suerte que, en estas materias, se reserva como competencia propia lo establecido en el artículo 149.1.30^a: «Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia». En la actualidad y transferidas las competencias en materia educativa a todas las Comunidades Autónomas, serán éstas las encargadas de su posterior desarrollo legislativo y de ejecución. Este será el estudio que realizaremos, en concreto, sobre Andalucía.

Si el artículo 55 de la Ley 10/1990 tenía como objetivo fundamental ordenar las titulaciones deportivas en España, el artículo 49 de la Ley 6/1998 del Deporte en Andalucía, pretende lo mismo, claro está, en el ámbito de la comunidad autónoma:

“1. Corresponde a la Consejería competente en materia de educación, sin perjuicio de las competencias del Estado en esta materia, el ejercicio de las competencias de ordenación y organización de las enseñanzas deportivas que conduzcan a la obtención de títulos con validez académica, autorizando a los Centros capacitados para impartir dichas enseñanzas y expidiendo los títulos oportunos.

2. Corresponde a las universidades andaluzas la formación, especialización y perfeccionamiento de titulados medios y superiores en materia de deporte.

3. Las Consejerías competentes en materia de educación y deporte actuarán de acuerdo con el principio de coordinación en el ejercicio de sus competencias respectivas de ordenación y organización de las enseñanzas y formación deportivas”.

Ahora bien, este artículo así como sus posteriores normas reglamentarias, no es comprensivo de todo el ámbito de las titulaciones deportivas, sino de aquellas que van a tener la consideración de “titulaciones académicas”, quiere decir que, junto a éstas, seguirán existiendo otras titulaciones que si bien tienen la consideración de deportivas, no son académicas. Este será el caso de las titulaciones, diríamos, federativas que no se van a adaptar a las normativas de régimen académico, contempladas en el Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre y en la Orden ECD/3310/2002, de 16 de diciembre de las formaciones a las que se refiere la disposición transitoria primera del citado decreto, por la que se deroga la Orden de 5 de julio de 1999. Y que para el caso concreto de Andalucía se rigen, en el período transitorio, por la Orden de 12 de noviembre de 1999, de la Consejería de Turismo y Deporte, norma vigente a la que no ha afectado la anterior derogada en el ámbito estatal.

Por lo tanto, la Ley andaluza, al igual que sus homónimas, lo que hace es determinar la habilitación legal en materia de enseñanzas deportivas en todos los ámbitos académicos: régimen general, régimen especial y universitario. No obstante, y aunque a éstos nos dedicaremos ampliamente en este trabajo, no son éstas las únicas enseñanzas en materia deportiva que se realizan en Andalucía, pues aunque la Ley se remite implícitamente a lo que tradicionalmente se conoce como técnicos deportivos en sus diferentes ámbitos, ya que éstos son los únicos que tienen o pueden tener validez académica, también existen otras enseñanzas con sus correspondientes títulos, certificados, diplomas ..., que, aunque se encuentran fuera del ámbito de esta Ley, si tienen una considerable importancia en el sistema deportivo. Este es el caso de las titulaciones náuticas y subacuáticas, cuya titulación constituye una auténtica autorización para la práctica deportiva, así como los numerosos cursos y actividades que podemos incluirlos en la denominada Formación Continua, sin olvidar algunas titulaciones federativas, como son las de los jueces y árbitros que tanta incidencia tienen en el ámbito deportivo.

Así las cosas, a lo largo del trabajo pretendemos presentar una visión lo más completa posible, de lo que puede ser el mapa formativo andaluz de enseñanzas deportivas, tanto en los ámbitos académicos como fuera de éstos. Igualmente, queremos insistir, como así lo hemos hechos en otros estudios que, desde nuestro punto de vista, lo más apropiado es denominar “titulaciones del deporte” y no “titulaciones deportivas”, pues el primer concepto es omnicomprendido del segundo, pero no a la inversa, pues todas las titulaciones deportivas son titulaciones del deporte, mientras que algunas titulaciones del deporte como son las licenciaturas o diplomaturas universitarias, por citar unos ejemplos, no se les puede considerar como titulaciones deportivas. No

obstante, y cansados de realizar esta advertencia en numerosos foros, vamos a denominarlas coloquialmente como todo el mundo las denomina “titulaciones deportivas”.

II. LA OBLIGATORIEDAD DE TITULACIÓN

1. El interés por regular las profesiones y su protección jurídica

Aunque sin lugar a dudas han sido los colectivos de mayor calificación profesional –esto es Licenciados en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte– los más sensibles a que se regule su actividad profesional y, porqué no decirlo, con mayor carga de razón, no son el único colectivo de los que operan en el sector deportivo que así se manifiestan. Podemos decir, sin tacha de exageración, como sucede en cualquier ámbito profesional, que allí donde exista una titulación, en este caso del deporte, existirá una inquietud porque se regule legalmente la actividad profesional que se realiza. En definitiva, lo que existe, la mayoría de las veces, es el deseo de que el título otorgue una exclusividad laboral, aunque a veces raye el corporativismo más caduco y trasnochado, siempre hablando en términos jurídicos, por aquéllos que detentan una determinada titulación. Ya en la década de los ochenta se suscitó una controversia, de cierto interés, presentada por la Federación Española de Deportes de Invierno y que originó un dictamen del profesor J. GONZÁLEZ PÉREZ (1986). La cuestión era la siguiente: ni la Ley 13/1980, de entonces, General de la Cultura Física y el Deporte ni los Estatutos de la Federación aprobados por el Consejo Superior de Deportes, solucionaban los problemas originados en algunas estaciones de esquí por los Centros de Enseñanza no vinculados a la Escuela Española de Esquí; con el transcurso de los años la polémica se zanjó a favor del libre ejercicio profesional y de establecimiento, por lo que hoy día son numerosos los Centros de Enseñanza presentes en las estaciones españolas no vinculados a la Federación, al tratarse de una profesión libre no sujeta a reglamentación jurídica alguna –excepto las normales de carácter fiscal, local, etc.–. En la actualidad y a título de ejemplo, podemos apreciar en algunas titulaciones deportivas, como sucede todos los veranos con la Federación de Salvamento y Socorrismo, cuyos dirigentes suelen acudir a la prensa alegando siempre motivos de «intrusismo profesional», falta de preparación... entre los socorristas de las piscinas públicas, que carecen de la titulación y licencia que ellos expiden, cuando la normativa, en el caso de Andalucía, Decreto 233/1999, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Sanitario de las Piscinas de Uso Colectivo determina en el artículo 25.1 lo siguiente: «toda piscina deberá contar con un servicio de socorrista acuático con ti-

tulación válida para el desarrollo de actividades de salvamento y socorrismo acuático expedido por organismos competentes o entidad privada cualificada», la dicción del articulado no deja duda alguna sobre el carácter de la titulación, siendo válida cualquiera que sea expedida por organismo competente, sin exclusividad alguna para las federaciones deportivas. Éstas confunden claramente sus funciones establecidas en el artículo 19 y ss. de la Ley del Deporte de Andalucía y sustentadas en la promoción, práctica y desarrollo de las modalidades deportivas, con la vigilancia y actuación de protección en las piscinas públicas, competencia que excede del ámbito de estas entidades deportivas, y sí de las Administraciones responsables –Sanidad, Consumo, Deporte, etc.–, quienes deberían plantearse, fuera del ámbito estrictamente deportivo, el incluir estas actividades en el marco de la Formación Profesional. Esta confusión muy extendida en los sectores deportivos, no sólo en las Federaciones que hemos puesto de ejemplo, obedece, todavía, a una incuestionable falta de definición que subsiste en las actividades profesionales del sector deportivo, a las que tradicionalmente se vinculan a títulos deportivos, relacionados algunas veces con los monopolios federativos que se vienen arrastrando. Por exigencias constitucionales, como expondremos, la regulación profesional se orienta afortunadamente por otros caminos, donde habrá que demostrar el indudable interés público para que la actividad profesional sea regulada, y no el interés corporativo de determinados colectivos. Precisamente, estos planteamientos nos conducirán a las dificultades con las que se encuentra el legislador para proteger determinadas ocupaciones profesionales. Por lo tanto, así de tajantes, podemos decir que titulación deportiva no es sinónimo de exclusividad en el desarrollo de una profesión.

Además de estas confusiones entre el título deportivo y el ejercicio profesional, en el caso concreto de Andalucía, el propio artículo 48 constituye un conjunto de preceptos a los que coloquialmente vamos a denominar «en lista de espera», es decir, será necesario para su perfeccionamiento una normativa específica, que diga el tipo de actividades profesionales y su vinculación a un título determinado, como apunta el propio artículo: «esté en posesión de la titulación exigida por las disposiciones vigentes», con lo que volvemos al problema de la configuración jurídica de una profesión titulada, la cual habrá de realizarse mediante ley estatal (SOUVIRÓN MORENILLA, 1988:169). Así pues, en términos estrictamente jurídicos, la voluntad del legislador andaluz para que determinadas actividades profesionales que se realicen en el ámbito de Andalucía –formación, dirección, rehabilitación, entrenamiento, animación u otras que se establezcan de carácter técnico deportivo– sean desarrolladas por personal con la titulación correspondiente, en un primer momento, no podrá llevarse a efecto mientras no exista la citada configuración. Aho-

ra bien, esto no quiere decir que la Comunidad Autónoma no pueda actuar en base a la ordenación de sus competencias siempre que estas se determinen en su propio ámbito, pudiendo influir de manera indirecta en el ejercicio profesional pero sin regular la profesión titulada. Todo ello en base al propio artículo 43.3 de la Constitución por el que le compete a los poderes públicos el fomento del deporte, por las competencias en la promoción del deporte y la adecuada utilización del ocio del artículo 148.1.19ª del mismo texto y por el carácter exclusivo sobre el deporte y el ocio que establece el artículo 13.31 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; y por último, por la voluntad de los andaluces manifestada en la Ley del Deporte de la que destacamos como competencias de la Junta de Andalucía su artículo 6.ºh): «La regulación de las actividades relacionadas con la práctica del deporte y las condiciones exigibles a las instalaciones deportivas». Un muy buen ejemplo, lo podemos encontrar en el Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo de la Junta de Andalucía, que establece entre los requisitos de las empresas que organicen actividades de turismo activo, artículo 23, la de disponer de directores y monitores con conocimientos específicos, y en concreto el anexo VI del citado cuerpo legal describe las titulaciones que habrán de poseer los directores y los monitores.

El interés, a efectos prácticos de la regulación, no es otro que la protección penal o administrativa que se pueda ofrecer a determinadas actividades cuando éstas se prestan por personal no titulado. Dentro de la máxima protección nos encontramos con el delito de «intrusismo profesional» tipificado en el artículo 403 del Código Penal: «El que ejerciere actos propios de una profesión sin poseer el correspondiente título académico expedido o reconocido en España de acuerdo con la legislación vigente, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses. Si la actividad profesional desarrollada exigiere un título oficial que acredite la capacitación necesaria y habilite legalmente para su ejercicio, y no se estuviere en posesión de dicho título, se impondrá la pena de multa de tres a cinco meses. Si el culpable, además, se atribuye públicamente la cualidad de profesional amparada por el título referido, se le impondrá la pena de prisión de seis meses a dos años».

Por lo que respecta a la protección administrativa la encontramos en el artículo 65 de la Ley del Deporte mediante el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, al tipificar como infracción muy grave en el artículo 1.ºe): «La impartición de enseñanzas deportivas o la expedición de títulos de técnicos deportivos por centros no autorizados»; y como infracción grave en el 2.ºb): «La prestación de servicios profesionales de carácter técnico deportivo sin haber obtenido la titulación correspondiente». Este control por

parte de la Administración andaluza podemos apreciarlo en materia de titulaciones náuticas, si bien éstas presentan un régimen jurídico distinto al de los técnicos deportivos, es interesante ver como se desarrollan en nuestra Comunidad. La normativa fundamental la constituye la Orden del Ministerio de Fomento, de 17 de junio de 1997, por la que se regulan las condiciones para el gobierno de embarcaciones de recreo, y cuya ejecución corresponderá a la Dirección General de la Marina Mercante o a las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio efectivo de las competencias en materia de enseñanzas náutico-deportivas, como es el caso de Andalucía, las cuales se atribuyen a la Consejería de Turismo y Deporte, de conformidad con los Decretos 132/1996, de 16 de abril y 181/1996, de 14 de mayo, sobre reestructuración de Consejerías y sobre Estructura Orgánica de la Consejería de Turismo y Deporte por la que se delegan competencias en esta materia al Director del Instituto Andaluz del Deporte. Entre los requisitos para la obtención del título, se contempla la posibilidad de sustituir la realización de las prácticas básicas de seguridad y navegación, artículo 17 de la Orden, por su realización en las embarcaciones de centros debidamente homologados o autorizados por la Administración, en este caso el Instituto Andaluz del Deporte por Orden de 20 de febrero de 1998. Por lo tanto, si un centro náutico realiza estas actividades sin estar autorizado podrá incurrir en la sanción establecida en el artículo 66 de la Ley del Deporte con una multa de tres mil hasta treinta mil euros, y como sanción accesoria la prohibición de actividades o la clausura de las instalaciones por un período entre seis meses y tres años. Posteriormente, el Decreto 236/1999, de 13 de diciembre, del Régimen Sancionador y Disciplinario Deportivo, aclara en su artículo 13, a estos efectos, que las enseñanzas a que se refiere este apartado son aquellas que den lugar a la obtención de un título oficial, carácter que tienen los títulos náuticos. «A través de disposiciones, como la que hemos tenido la oportunidad de exponer, y que nosotros aplaudimos, se puede apreciar la actividad administrativa de control ejercida en aquellas actividades en que está en juego tanto la seguridad de las personas como los derechos de los usuarios» (JIMÉNEZ SOTO, 2001b:177).

2. PLANTEAMIENTOS CONSTITUCIONALES SOBRE EL EJERCICIO PROFESIONAL

Junto al interés, ciertamente lógico y comprensible, de regular ciertas profesiones relacionadas con el sector deportivo para conseguir, de esta manera, los niveles de protección anteriormente expuestos –penal y administrativo–, es evidente que tales deseos no caben fuera del marco constitucional. Así pues, las confrontaciones que se producen por las concurrencias de

diversos títulos en una determinada actividad profesional, se quiera o no, se deben de solventar al amparo de nuestra máxima norma. Por lo tanto sin unos conocimientos previos, como los que a continuación exponremos, toda discusión sobre la materia solamente puede conducir a un enfrentamiento de intereses corporativos desprovistos de la necesaria argumentación jurídica.

Ante todo, es importante saber que las profesiones pueden ser libres cuando no están sometidas a regulación jurídica alguna; o sujetas, si para su ejercicio se requiere un título académico, profesional, licencia o autorización administrativa... Cuando se exige la previa posesión de un título con la consiguiente limitación de la libertad de elección de la profesión, consagrada, entre otros artículos, en el 35 de la Constitución, estaremos en presencia de una profesión titulada (BARRANCO VELA, 1993:623), sin olvidar el matiz que realiza la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1986, de 10 de abril, de considerar como profesión titulada la que requiere estar en posesión de estudios superiores.

Es el artículo 36 de la Constitución el que se presenta como fundamental en esta materia: «La ley regulará las peculiaridades propias del régimen jurídico de los Colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas. La estructura interna y el funcionamiento de los Colegios deberán de ser democráticos». Como se puede apreciar el citado artículo establece una reserva de ley para las profesiones tituladas, pero no determina el rango de la misma, es decir, estatal o autonómica. Tanto la doctrina como la jurisprudencia se han pronunciado a favor de la Ley ordinaria de carácter estatal, sin que ésta tenga que ser orgánica, ya que no afecta a ningún derecho fundamental o libertad pública, a tenor del artículo 81 de la Constitución (SÁNCHEZ SAUDINOS, 1996:236; SOUVIRÓN MORENILLA, 1988:63; FERNÁNDEZ FARRERES, 1996:136). El núcleo fundamental de esta argumentación nos viene de la mano del artículo 149.1.30^a de la Constitución, que atribuye competencia exclusiva al Estado para «regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales»; esta presencia estatal en la regulación del ejercicio profesional no puede desvincularse de las condiciones de obtención de los títulos, como se pronuncia la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1981, de 22 de diciembre, al declarar que la competencia reservada al Estado en el citado artículo comprende como tal: «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, aquellas cuyo ejercicio exige un título».

Sin embargo ¿cómo puede explicarse que algunos Estatutos de Autonomía hayan asumido como competencia exclusiva las relativas al ejercicio de las profesiones tituladas, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 36 y 149 de la Constitución? Es el caso, por citar algunos ejemplos, del artículo 10.22 del Estatuto del País Vasco, del artículo 9.23 del Estatuto de Cataluña o el del artículo 13.24 del Estatuto de Andalucía, además se incrementa el punto de fricción cuando el artículo 149.1 de la Constitución no reserva al Estado competencia en materia de profesiones tituladas. «La interpretación a tales atribuciones estatutarias quizás obedezcan al hecho de haber asumido esta competencia junto a la relativa a los Colegios Profesionales, aparentemente como si de una misma materia se tratase, cuestión que no plantea en los restantes Estatutos de Autonomía a partir de las reformas estatutarias de marzo de 1994 que siguieron a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre» (FERNÁNDEZ FARRERES, 1996:113).

En definitiva, tras los argumentos expuestos, puede afirmarse que la regulación de una profesión titulada debe de realizarse por ley estatal, pues es el Estado quien en virtud del artículo 149.1.1^a debe garantizar la igualdad de todos los españoles. No obstante, cuando se ponen en relación los artículos 36 y 149.1.30^a del texto constitucional, surgen dudas sobre el significado de algunos conceptos como «profesión titulada», «títulos académicos», «títulos profesionales» y «títulos oficiales». Si bien es cierto que el problema interpretativo no se presenta en los títulos académicos, no sucede así con los títulos profesionales. Para el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, profesión titulada y título profesional son conceptos similares que se refieren a una misma realidad: al hecho de que el ordenamiento jurídico exija un título para realizar una determinada actividad. Las diferencias entre ambos conceptos son de matiz y consisten en lo siguiente: en algunos casos, el título requerido es un título académico general (por ejemplo el de Licenciado en Derecho habilita para realizar determinadas profesiones); un título profesional, sin embargo, es aquel que constituye requisito necesario para el ejercicio de una actividad concreta y específica (Ley 10/1986, de 17 de marzo, reguladora de la profesión de odontólogo) (SAMANIEGO BORDIÚ, 1990). «De otra parte, la alusión indistinta a los títulos académicos y profesionales niega de uno u otro modo, la individualidad de estos últimos, y relega otros títulos que habilitan para el ejercicio de ciertas profesiones, pero que no acreditan haber cursado y aprobado los estudios de la materia respectiva –al menos de un modo planificado por los poderes públicos–, a la mera condición jurídica de permisos o autorizaciones administrativas» (SÁINZ MORENO, 1983:515).

También la doctrina jurisprudencial se ha pronunciado al respecto, si no para cerrar definitivamente la cuestión –pues éste es un campo totalmente

abierto—, para conocer a través de sus decisiones lo que es una profesión titulada, como lo hace la Sentencia del Tribunal Constitucional 42/1986, de 10 de abril de 1986: «...profesión para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia...». Asimismo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 386/1993, de 23 de diciembre, nos muestra los elementos característicos de la profesión titulada: «...la titulación requerida, el campo en el que se desarrolla la profesión, las obligaciones y derechos de los profesionales, las normas deontológicas y, en suma, su organización corporativa».

En suma, se puede colegir que la regulación de una profesión, en términos jurídicos, es una materia técnicamente compleja, que si presenta dificultades en aquellas profesiones vinculadas a un solo título, más difícil se presenta en las que, como el deporte, confluyen numerosas titulaciones de las más diversas naturalezas. Esta es la razón por la que nosotros preferimos hablar de «titulaciones del deporte» y no de «titulaciones deportivas», pues como se comprenderá los títulos de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte o el de Maestro Especialista en Educación Física no son títulos deportivos, sino titulaciones universitarias relacionadas con el deporte, y así podríamos seguir con cada uno de los títulos obtenidos tras la superación de las correspondientes enseñanzas.

No obstante, se están realizando serios intentos por parte del Consejo General de Colegios de Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte y sus respectivas organizaciones autonómicas, como el Colegio andaluz, por conseguir que una ley regule el ejercicio profesional. Las actividades que la entidad colegial considera que deben de estar sometidas a regulación las podemos apreciar en el documento que su presidente nacional Don Juan Ángel Gato nos suministró el día 7 de julio de 1999, y que son las siguientes:

«1. La programación y dirección de los centros y actividades dirigidas a la formación, recuperación, mantenimiento, perfeccionamiento o recreación, mediante juegos, deportes o ejercicios de toda índole.

»2. La enseñanza de la Educación Física en los diferentes niveles educativos establecidos por la legislación vigente.

»3. La dirección técnica de instalaciones y actividades físico-deportivas, dependientes de entidades privadas.

»4. La dirección, programación, coordinación y desarrollo de programas deportivos y planes de salud pública, de reeducación o rehabilitación o de re-

creación y esparcimiento, que se realicen a través de la actividad física y por organismos, centros o entidades de titularidad pública o privada.

»5. Las actividades físicas y de animación deportiva especiales para disminuidos y tercera edad.

»6. La ergonomía general y las actividades compensatorias o correctivas.

»7. La preparación general de individuos y equipos deportivos.

»8. Los informes profesionales sobre instalaciones y programas de actividades físico-deportivas y para la recreación.

»9. Cuantas otras les sean conferidas por la legislación vigente.

»Todo ello sin perjuicio de la existencia de competencias concurrentes en las diversas reglamentaciones, y del derecho a la igualdad entre profesionales que reúnan la capacidad técnica para el desempeño de las respectivas funciones». Estos mismos planteamientos, se encuentran incorporados en su artículo 7.º a los Estatutos del Colegio Andaluz aprobados por el Pleno del Consejo General de Colegios celebrado en Benalmádena (Málaga) los días 27 y 28 de marzo de 1999.

Sin ser éste el lugar apropiado para realizar un estudio de las actividades profesionales que se pretenden regular, no queremos dejar escapar la oportunidad de manifestarnos, como así hemos hecho en otros trabajos (JIMÉNEZ SOTO, 2001a:86), sobre todo, para dar testimonio, a través de estas líneas, del esfuerzo que vienen realizando en nuestro país las organizaciones colegiales porque se regule el marco profesional, no sólo por lo que afecta a la actividad laboral propiamente dicha, sino también por la indudable conexión, en este caso el interés público, que presentan estas actividades con el derecho a la protección de la salud y a los derechos de los consumidores y usuarios, bienes jurídicos de máxima relevancia en el sentido que apunta la Sentencia del Tribunal Constitucional 111/1993. Por tanto, objetivamente, los colegios profesionales deben centrar sus esfuerzos en determinar, fuera de corporativismos obsoletos, ¿qué parte de la actividad física y deportiva participa del interés público y debe así convertirse en una profesión titulada?

3. EFICACIA JURÍDICA DEL PRONUNCIAMIENTO LEGAL DEL ARTÍCULO 48

Frustradas en parte las esperanzas de regulación profesional a través de las leyes del deporte de las diferentes Comunidades Autónomas, en general, y en particular la regulación andaluza, por los imperativos de carácter constitucional expuestos, donde priman los principios de intervención mínima en las relaciones profesionales, en base al derecho de todo ciudadano al trabajo y a

la elección de profesión u oficio (art. 35.1 CE), y a la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (art. 38 CE), siendo el interés público el elemento fundamental para que el legislador acometa la tarea legislativa de dotar de carácter restrictivo a una profesión. Esto no quiere decir que, aunque las Comunidades Autónomas no puedan regular las profesiones tituladas, no puedan intervenir en determinadas actividades; así sucede, cuando las actividades profesionales (no tituladas) incidan preferentemente en materias de la competencia de las Comunidades Autónomas, en las que su ordenación corresponderá a éstas (FERNÁNDEZ FARRERES, 1996:136-143). Concretamente, el desarrollo de los deportes de aventura y riesgo, lo que se ha venido en denominar turismo activo, cuenta con regulaciones específicas en Comunidades Autónomas como Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, etc., al asumir sus Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva la promoción y ordenación del turismo.

Así las cosas, la eficacia jurídica del precepto podemos encontrarla si no directamente a través de la regulación profesional, sí por medios indirectos entre los cuales podemos destacar los siguientes:

El primero nos lo ofrece la técnica de *Orientación* del intervencionismo administrativo, es decir, cuando la Administración interviene en el deporte puede hacerlo mediante las clásicas técnicas de Fomento, Garantía y Prestación; pero también puede incluirse la de Orientación, consecuencia de la política deportiva que persigue la Administración (DE LA PLATA, 2001:153), en concreto, nada impide que los responsables públicos deportivos exijan una titulación para aquellas actividades que así lo consideren, hasta el punto de que en determinados programas, campañas o subvenciones, puedan establecer como condición que éstos cuenten con el personal titulado, y por consiguiente discriminar jurídicamente a quienes se apartan de los estímulos establecidos por la Administración.

En segundo lugar podemos citar la *eficacia administrativa* que se impone a las Administraciones públicas en las actividades que son de su competencia. Por lo pronto, parece claro que cuando se trata de actividades deportivas públicas, es decir, dispuestas a través de operadores públicos, la Administración que, en virtud del artículo 103.1 de la Constitución, «sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación...» debe de actuar eficazmente, esto supone, entre otras cosas, contar con los recursos humanos más adecuados para el cumplimiento de unos fines. Fines que, en el caso concreto de Andalucía, vienen especificados en el artículo 6.º de la Ley del Deporte

como competencias de la Junta de Andalucía, y en el artículo 7.º del mismo texto legal para las competencias de las entidades locales. En este sentido se está avanzando notablemente, si bien es cierto que no todas las plazas se cubren en las diferentes Administraciones con los perfiles adecuados, no es menos cierto que los esfuerzos de las entidades profesionales y las denuncias públicas, en algunos casos, están dando sus frutos.

Por último, a través de la vía indirecta de regular determinadas actividades de su competencia se puede ir acotando el campo profesional merced a la actividad reglamentaria, como expusimos a título de ejemplo, es el caso del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo Rural y Turismo Activo de la Junta de Andalucía cuyo artículo 4.º nos ofrece la siguiente definición de turismo activo: «Se consideran actividades de turismo activo las relacionadas con actividades deportivas que se practiquen sirviéndose básicamente de los recursos que ofrece la naturaleza en el medio en el que se desarrollen, a las cuales le es inherente el factor de riesgo o cierto grado de esfuerzo físico o destreza». Esta definición permite ordenar una serie de actividades en torno al concepto y establecer los requisitos que deben tener los profesionales que las realizan, sometidos a la responsabilidad administrativa en que pueden incurrir de conformidad con la Ley 12/ 1999, de 15 de diciembre, del Turismo.

La ordenación de los centros deportivos a través de la técnica de Acreditación, puede ser igualmente un instrumento muy eficaz. El derecho emplea esta expresión para acotar determinados actos administrativos que incorporan un título de legitimación: en él la Administración certifica datos o cualidades de una persona o una cosa, a los efectos de su identificación o de demostración de que posee determinados requisitos de aptitud establecidos por la norma. La acreditación es una actividad administrativa reglada y de mera comprobación de requisitos; viene a ser, por ello, una prueba anticipada, creada por la Administración para facilitar a las personas su participación en el tráfico jurídico; o para permitirle el acceso a determinadas actividades. Por otro lado, la acreditación tiene una proyección creciente en el marco de la calidad de actividades y productos empresariales, llevándose a cabo a través de procedimientos de verificación. De hecho en el ámbito turístico, son numerosas las asociaciones privadas que expiden acreditaciones y constituyen una seña de identidad. Esta técnica no se debe confundir con la autorización administrativa de carácter limitativo, como sucede por ejemplo con la autorización de las Formaciones Deportivas que establece la Orden de 12 de noviembre de 1999, de la Consejería de Turismo y Deporte, sin la misma, sencillamente, la formación impartida por las federaciones españolas o andaluzas carecerán de validez. Pues bien, realizada la distinción entre acreditación y autorización, la

mayor parte de las ocupaciones profesionales del deporte son de carácter libre, no sujetas a título, por lo tanto no se pueden someter a autorización pero si a acreditación. A través de ésta, con su correspondiente procedimiento administrativo, los interesados demuestran que poseen los requisitos de aptitud establecidos en la norma¹: nivel de titulación, adecuación de instalaciones, conservación de aparatos y material, superficie disponible para actividades, seguridad e higiene de los locales, etc. finaliza el procedimiento con la inscripción en un Registro de Acreditación de Centros Deportivos y la obtención de un diploma de acreditación: Así entendida esta técnica no solamente permite el control de la actividad –o mejor de su calidad–, sino, que, también debe de servir de estímulo para que los Centros donde se realizan estas actividades cuenten con los medios materiales y los recursos humanos más adecuados, a cambio de un reconocimiento que suponga para ellos el honor –medio de fomento honorífico– de poder inscribirse en el citada Registro, a su vez, en la información deportiva que toda instalación debe tener (art. 54.3 LDA), se incluiría el lema «*Centro Deportivo Acreditado por la Junta de Andalucía*».

III. LAS ENSEÑANZAS DEPORTIVAS

1. La necesaria coordinación administrativa

El artículo 49 constituye un claro exponente de lo que debe ser la coordinación interadministrativa consagrada en el artículo 103 de la Constitución, y desarrollada en el artículo 18 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la que se impone a los órganos administrativos el deber de actuar en coordinación con otros órganos de la misma o de otras administraciones. Y es que si hoy día hay una materia en nuestro ordenamiento jurídico que deba de realizarse en franca coordinación, ésta es la educativa, donde interviene la Administración del Estado y las Administraciones competentes en materia educativa y de deportes de la Comunidad Autónoma y las Universidades. Por todo ello, de muy positiva, podemos calificar que el anunciado de este artículo sea referente a las enseñanzas y no a las titulaciones deportivas. Ciertamente la confusión en el mundo deportivo en este momento radica

¹ Al respecto la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía cuenta con un proyecto de Decreto sobre Acreditación de Centros Deportivos (borrador de enero de 2000 y que nuevamente fue activado en enero de 2004 mediante información pública ante las Asociaciones de Consumidores y Usuarios, Colegio Oficial de Licenciados en Ciencias de la Actividad Física y Asociación de Empresas Deportivas).

en la concurrencia de titulaciones: unas expedidas por las federaciones, que no son oficiales ni tienen validez académica; otras titulaciones, académicas y profesionales al amparo de la anterior Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo; y titulaciones oficiales de acuerdo con el régimen universitario; sin olvidar las titulaciones que provienen de los centros más variados y complejos: academias, gimnasios, cursos de verano... Así las cosas, como ya dijimos, denominar a todas ellas como titulaciones deportivas es incurrir en el error de considerar de la misma naturaleza a quienes no lo son.

Además de la heterogeneidad con el que se presenta el mapa de titulaciones, y tras el intento ordenador de la Ley estatal del Deporte, al igual que sucedió con la obligatoriedad de las titulaciones, algunas Comunidades Autónomas con ocasión de su Ley del Deporte, y en virtud del desarrollo estatutario, pretendieron ir más allá del techo competencial, incluso alguna de éstas, no citamos nombres, pretendieron crear titulaciones de rango universitario al margen del propio sistema –como una diplomatura en baloncesto, por citar algún disparate–; el dislate que estaba a punto de producirse era fruto del carácter expansivo de algunas Comunidades a la hora de desarrollar estas competencias, y del maremagno que se vivía en un sector cada vez con más pujanza en cuanto al impacto económico que él mismo representaba.

Para solucionar los problemas que se estaban presentando, se tuvo que acudir a la jurisprudencia, ya que se trata de solventar dificultades estrictamente jurídicas y no técnico-deportivas. Muy reveladora al respecto, se presenta la Sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de mayo de 1982: «No es admisible la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procediese así, se estaría desconociendo el principio de la supremacía de la Constitución sobre el resto del Ordenamiento Jurídico, de que los Estatutos de Autonomía forman parte como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su Ordenamiento Jurídico (art. 147 CE). Ello supone, entre otras posibles consecuencias, que el Estatuto de Autonomía, al igual que el resto del Ordenamiento Jurídico, debe ser interpretado siempre de la conformidad con la Constitución y que, por ello, los marcos competenciales que la Constitución establecen no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste, a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas». Esta doctrina jurisprudencial está en franca armonía con la mantenida por la mejor doctrina científica (GARCÍA DE ENTERRÍA, 1982:277).

Es pues, como no podía ser de otra forma, al amparo de la bóveda constitucional donde ha de desarrollarse el ejercicio del derecho fundamental a la educación del artículo 27 del texto, el cual puesto en conexión con los artículos 149.1.1^a y 149.1.30^a requiere unos mínimos de igualdad en todo el territorio del Estado, como así lo recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de diciembre de 1981: «En efecto, el título correspondiente a cada nivel educativo, a cada ciclo, en su caso, a cada especialidad, ha de tener el mismo valor en toda España y, desde una perspectiva legal, no se puede valorar desigualmente el acreditativo de haber los estudios en cada Centro (por ejemplo, Licenciado en Derecho por tal o cual Facultad). Todos los títulos obtenidos en cada nivel, ciclo o especialidad tienen el mismo valor y no se puede tratar desigualmente a los ciudadanos en función de las escuelas en las que se ha obtenido el título [...]. Por otra parte, debe además señalarse que, de acuerdo con el artículo 53.1. en conexión con el 149.1.1^a de la Constitución, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, está reservada, en todo caso, a una Ley General del Estado».

Por lo tanto, teniendo en cuenta estos planteamientos, el reparto competencial bien podría ser el siguiente:

a) El Estado es competente para establecer normativamente las condiciones, modalidades, requisitos y pruebas de acceso, enseñanzas mínimas –según el Real Decreto 1913/1997, artículo 17, los porcentajes de los contenidos básicos, en función de la existencia o no de otra lengua oficial además del castellano, será del 55 % y 65 % respectivamente–.

b) Una vez creado el título académico por el Estado –en este caso por la Ley estatal del Deporte y el Real Decreto que la desarrolla–, las Comunidades Autónomas pueden realizar las tareas de desarrollo legislativo y de ejecución. Entre estas funciones podemos destacar la aprobación del currículo, la ordenación y las orientaciones metodológicas de los proyectos curriculares de los Centros, la expedición de los títulos y su registro, la expedición de la autorización administrativa de apertura y funcionamiento de los Centros privados, la inspección de los Centros... En virtud de estas competencias, la Comunidad Autónoma de Andalucía dictó la Orden de 12 de noviembre de 1999, por la que se regulan los procedimientos relativos a las formaciones en materia deportiva que pretendan impartir las federaciones deportivas al amparo de la disposición transitoria primera del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, y la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 5 de julio de 1999 –derogada por la Orden ECD/3310/2002, de 16 de diciembre–; la Orden de 20 de febrero de 1998, por la que se regulan los exámenes para la obtención

de títulos para el gobierno de las embarcaciones de recreo y la Orden de 19 de junio de 2001, por la que se crea y regula el Registro de Diplomas de Formación Deportiva.

c) En cuanto a las homologaciones, las convalidaciones y el reconocimiento de la equivalencia profesional, la Ley estatal del Deporte no dice nada al respecto; ahora bien, el Real Decreto 1913/1997 determina en su artículo 46.3 lo siguiente: «Las resoluciones de la homologación, la convalidación y el reconocimiento de la equivalencia profesional, corresponden al Ministerio de Educación y Cultura. El Consejo Superior de Deportes determinará el órgano competente para formular la propuesta de resolución». De acuerdo con la doctrina ya invocada, esto no quiere decir que en esta materia las Comunidades Autónomas no puedan intervenir en algún momento del procedimiento, como por ejemplo en su fase ejecutiva. Estos planteamientos se pueden apreciar en la Resolución de 5 de mayo de 2002, del Consejo Superior de Deportes, por la que se otorga el reconocimiento a que se refiere el artículo 42.2 del Real Decreto 1913/1997, a determinadas formaciones deportivas impartidas en las especialidades de deportes de montaña y escalada con anterioridad a la entrada en vigor de la Orden de 5 de julio de 1999. Al amparo de lo dispuesto en las normas citadas, los órganos competentes de las Comunidades Autónomas presentaron ante el Consejo Superior de Deportes las solicitudes para el reconocimiento de las formaciones que hasta la temporada 1999/2000, desarrollaron por sí mismos; también, formuló la solicitud la Federación Española de Deportes de Montaña y Escalada, para las formaciones que llevó a cabo directamente, así como para las que llevaron a cabo las Federaciones autonómicas integradas en ella. En el caso concreto de Andalucía, se reconocen los diplomas expedidos por la Federación Andaluza de Montañismo desde el año 1953 hasta 1999 en especialidades como Montañismo, Escalada en Roca, Esquí de Montaña y Alpinismo. Además, de la Resolución de 5 de mayo, el procedimiento se ha de completar con la Resolución de 23 de febrero de 2004 de la Presidencia del CSD, en la que se establecen los criterios aprobados por la Comisión creada por la Orden de 8 de noviembre de 1999 para las propuestas de homologación, convalidación y equivalencias de las formaciones de deportes de montaña y escalada reconocidas en la norma referenciada.

2. Las formaciones en materia de deporte en Andalucía

a) Enseñanza universitaria

Aunque se cite a la Ley de Educación Física de 1961 como el germen de los centros superiores de educación física, pues a través de ésta se crea

el INEF de Madrid, fue necesario esperar cierto tiempo para que una nueva Ley, la Ley 13/1980 General de la Cultura Física y el Deporte, regulara en su artículo 6.3 el régimen de las enseñanzas impartidas en los Institutos Nacionales de Educación Física, las cuales tendrán el nivel correspondiente al primer y segundo ciclo de educación universitaria. Como desarrollo de esta disposición se dictó el Real Decreto 790/1981, de 24 de abril, que estableció las líneas generales de estructuración de las enseñanzas impartidas por los INEF y las titulaciones derivadas de las mismas, el contenido básico de sus planes y el régimen del profesorado. Esta Ley, bien recibida, pronto se quedaría corta, pues el título seguía sin ser universitario; de ahí, la importancia de la disposición transitoria cuarta de la Ley estatal del Deporte al establecer que el título de licenciado sería equivalente a todos los efectos al de licenciado universitario. No obstante, sería necesario que apareciese el Real Decreto 1423/1992, de 27 de noviembre, sobre incorporación a la Universidad de las enseñanzas de educación física, para que sin ninguna duda el título adquiriese naturaleza plenamente universitaria tal y como queda regulado en su artículo 2.º: «los alumnos que superen los estudios universitarios de Educación Física obtendrán el título de Licenciado en Educación Física, que tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y habilitará para el ejercicio profesional de acuerdo con la normativa vigente».

Con la asunción competencial por parte de las Comunidades Autónomas de las materias de deporte y educación, se va a producir paulatinamente la creación de nuevos centros superiores en todo el Estado, siendo su configuración administrativa diferente, pues unos se encuentran plenamente integrados en su respectiva universidad –Granada, Las Palmas, Valencia, Cáceres, Toledo...–, otros a través de organismos autónomos como Cataluña y País Vasco, y un tercer grupo en vía de integración; sin olvidar los centros privados, por ejemplo la Universidad Europea de Madrid.

En Andalucía, estos estudios llegan con la creación del INEF de Granada en 1982, cuya entrada en funcionamiento se realiza mediante adscripción provisional en 1983 a la Universidad de Granada. En 1988 el centro que dependía del Consejo Superior de Deportes se transfiere a la Comunidad Autónoma, y se aprueba su adscripción definitiva a la Universidad de Granada por el Decreto 294/1988, de 20 de diciembre. En 1991 se autoriza, por parte de la Universidad, la creación del Departamento de Educación Física y Deportiva y que tiene como consecuencia en 1992 la aprobación, por parte del Claustro universitario, de la transformación del INEF en Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte.

El título que se obtiene en estos centros es el de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte aprobado por el Real Decreto 1670/1993, de 24 de septiembre, completado posteriormente por las correspondientes Universidades, en el caso concreto de Andalucía, el de la Universidad de Granada (*BOE* de 11 de noviembre de 1996). Posteriormente el Plan del 96 es adaptado al nuevo Plan por el publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 12 de abril de 2001. Actualmente, el centro cuya docencia en sus inicios universitarios recayó en un solo Departamento Universitario, el de Educación Física y Deportiva, cuenta en la actualidad con la presencia de más de una decena de Departamentos: Derecho Administrativo, Fisiología, Sociología, Ciencias Morfológicas, Psicología Evolutiva para poder atender un plan de estudios que responda a las exigencias de la sociedad actual.

De este centro granadino, justo cuando se han cumplido los veinte años de su existencia, han salido numerosos titulados que prestan sus servicios profesionales en las diferentes áreas: docencia, gestión y rendimiento deportivo, habiendo nutrido, hasta el momento, buena parte de la demanda deportiva en Andalucía. La referencia del mismo y su ubicación en el conjunto de centros en el estado, nos la ofrece el prestigioso informe publicado por el diario *El Mundo*, 23 de mayo de 2004, sobre los mejores centros universitarios, en concreto las mejores cincuenta carreras. El estudio presentado por el Diario, se ha basado en veinticinco criterios estructurados en seis grupos: demanda universitaria, recursos humanos, recursos físicos, plan de estudios, resultados e información de contexto. Pues bien, en este informe la Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte de la Universidad de Granada se sitúa en el número uno de todo el estado: “alberga seis grupos de investigación con más de ocho líneas consolidadas y seis laboratorios para tal fin. Su programa de movilidad ha atraído a sus aulas a más de 40 alumnos extranjeros. Rasgo destacado: su constante trabajo para mantenerse en la vanguardia de los avances tecnológicos y en la proyección de la investigación del profesorado”.

También y para el curso 2004/2005, según previsiones académicas, se ha empezado a cursar en la Facultad del Deporte de la Universidad Pablo de Olavide esta licenciatura, cuyo plan de estudios fue publicado por Resolución de la Universidad en el *BOE* número 40 de 16 de febrero de 2004.

Como se puede observar, se ha producido un cambio importante en la denominación del título, sustituyendo el de Licenciado en Educación Física por el de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte. Este cambio obedece a una seria reflexión llevada a cabo por todos los agentes válidos en la materia –Colegio profesional, Universidades, estudiantes...–, consistente en

adecuar el título al mercado, donde, obviamente, no sólo se demandan necesidades educativas. Esta es la razón, por las que en el plan de estudios del título aparecen reflejadas las siguientes opciones profesionales: «Profesor de Enseñanza Secundaria, Profesiones relacionadas con el deporte. Administración pública, recreación y ocio. Polideportivos municipales, instalaciones deportivas, equipos, clubes, gimnasios, piscinas, gestión del deporte, entrenadores, masajistas deportivos, monitores especializados, recuperación física postoperatoria. Investigación y Docencia». Si bien estas opciones no se deben de confundir con la regulación profesional, sí hemos de entenderlo como competencia profesional, la cual expresa las realizaciones y el dominio profesional de los roles y situaciones de trabajo. Precisamente para adecuar el título a las capacidades profesionales, se configuran los itinerarios del Plan de estudios como puede comprobarse en el Anexo 3 del Plan de la Facultad granadina: «Las asignaturas optativas podrán articularse en tres itinerarios curriculares: Enseñanza/Animación, Alto Rendimiento, y Gestión/Recreación. El reconocimiento al alumnado de estos itinerarios requerirá el haber cursado un mínimo de 60 créditos de las materias optativas correspondientes al mismo. No es obligatorio cursar un itinerario concreto». Ahora bien, esta posibilidad de elegir un itinerario no debe confundirse con el reconocimiento académico de una especialidad, que en absoluto se encuentra regulado en el título; lo cual no es obstáculo para que, pensando en las futuras reformas, se aspire legítimamente a convertir dichos itinerarios en especialidades, lo cual –en caso de producirse– exigiría por imperativo constitucional que éstas pasasen por el correspondiente Ministerio, al tratarse de una competencia estatal a tenor del artículo 149.1.30^a.

No obstante, y en el momento actual, este título universitario cuenta con una nueva propuesta debido a la adaptación que como consecuencia de la participación de los centros superiores de actividad física y deporte en los programas de la ANECA, al Real Decreto 1125/2003, de 5 de septiembre, por el que se establece el sistema europeo de transferencia de créditos (ECTS), que si bien tiene su horizonte en el año 2010, un grupo de titulaciones, entre éstas la de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, acogéndose al citado programa podrán ver con la distancia de uno o dos años un nuevo título. En este caso, con el objeto de introducir a los estudiantes en el ejercicio profesional de la actividad física y del deporte, se configurarán “itinerarios de orientación profesional” en todos o algunos de los perfiles profesionales: Docencia en Educación Física, Entrenamiento Deportivo, Actividad Física y Salud, Gestión Deportiva y Recreación Físico-Deportiva. Para el reconocimiento de la formación en cada uno de éstos itinerarios será necesario el haber cursado la asignatura optativa del practicum propia del itinerario y un mí-

nimo de 50 créditos del mismo. Como se puede apreciar estos nuevos itinerarios suponen una adecuación más actual a las necesidades del mercado de trabajo.

Asimismo y aunque, en estos momentos, sólo sea una propuesta de título, ya consensuada entre los centros educativos, no queremos soslayar, aunque sea brevemente, la disconformidad que numerosos profesores de Legislación Deportiva –A Coruña, Granada, Europea de Madrid, Valencia, Lleida...– hemos manifestado por el tratamiento de los contenidos de esta materia. Efectivamente, desde el título anterior de Licenciado en Educación Física al actual de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, los conocimientos jurídicos del deporte han tenido un peso importante: primero, como materia obligatoria en la antigua Legislación, Organización y Administración del Deporte; y segundo, como materia troncal a través de Estructura y Organización de las Instituciones Deportivas. Ahora, en el proyecto del nuevo, desaparece como materia troncal y se incluye como contenido transversal de la motricidad humana en el descriptor “Dirección de Sistemas y Organizaciones Deportivas”. Dicha propuesta, insistimos, obedece, según nuestro criterio, a una concepción estrecha y alicorta por entender como troncales los contenidos exclusivamente relacionados con lo que el grupo de trabajo encargado de elaborar el proyecto, entiende como especificidad del título, sobre todo, las materias relacionadas con la motricidad humana. Por nuestra parte, hemos propuesto que los contenidos de la Legislación Deportiva que se imparten en estos centros: administración del deporte, entidades deportivas, disciplina deportiva, violencia en el deporte, dopaje, espectáculos deportivos, régimen jurídico de las instalaciones deportivas, el ejercicio profesional en el deporte, los seguros en la práctica deportiva, etc., son también específicos de estos estudios, como demuestra el hecho de que los mismos no se abordan en otros centros universitarios, y son indispensables para poder desarrollar las competencias profesionales que afectan a la dirección de una organización, instalación o entidad deportiva. La legislación deportiva es, para estos estudios, lo mismo que la Legislación de Farmacia para la licenciatura de farmacia, la Legislación Urbanística para los estudios de arquitectura, la Legislación del Turismo para los estudios de turismo, la Legislación Social para los trabajadores sociales, y así podríamos seguir con cada una de las materias jurídicas que se imparten fuera de las Facultades de Derecho. Finalmente, hemos de convenir, que esta propuesta no quiere decir que no se impartan estas materias en el nuevo título. Se impartirán, pero dentro de otro descriptor, y esto a efectos didácticos supone una pérdida de la consideración de la materia y el peligro de que pueda diluirse en otros contenidos, sin olvidar la estructura departamental de la universidad española que dificulta enormemente la atribución de asignaturas, a

favor de los intereses corporativos y en detrimento de los intereses académicos. Confiamos, pues, que en los trámites que quedan todavía, entre ellos los del Ministerio, se pueda subsanar este error con la historia de los estudios y con el propio título.

La propuesta de los profesores de legislación deportiva, los cuales nos adherimos al documento elaborado por el profesor de la Universidad de A Coruña, EDUARDO BLANCO –Oleiros 19 de mayo de 2004– consiste en que se contemple de forma específica un conocimiento aplicado referido al Marco Jurídico del Deporte, con una carga en créditos ECTS de 6.

Integrado el título al completo en las enseñanzas universitarias permite los estudios de tercer ciclo. No obstante, fue la Ley del Deporte del Estado en su disposición transitoria cuarta, la que estableció la posibilidad de que las Universidades impartan estudios de tercer ciclo relacionados con la educación física, como así sucedió a partir del curso académico 1993-94 donde con carácter pionero se impartió en la Universidad española, por parte del Departamento de Educación Física de la Universidad de Granada el programa «Motricidad humana, Aprendizaje y Alto Rendimiento», desde esta fecha, sin interrupción, se siguen impartiendo en la Universidad de Granada estos estudios que son cursados por estudiantes procedentes de todo el Estado. Además del programa impartido por el Departamento de Educación Física, el Departamento de Fisiología también imparte programas de doctorado relacionados con la actividad física. Igualmente, el Departamento de Derecho Administrativo de esta Universidad con ocasión del curso 2000/2001 impartió en su programa de doctorado un curso sobre «Régimen Jurídico del Deporte». Actualmente estas enseñanzas se encuentran reguladas por el Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, por el que se regula el tercer ciclo de estudios universitarios, la obtención y expedición del título de Doctor y otros estudios de postgrado. En su artículo 13 establece que este título tendrá carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y surtirá efectos académicos plenos y habilitará para lo docencia y la investigación.

Como consecuencia del carácter obligatorio que establece la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo, en su artículo 14.2, de la educación física en la educación primaria –de seis a doce años–, que será impartida por maestros con la especialidad correspondiente, materia que se mantiene tras las reformas operadas por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, tal y como se desprende del artículo 16.2.c) al contemplar la educación física dentro de las áreas que se cursan en la educación primaria, las distintas Universidades van a implantar en las Es-

cuelas de Magisterio y Facultades de Ciencias de la Educación el título de Maestro Especialista en Educación Física. Título creado por el Real Decreto 1440/1991, de 30 de agosto, y que confirma, a pesar de cualquier especialización, «la docencia como actividad natural del maestro, es decir, la pedagogía, por lo que sus estudiantes deben, convertirse en pedagogos de las actividades relacionadas con la actividad física, y como tales deberían ser perfectos conocedores no sólo de la teoría pedagógica sino también de la fisiología, anatomía, psicología, sociología ..., y del juego y del deporte, pues todas ellas son útiles y necesarias y quedan integradas en la pedagogía de la actividad física» (LINARES GIRELA,1996:2).

Titulación que permite al ser de primer ciclo, acceder al segundo, en este caso el de Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte. Pero al tratarse de un primer ciclo específicamente concebido para lo docencia, los alumnos que opten a la licenciatura deberán cursar los correspondientes complementos de formación, de acuerdo con los criterios que establece la Comisión de Distrito Único de Andalucía.

Los títulos de Doctor, Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte y Maestro Especialista en Educación Física forman parte del denominado Catálogo de Títulos Universitarios Oficiales que, a tenor del artículo 34 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Y que en Andalucía, por Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades, artículo 56, le corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma acordar la implantación y supresión de enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional que se impartirán en las Universidades andaluzas. En el ámbito estatal es el Real Decreto 49/2004, de 19 de enero sobre homologación de planes de estudio y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, la norma reglamentaria aplicable.

Sin embargo, tanto la anterior LRU, en su artículo 28, como la actual LOU, artículo 34, posibilitan que las Universidades puedan establecer enseñanzas conducentes a la obtención de diplomas y títulos propios, los cuales no pueden tener el carácter oficial que tienen los anteriores, debido a que no tienen la homologación preceptiva del Gobierno de la nación, son títulos propios, que cada Universidad, llámese Master o Experto, crean a través del mecanismo establecido en sus respectivos estatutos y ofertan a los posgraduados. Un buen ejemplo de estos títulos que se imparten en Andalucía lo constituye el Master en “Dirección de Entidades e Instalaciones Deportivas” organizado

por la Universidad de Almería y el Instituto Andaluz del Deporte, y dirigido por los profesores CASIMIRO ANDÚJAR y LORENZANA DE LA VARGA, que en este momento se encuentra en su segunda edición.

Este Master va dirigido a Licenciados en Ciencias de la Actividad Física y el Deporte, Administración y Dirección de Empresas, Ciencias Económicas y Empresariales, Investigación y Técnicas de Mercado, Ciencias Actuariales y Financieras, Maestros Especialistas en Educación Física, Diplomados en Ciencias Empresariales, Administraciones Públicas y Turismo. Es un master en gestión deportiva que trata de dar respuesta a la demanda de gestores profesionales del sector deportivo, y el cual nace al rebufo del clima favorable de actividades creadas en torno a los XV Juegos del Mediterráneo. Todo un acierto de sus directores, profesores de la Universidad de Almería, al establecer un master único en Andalucía cuyo título expedido por la citada Universidad supone la realización de 600 horas, y entre las que destacamos algunos de sus contenidos: aspectos sociales, culturales y económicos del deporte; organización de eventos deportivos: los XV Juegos Mediterráneos Almería 2005; el marco jurídico del deporte; dirección y planificación estratégica en el ámbito del deporte; dirección de recursos humanos en entidades deportivas; marketing deportivo; dirección económica-financiera; organización de actividades deportivas; actividad deportiva y ocio; comunicación, relaciones públicas y patrocinio deportivo; gestión pública del deporte y diseño, gestión y mantenimiento de equipamientos deportivos.

b) Enseñanza deportiva de formación profesional de régimen general

Las enseñanzas de Formación Profesional constituyen un aspecto esencial del desarrollo de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo y que igualmente se puede apreciar en el artículo 38 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, Ley que en su disposición derogatoria única deja el armazón de estas enseñanzas prácticamente intactas en lo que a los títulos se refiere. No obstante, en el ámbito de estas formaciones, habrá que tener muy en cuenta la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, que tiene como referencia el Programa Nacional de Formación Profesional aprobado en 1998 y consensuado con los agentes sociales y las Comunidades Autónomas. Esta Ley que no deroga el marco de la Ley General del Sistema Educativo, le corresponde promover y desarrollar la integración de las ofertas de estos estudios a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales.

A mayor abundamiento, la disposición transitoria quinta sobre la vigencia de normas reglamentarias ofrece la siguiente lectura: «En las materias cuya regulación remita la presente ley a ulteriores disposiciones reglamentarias, y tanto éstas no sean dictadas, serán de aplicación, en cada caso, las normas de este rango hasta ahora vigentes», por lo tanto en ausencia de posteriores reglamentos derogatorios, siguen teniendo plena eficacia los anteriores que crean los títulos que a continuación exponremos y que se incardinan en el sistema educativo, anteriormente a través del artículo 3.º de la Ley General del Sistema Educativo, y en la actualidad por medio del artículo 7.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación que prevé las enseñanzas escolares en régimen general y de régimen especial.

Esta Formación Profesional de régimen general, a la que se accede estando en posesión del título de Graduado en Educación Secundaria para poder cursar los estudios de los Ciclos Formativos de Grado Medio, y el de bachiller para los de Grado Superior –aunque se puede acceder sin estos títulos a través de una determinada edad y tras superar una prueba–, presentan como característica fundamental su vinculación con el sistema productivo, vinculación que se plasma tanto en la definición de los títulos como en su estructura, como consecuencia de los estudios de los diferentes expertos que han intervenido en la elaboración del perfil. Asimismo, se cursan en los centros educativos al igual que el resto de las enseñanzas en régimen general: Institutos de Enseñanza Secundaria, Institutos de Bachillerato, Colegios..., y a diferencia del régimen especial estas enseñanzas no se corresponden con una modalidad deportiva.

– *Técnico en Conducción de Actividades Físico-Deportivas en el Medio Natural*

Su desarrollo viene determinado por el Real Decreto 2049/1995, de 22 de diciembre, por el que se establece el título y las correspondientes enseñanzas mínimas; y el Real Decreto 1263/1997, de 24 de julio, por el que se regula el currículo del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente a dicho título, y en Andalucía el Decreto 390/1996, de 2 de agosto. Es el apartado dedicado a la evolución de la competencia profesional, el que justifica la presencia de este título en el conjunto de títulos académicos: por un lado, la creciente demanda de actividades recreativas y deportivas en el medio natural, condicionada, entre otros factores, por un mayor poder adquisitivo en determinados sectores de la población, el aumento progresivo del ocio y una mayor ocupación del mismo mediante la práctica de actividades físicas y deportivas, sobre todo aquellas que comportan un cierto riesgo u ofrecen componentes de aventura. Por otro lado, la tendencia al despoblamiento de las zonas rurales,

especialmente las de montaña, ha provocado que las diferentes administraciones potencien el deporte de aventura o turismo activo como parte de las ofertas turísticas de promoción de la zona. Esta oferta de actividades permite, a la vez, generar empleo para la población joven de la comarca, aunque sea complementario de la actividad laboral principal.

Por medio de este título se pretende que el Técnico esté capacitado para guiar/conducir en condiciones de seguridad por senderos o zonas de montaña (donde no se precisen técnicas de escalada y alpinismo) a pie, en bicicleta o a caballo. Y para conseguir este objetivo el programa formativo cuenta con 1.400 horas las que se imparten en los siguientes módulos profesionales:

1. Desplazamiento, estancia y seguridad en el medio natural terrestre.
2. Conducción de grupos en bicicletas.
3. Conducción de grupos a caballo y cuidados equinos básicos.
4. Administración, gestión y comercialización en la pequeña empresa.
5. Fundamentos biológicos, salud y primeros auxilios.
6. Actividades físicas para personas con discapacidades.
7. Dinámica de grupos.
8. Formación y orientación laboral.
9. Formación en centros de trabajo.

Como puestos de trabajo que estos titulados pueden desempeñar destacan los de acompañador de montaña, guía de turismo ecuestre, guía de itinerarios en bicicleta, coordinador de actividades de conducción/guía en empresas turísticas de actividades en la naturaleza, animador de campamentos y camping, entre otros. Esta titulación, es una de las que se incluyen en el Anexo VI del Decreto de Turismo Activo para poder desempeñar con solvencia las funciones de director o monitor establecidas en el Decreto.

– *Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas*

El título se encuentra desarrollado en el Real Decreto 2048/1995, de 22 de diciembre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Animación de Actividades Físicas y Deportivas y las correspondientes enseñanzas mínimas; y el Real Decreto 1262/1997, de 24 de julio, por el que se regula el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior, y en Andalucía por el Decreto 380/1996, de 29 de julio.

Al igual que el resto de las titulaciones, la justificación del título se encuentra en la evolución de su competencia profesional. En este caso, el alza de las ac-

tividades físico-deportivas, debida a una serie de factores como son la mayor cultura física y deportiva de la sociedad y el aumento de la atención a los aspectos sanitarios y de salud, sin olvidar el aumento del asociacionismo deportivo con fines lúdicos y recreativos. De ahí el fomento de políticas de «deporte para todos» por parte de las Administraciones públicas, que han generado la construcción de un gran número de instalaciones con el consiguiente aumento de practicantes.

Éstas y otras razones hacen previsible que estos técnicos realicen su actividad profesional en la animación de todo tipo de actividades físicas y lúdicas, y no tanto en la enseñanza de los deportes convencionales. Se pretende que este técnico superior esté capacitado para la enseñanza y dinamización de juegos, de actividades físico-deportivas recreativas individuales, de equipo y con implementos, y actividades de acondicionamiento físico básico.

Para conseguir dichas capacidades, el programa formativo, que se desarrolla en 2.000 horas, se divide en los siguientes módulos profesionales:

- Juegos y actividades físicas recreativas para animación.
- Actividades físico-deportivas individuales.
- Actividades físico-deportivas de equipo.
- Actividades físico-deportivas con implementos.
- Fundamentos biológicos y bases del acondicionamiento físico.
- Organización y gestión de una pequeña empresa de actividades de tiempo libre y socioeducativas.
- Primeros auxilios y socorrismo acuático.
- Animación y dinámica de grupos.
- Metodología didáctica de actividades físico-deportivas.
- Actividades físicas para personas con discapacidades.
- Formación y orientación laboral.
- Formación en centros de trabajo.

Entre las actividades profesionales que pueden desempeñar estos titulados se pueden citar la programación de sesiones tanto de juegos como de deportes convencionales; la organización y dirección de sesiones de juegos y de recreación, así como de acondicionamiento físico; organización de competiciones, concursos y eventos lúdico-deportivos; la administración y gestión de su propia empresa.

c) Enseñanzas deportivas de régimen especial

Sin lugar a dudas, la incardinación de las tradicionales enseñanzas deportivas en el sistema educativo, a través de su consideración de enseñanzas de

régimen especial, artículo 3.4 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo, y hoy artículo 7.3 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, con la particularidad que en este texto si se incluyen de forma expresa las enseñanzas deportivas junto a las artísticas y las de idiomas, supone la transformación más importante en el régimen de las titulaciones deportivas en nuestro país. El primer intento serio por ordenar el mapa de titulaciones lo constituyó el Real Decreto 594/1994, de 8 de abril, que, como sabemos, fue derogado al no incardinar los estudios en el sistema educativo por el Real Decreto 1913/1997, de 18 de diciembre, que configura como Enseñanzas de Régimen Especial las conducentes a la obtención de titulaciones de técnicos deportivos, se aprueban las directrices generales de los títulos y de las correspondientes enseñanzas mínimas. Es tal el deseo de incardinar las formaciones deportivas en el sistema educativo, que la norma salva uno de los lastres que se llevaban e impedían esta incardinación, nos estamos refiriendo a la falta de titulación para acceder a estos estudios, que puede solucionarse a través de las pruebas de madures reguladas, en el caso de Andalucía, por la Orden de 23 de junio de 2003, de la Consejería de Educación y Ciencia (BOJA número 127, de 4 de julio).

Este importantísimo Real Decreto, viene a romper con la secular tradición española de obtener las titulaciones deportivas –referentes a una modalidad– en el ámbito de las organizaciones federativas. Para que nos hagamos una idea, a principios de los 90, se pueden encontrar, a título de ejemplo, las siguientes titulaciones deportivas: en baloncesto, Monitor, Entrenador de baloncesto (Segundo Nivel) y Entrenador Superior de Baloncesto (Tercer Nivel); en balonmano, Monitor, Entrenador Territorial, Entrenador Nacional y, dentro de esta, Entrenador Nacional de Mérito; en fútbol, Monitor, Instructor, Entrenador Regional y Entrenador Nacional; en natación, Monitor, Entrenador Auxiliar y Entrenador Superior, etc. Si pensamos que cada una de estas titulaciones tiene detrás unos requisitos de acceso, materias teóricas y prácticas, cualificación del profesorado, carga lectiva..., es lógico pensar que, desde el Consejo Superior de Deportes, se quisiera poner orden a este caótico panorama, máxime cuando en 1993 entraba en vigor el Acta Única que consagraba la libre circulación de profesionales dentro de la Unión Europea.

Así las cosas, la Administración deportiva a través de este Real Decreto consigue, siguiendo las directrices marcadas en la Ley estatal del Deporte, dar un nuevo paso más, al conseguir su inclusión en el sistema educativo y, a la vez, respetar con la norma las titulaciones impartidas anteriormente como podemos ver en el artículo 41, donde se distinguen, al respecto, tres actuaciones:

«1. Homologación: Constituye el reconocimiento de la equivalencia entre los estudios anteriores cursados o los diplomas y certificados obtenidos y los títulos a los que den lugar las enseñanzas del nuevo Real Decreto. La homologación otorga la misma validez académica que el título al que se homologa e implica el reconocimiento de los efectos inherentes a este título.

«2. Convalidación: Es el reconocimiento de la equivalencia entre los estudios anteriores cursados o los diplomas y certificados obtenidos, y determinados bloques o módulos del currículo de las enseñanzas que regula este Real Decreto. La convalidación requerirá la matrícula previa en las enseñanzas para las que se solicite.

«3. Equivalencia a los efectos profesionales: supone el reconocimiento de igualdad para el acceso a empleos públicos y privados, entre los estudios o diplomas y certificados acreditados y los títulos que se regulan en la presente norma. Esta declaración excluye los efectos académicos y la competencia docente en los centros que impartan enseñanzas reguladas en el presente Real Decreto».

Ahora bien, en lo tocante al procedimiento de acreditación y reconocimiento de los diplomas o certificados anteriores, en su artículo 42.1, se establecen los siguientes requisitos:

«a) Que hayan sido expedidos por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o por las federaciones deportivas, en el ejercicio de las competencias reconocidas en sus estatutos y reglamentos.

«b) Que las modalidades y especialidades deportivas a las que se refieran los diplomas o certificados, sean exclusivamente aquellas que estuvieren reconocidas por el Consejo Superior de Deporte, de acuerdo con el artículo 8.b) de la Ley 10/90».

Además, habrá que estar a lo previsto en la Orden de 30 de julio de 1999, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de las formaciones de entrenadores deportivos a las que se refiere el artículo 42 y la disposición transitoria del Real Decreto 1913/1997 y la Orden de 8 de noviembre de 1999, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se crea la Comisión para la aplicación homogénea del proceso de homologación, convalidación y equivalencia de las formaciones de entrenadores deportivos conforme a lo dispuesto en el citado Real Decreto. Un Buen ejemplo de todo ello lo presenta la Resolución de 23 de febrero de 2004 de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes para la propuesta de homologación, convalidación y equivalencia de las formaciones anteriores de deportes de montaña y escalada, reconocidas por la resolución de 5 de mayo de 2002. Esta última resolución, otorga el reconocimiento a que se refiere el artículo 42.2 del Real Decreto 1913/1997, a determinadas forma-

ciones deportivas impartidas en las especialidades de los deportes de montaña y escalada con anterioridad a la entrada en vigor de la orden de 5 de julio de 1999, y para el caso concreto de Andalucía se detallan las formaciones que se impartieron por la Federación de Montaña: instructor de escalada en roca, instructor de esquí de montaña, instructor de alpinismo...

Por lo que afecta a los nuevos títulos, la norma establece la remisión al régimen general establecido por el Real Decreto 733/1995, de 5 de mayo, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo.

Los primeros títulos aprobados y publicado han sido los siguientes: Real Decreto 318/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en las especialidades de Montaña y Escalada, se aprueban las correspondientes enseñanzas mínimas y se regulan las pruebas y los requisitos de acceso a estas enseñanzas; Real Decreto 319/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen los Títulos de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en las especialidades de Deportes de Invierno, se aprueban las correspondientes enseñanzas mínimas y se regulan las pruebas de acceso a estas enseñanzas; y Real Decreto 320/2000, de 3 de marzo, por el que se establecen los títulos de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en las especialidades de Fútbol y Fútbol Sala, se aprueban las correspondientes enseñanzas mínimas y se regulan las pruebas y los requisitos de acceso a estas enseñanzas y la Orden ECD 2023/2002, de 30 de julio, por la que se establece el ámbito territorial de competencias del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, los currículos, pruebas y requisitos de acceso, correspondientes a los títulos de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior, de las especialidades de Fútbol y Fútbol Sala.

No obstante, hasta la implantación efectiva de las titulaciones, es decir el título completo, se crea una situación de provisionalidad prevista en la disposición transitoria primera del vigente Real Decreto, de cuyo tenor damos cuenta: «1. A partir de la entrada en vigor del presente Real Decreto y en tanto se produce la implantación efectiva de las enseñanzas que se regulan en el mismo, las formaciones que promuevan las entidades a que se refiere el artículo 42.1.a) del presente Real Decreto podrán obtener el reconocimiento a efecto de la correspondencia con la formación en materia deportiva prevista en el artículo 18 de esta normativa, siempre y cuando se adapten a la estructura organizativa, niveles de formación, requisitos de acceso, duración mínima y requisitos del profesorado que se establecieron en el Real Decreto 594/1994».

Este régimen transitorio, es el que predomina en la actualidad, al que se han acogido la mayoría de las titulaciones deportivas impartidas por las federaciones deportivas andaluzas. Contaba como marco jurídico con la Orden de 5 de julio de 1999 del Ministerio de Educación y Cultura por la que se completan los aspectos curriculares y los requisitos generales de las formaciones en materia deportiva a las que se refiere la disposición transitoria primera del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre. Sin embargo, las disfunciones que presentaba esta norma y, sobre todo, a fin de que el proceso tenga un carácter homogéneo en todo el territorio nacional, han obligado a la Administración a derogar la citada Orden por la ECD/3310/2002, de 16 de diciembre, en la que se regulan los aspectos curriculares, los requisitos generales y los efectos de la formación en materia deportiva a los que se refiere la disposición transitoria primera del Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre.

En el caso concreto de Andalucía, en el momento de realizar este trabajo, a tenor de lo preceptuado en la Orden de 11 de noviembre de 1999, las federaciones deportivas andaluzas que han solicitado desde el año 2000 autorización a la Secretaría General para el Deporte para impartir formaciones son las siguientes: Gimnasia, Vela, Hípica, Fútbol, Montañismo, Piragüismo, Balonmano, Espeleología, Karate, Taekondo, Tenis, Tiro Olímpico, Badminton, Triatlón, Luchas Olímpicas y Disciplinas Asociadas. De todas ellas, la única que está impartiendo los tres niveles formativos es la Federación Andaluza de Fútbol a través del CEDIFA.

La situación de dichas enseñanzas, por lo que afecta a su régimen, es que siguen impartándose, las autorizadas, en el régimen transitorio, si bien ya han sido reconocidas, a tenor de la disposición vigésima octava de la Orden ECD/3310/2002, por haberse producido su implantación efectiva en Andalucía las siguientes: Por Resolución de 3 de noviembre de 2003, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, las formaciones de Fútbol autorizadas por la Secretaría General del Deporte de Andalucía, que se corresponden con el Diploma de Entrenador Regional de Fútbol Nivel 2, son un total de 14 cursos, con una carga lectiva de 540 horas; Resolución de 21 de mayo de 2004, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por las que se otorga el reconocimiento a las formaciones de Entrenador Nacional de Fútbol, se reconocen cuatro cursos y una carga lectiva de 600 horas; Resolución de 5 de noviembre de 2003, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, para formaciones deportivas de Fútbol-Sala, por la que se reconoce el Diploma de Entrenador Regional de Fútbol-Sala Nivel 2, un total de cuatro cursos y una carga lectiva de 540 horas; Resolución de 5 de noviembre de 2003, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se reconocen las for-

maciones deportivas de Deportes de Montaña, en concreto, el Diploma de Técnico Deportivo en Montañismo Nivel 1, se reconoce un curso con una carga lectiva de 314 horas.

Para estas enseñanzas reconocidas, los interesados podrán solicitar, de forma individual, la correspondencia formativa y se deberán matricular previamente en un centro que cuente con la autorización administrativa prevista en el artículo 35 del RD 1913/1997.

Los títulos obtenidos, al amparo de estas normativas tendrán la consideración de Enseñanzas de Régimen Especial con validez académica y profesional en todo el territorio nacional, siendo sus grados los regulados en el artículo 4.º del Real Decreto, es decir, un título de grado medio, como es el de Técnico Deportivo organizado en dos niveles y con una duración entre 950 y 1000 horas ; y otro de grado superior el de Técnico Deportivo Superior cuyas enseñanzas comprenderán un mínimo de 750 horas y un máximo de 1100 horas.

Una de las cuestiones más importantes que se ha planteado con el nuevo régimen, al menos en los círculos de los técnicos deportivos, es la confusión que surge en torno al carácter del nuevo título. A diferencia de los expedidos anteriormente por las federaciones deportivas que, recordamos, no son académicos ni profesionales, éstos que si reúnen estas características, en modo alguno pueden considerarse como únicos o exclusivos para el ejercicio de una profesión, pues ello nos llevaría al ejercicio de las profesiones tituladas; esta es la razón de ser de la disposición adicional segunda del texto: «Los elementos que definan el perfil profesional en las correspondientes enseñanzas mínimas de cada modalidad deportiva y, en su caso, especialidad deportiva, se extenderán en el contexto del presente Real Decreto, no constituyendo regulación del ejercicio de profesión titulada alguna». Así las cosas, estos títulos permiten, con su carácter académico, la movilidad dentro del sistema educativo, como puede ser el acceso a otros estudios, etc., y en el ámbito laboral, ante la oferta de trabajo, supone la competencia profesional acreditada para el ejercicio de sus funciones, exactamente igual que el resto de las titulaciones académicas y profesionales.

De la misma forma, pueden coexistir, y de hecho así sucede, los nuevos títulos con otros que no conducen a títulos oficiales. Ahora bien, el título oficial está protegido en la disposición adicional octava de la siguiente forma: «2. Dichas enseñanzas no podrán utilizar ninguna de las denominaciones establecidas para los certificados, niveles, grados o títulos oficiales que se regulan en el

presente Real Decreto, ni las correspondientes a las denominaciones de los centros, ni cualesquiera otra que pudieran inducir a error o confusión con aquéllas». Un ejemplo de esta protección lo podemos ver en los Títulos de Técnico Deportivo en Fútbol y Técnico Deportivo Superior en Fútbol, cuyos tres niveles legalmente se imparten en Andalucía a través del CEDIFA; pues bien cualquier entidad fuera de estas enseñanzas puede impartir títulos relacionados con esta modalidad deportiva pero no podrá utilizar su denominación. Es más la citada disposición, en su apartado 4.º, les obliga a reseñar en un lugar destacado de la propaganda el carácter no oficial de los estudios que se imparten y de los diplomas que se expiden.

d) Enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas

Las enseñanzas y titulaciones vistas en epígrafes anteriores, como hemos podido apreciar, se corresponden con las funciones tradicionales de técnicos deportivos en sus distintos ámbitos, sin embargo en el extenso campo de las titulaciones deportivas existen otras que, si bien son titulaciones, no participan de las características de las de los técnicos deportivos, por ser, únicamente, títulos que habilitan para el ejercicio de una determinada actividad deportiva. En concreto, son las relacionadas con los espacios náuticos y subacuáticos de carácter estrictamente deportivo. Estas titulaciones forman parte de la actividad administrativa de control que se ejerce sobre las actividades deportivas, participando, por tanto, de la categoría general de autorizaciones «expresión que engloba técnicas de intervención muy diversas no sólo en cuanto a su contenido sino también en cuanto a su denominación. Autorizaciones, licencias, permisos o habilitaciones no son sino especies de un mismo género común –las autorizaciones en sentido amplio– con las cuales se hace referencia a un tipo de actuación administrativa cuyo efecto básico consiste en permitir que el particular realice una determinada conducta que, de otro modo, resultaría contraria al Ordenamiento Jurídico– (VILLAR EZCURRA,1999:82). Y que en el caso de las actividades náuticas, pueden activar el mecanismo del Derecho Sancionador Marítimo, pues una de las infracciones más comunes en la navegación de recreo, la constituye la navegación sin título que habilite (LAZÚEN ALCÓN, 2001:295), es con relación a esta actividad sancionadora, donde se aprecia una variable muy importante con el tradicional modo sancionador en el deporte, y es que la falta de titulación en la náutica se ejerce mediante un derecho distinto al deportivo, como es la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Esta, llamémosle, peculiaridad nos lleva a la conclusión de que los navegantes, aunque puedan estar federados, en determinadas situaciones jurídicas, no participan del elemento esencial de la potestad disciplinaria deportiva como es la relación de especial sujeción, – cuyo presump-

to es la voluntaria inserción del sujeto en la organización que ejerce el poder disciplinario; circunstancia que lleva a afirmar que el fundamento de la sanción deportiva es la voluntariedad en la incorporación a esa relación jurídica: cuando un sujeto desea practicar la actividad deportiva, ingresa en la organización correspondiente y con ello acepta voluntariamente el poder disciplinario que se ejercerá sobre el – (GAMERO CASADO, 2003:59), se trata, en definitiva, de sanciones administrativas pero no de disciplina deportiva.

Así pues no es exagerado decir que, estos títulos, en concepto de autorizaciones pueden ser considerados – como parte de la técnica reina de control preventivo de la administración, en cuanto implica condicionar el ejercicio del derecho a una previa actividad administrativa – (PARADA VÁZQUEZ, 1996: 453). Asimismo, el título náutico no debe confundirse con la licencia deportiva «pues mientras que el título es un requisito que exigen los poderes públicos para asegurarse de que todo marino reúne las condiciones mínimas de conocimiento y habilidad en la mar, la licencia deportiva es un modo de fomentar el asociacionismo deportivo. No tiene nada que ver una cosa con la otra, y no conviene tentar a la suerte acudiendo a una regata con el título como si fuera una licencia, porque el comité organizador no tendrá inconveniente alguno en prohibirle la participación» (SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, 2001:319). Efectivamente, en estos supuestos, aunque la habilitación y la licencia deportiva formen parte del conjunto de las autorizaciones, su naturaleza jurídica presenta sensibles diferencias, en cuanto que el título supone una habilitación de carácter general y la licencia de carácter especial como es la participación en unas actividades determinadas «lo que motiva esta habilitación, ya desde la perspectiva de los poderes públicos, es el hecho de que una actividad de interés público, cuya titularidad corresponde por Ley a las Administraciones Públicas y cuyo ejercicio delegado corresponde monopolísticamente a las federaciones deportivas, requiera de una previa autorización, de naturaleza evidentemente también administrativa, para participar y beneficiarse de la misma» (PRADOS PRADOS, 2002: 149).

El punto de partida de estas enseñanzas lo podemos encontrar en el Real Decreto 1405/1995, de 4 de agosto, por el que se efectúa el traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en esta materia, asumiendo ésta, tanto la autorización de centros de formación y la realización y control de exámenes, así como la expedición de las titulaciones deportivas que habilitan para el ejercicio de estas actividades. Estos títulos náuticos, son de difícil encuadre para la Administración deportiva pues la mayoría de las veces, no tienen relación con la acti-

vidad deportiva en sí, entendida como la de carácter federada, escolar, universitaria..., al tratarse de actividades incluidas en ámbitos como la recreación, el tiempo libre o el simple placer, como demuestra el hecho de que no se corresponden los títulos expedidos con las licencias deportivas, por ejemplo. En resumidas cuentas, no todas, pero sí algunas de estas titulaciones deberían de haberse atribuido a otras Administraciones. De lo contrario, como así sucede, es como si el carné para conducir motos se expidiera por la Consejería competente en materia deporte o la Federación de Motociclismo, pues el individuo va a destinar su permiso de conducir para pilotar una moto de 650 centímetros cúbicos con fines recreativos. Pero además de la incardinación administrativa, si ya plantea problemas, no se realiza por la misma Administración, sino que dependerá de cada Comunidad Autónoma, lo cual es criticado por los navegantes quienes consideran que desde el punto de vista de la lógica marinera, nunca tenida en cuenta, el que los títulos habiliten para compartir las mismas aguas que los marinos profesionales, sean de la clase que sean, los emitan consejerías tan diversas como la de Pesca y Agricultura en Cataluña o Turismo y Deporte en Andalucía, es indicativo del diferente criterio con el que se trata esta actividad en las diferentes comunidades autónomas (PIPE SARMIENTO, 2003:164).

-Títulos para el gobierno de las embarcaciones de recreo

Con ocasión del traspaso de competencias a Andalucía, vistas en la norma anteriormente citada, se dictó la Orden de 1 de marzo de 1996, de la Consejería de Cultura por la que se regulan los exámenes para la obtención de títulos para el gobierno de las embarcaciones de recreo. Así pues, desde el primer momento estas competencias van a ser atribuidas a la Administración competente en materia de deportes, en concreto, al Instituto Andaluz del Deporte a quien se le delegan las mismas por virtud del Decreto 132/1996, de 16 de abril, y Decreto 181/1996, de 14 de mayo, cuando en el ámbito estatal le corresponde al Ministerio de Fomento quien, por cierto, se vio obligado a dictar una nueva Orden, 17 de junio de 1997, para adecuar la obtención de dichos títulos a las necesidades actuales. Norma que provocó la posterior adecuación en Andalucía a través de la Orden de 20 de febrero de 1998 y que regula los exámenes para la obtención de los títulos de Capitán de Yate, Patrón de Yate, Patrón de Embarcaciones de Recreo y Patrón de Navegación Básica. Además de los exámenes, le corresponde al IAD la autorización de centros para las enseñanzas de vela y navegación de recreo, incluidas la realización de prácticas para quienes no opten por la realización del examen práctico y la expedición de títulos. Asimismo, el citado organismo habilitará a las federaciones andaluzas náutico-deportivas, para expedir autorizaciones para el gobierno de em-

barcaciones de recreo de hasta 6 metros de eslora y una potencia máxima de motor de 40 KW, y en navegación con luz diurna.

Capitán de Yate.

Por medio de esta máxima titulación se atribuye a su titular el gobierno de embarcaciones de recreo a motor o motor y vela para la navegación sin límite alguno, independientemente del motor y de las características de la embarcación. Sin embargo, los que tengan una eslora superior a 24 metros se ajustarán a las normas de seguridad establecidas para las mismas.

Para acceder a esta titulación se requiere estar en posesión del título de Patrón de Yate, aprobar el examen teórico correspondiente a las siguientes materias: astronomía y navegación, meteorología, oceanografía, construcción naval, teoría del buque e inglés. Y superar el examen práctico consistente en: prácticas de cinemática radar, cálculo de combustible, agua, víveres y lista de comprobación; preparación de una derrota oceánica; utilización y manejo del sextante, empleo práctico del radar en la navegación; ejercicios de recalada diurna y nocturna; ejercicio de búsqueda y recogida de hombre al agua y cumplimiento del diario de navegación, o acreditar la realización de las prácticas básicas de seguridad y de navegación de, al menos, cinco días y cuatro horas de duración mínima, un día de los cuales deberá ser de navegación nocturna en las condiciones reglamentariamente establecidas.

b) Patrón de Yate.

Permite a su titular el gobierno de embarcaciones de recreo a motor o motor y vela hasta 20 metros de eslora, y una potencia de motor adecuada para la navegación den una zona comprendida entre la costa y la línea paralela a la misma trazada a 60 millas.

Para optar a dicha titulación se requiere estar en posesión del título de Patrón de Embarcaciones de Recreo, aprobar el examen teórico correspondiente a las siguientes materias: seguridad, navegación, meteorología y oceanografía, procedimientos radiotelefónicos, legislación y reglamentos. Y superar el examen en prácticas básicas de seguridad en la navegación, que consistirán en: reconocimiento de luces, faros, balizas y luces de otros buques; prácticas de procedimientos radiotelefónicos; prácticas de radar; ejercicio de abandono del buque; proyecto de un crucero costero; prácticas de navegación costera y navegación de estima; búsqueda y recogida de hombre al agua; navegación con el posicionado GPS, navegación sin visibilidad con radar y GPS; mal tiempo: elección de la derrota más segura, o acreditar la realización de las prácticas básicas de seguridad y de navegación, de al menos cuatro días y cin-

co horas de duración mínima cada día, un día de los cuales deberá ser de navegación nocturna en las condiciones previstas reglamentariamente.

c) Patrón de Embarcación de Recreo.

Es una titulación que posibilita el gobierno de embarcaciones de recreo a motor o motor y vela hasta 12 metros de eslora y potencia de motor adecuada, para la navegación que se realice en una zona comprendida entre la costa y la línea paralela a la misma trazada a 12 millas, así como la navegación interinsular en los archipiélagos balear y canario.

El acceso a esta titulación requiere haber aprobado el examen teórico correspondiente a las siguientes materias: tecnología naval, maniobras, seguridad en el mar, navegación, meteorología, comunicaciones, propulsión mecánica, reglamentos y señales. Y superar el examen práctico en: forma de utilización del chaleco salvavidas, prácticas radiotelefónicas, preparación para salir a la mar, preparativos antes de iniciar la maniobra, comprobaciones después de arrancar, manejo de cabos, maniobras en dársena, aplicación de las reglas de rumbo y gobierno, situarse por líneas de posición simultánea, maniobras de hombre al agua y navegación electrónica, o acreditar la realización de las prácticas de seguridad y navegación, de al menos 3 días y cuatro horas de duración mínima cada día en las condiciones previstas reglamentariamente.

d) Patrón para Navegación Básica.

Posibilita a su titular el gobierno de embarcaciones de recreo de hasta 8 metros de eslora si son a vela y de hasta 6 metros de eslora si son de motor, con la potencia de motor adecuada a la misma, en la cual la embarcación no se aleje más de 4 millas, en cualquier dirección, de un abrigo o playa accesible.

Como condiciones para obtener la titulación se encuentra la de aprobar el examen teórico correspondiente a las siguientes materias: nomenclatura náutica, seguridad, navegación, propulsión, Convenios internacionales para prevenir los abordajes en estas embarcaciones, balizamientos y legislación. Y superar el examen práctico en: forma de utilizar el chaleco salvavidas, extintores, señales pirotécnicas y espejo de señales; manejo de cabos, preparativos antes de iniciar la maniobra, aplicación de las reglas de rumbo y gobierno, maniobra en dársena, gobernar con una referencia de tierra y maniobra de hombre al agua, o acreditar la realización de las prácticas de seguridad y de navegación, de al menos cuatro horas en las condiciones previstas reglamentariamente.

–*Titulaciones de Patrón de Moto Náutica «A» y Patrón de Moto Náutica «B»*

En un primer momento, la Orden de 20 de febrero de 1998 era la norma aplicable a la motonáutica dentro de las enseñanzas náutico-deportivas. Posteriormente, y con la aprobación del Real Decreto 259/2002, de 8 de marzo, por el que se actualizan las medidas de seguridad de las motos náuticas, ha supuesto la creación, diríamos ante el clamor popular por los numerosos accidentes sucedidos en los últimos años, de un título náutico-deportivo dividido en tres categorías “A” “B” y “C” que habilita para el gobierno de motos náuticas; los dos primeros serán expedidos por las Comunidades Autónomas que tengan transferidas estas competencias, Andalucía entre ellas, y el tercero y la autorización para gobernar motos náuticas en excursiones colectivas, lo otorga la Federación de Motonáutica territorialmente competente, previa habilitación del órgano administrativo correspondiente.

En Andalucía, nuevamente por la técnica de la delegación administrativa, se atribuyen al Director del Instituto Andaluz del Deporte estas competencias, en concreto: a) la autorización de centros para la enseñanza de motonáutica; b) la realización de los exámenes teóricos y de los cursos prácticos que dan acceso a los títulos de Patrón de Motonáutica en las categorías “A” y “B”; c) la expedición de los títulos de Patrón de Motonáutica “A” y “B”; d) la expedición de autorizaciones de Patrón de Motonáutica “C” y la expedición de autorizaciones para gobernar motos náuticas en excursiones colectivas. No obstante, este último se faculta al Director del IAD para habilitar a la Federación Andaluza de Motonáutica a expedir estas autorizaciones.

Por lo tanto, los títulos propiamente dichos son los que se corresponden con las dos primeras categorías, y su diferencia se determina en razón de la potencia de la moto náutica: en la categoría “A” igual o superior a 110 CV, y en la categoría “B” superior a 55 CV e inferior a 110 CV. Al igual que, en las otras titulaciones náuticas, se requiere para obtener el título, la superación de un examen teórico y de un curso práctico, todo ello de acuerdo con el anexo de la norma reglamentaria antes citada, el cual exige como conocimientos para ambas titulaciones: el usuario: requisitos legales, equipamientos, actitud; la moto náutica: identificación, seguro obligatorio, advertencias generales de seguridad, equipo de emergencia, precauciones de seguridad durante la navegación, normativa, precauciones antes de salir a navegar, balizamiento, Convenio Internacional para la prevención del abordaje. Además, para la categoría “A” se requieren conocimientos sobre: marcas cardinales –significado, forma, tope y color–; marcas de aguas navegables –significado, forma, tope y color–; marcas especiales –significado, forma, tope y color–; regla 36 del Conve-

nio Internacional para la prevención del abordaje: señales para llamar la atención; regla 37 del citado convenio en cuanto a señales de peligro; habilidades y velocidad –riesgo de velocidades altas–; navegación con otras persona a bordo. Por otra parte, la fase práctica consistirá en pruebas sobre izado, botadura, arranque de motor, parada y atraque, giros, adrizamiento, remolque, esquí náutico...

En cuanto al régimen sancionador, en lo que a la titulación se refiere, la moto náutica tiene el concepto de embarcación de recreo, y aunque la Ley 27/1992 no dedica una regulación específica a la navegación de recreo o deportiva sino que directamente el artículo 8.1.c de la misma incluye a los buques de recreo y deportivos dentro del concepto de flota civil española. Por su parte, este artículo, define el buque civil como «cualquier embarcación, plataforma o artefacto flotante, con o sin desplazamiento, apto para la navegación y no afecto al servicio de la defensa nacional». Se trata, por tanto, de un concepto, quizás, excesivamente amplio y ambiguo, pero que obliga claramente a incluir todo lo referente a la navegación de recreo o deportiva bajo los dictados de esta Ley estatal (ARANA GARCÍA, 2001:186). Por lo que nuevamente asistimos a una normativa sancionadora distinta a la deportiva, como es, en este caso, la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Títulos de Buceo Deportivo-Recreativo.

El régimen jurídico de las actividades subacuáticas ha venido siendo el establecido por el Decreto 2055/1969, de 25 de septiembre, desarrollado por la Orden Ministerial de 25 de abril de 1973, normas que determinan la existencia de cuatro títulos respecto de la modalidad de buceo deportivo, como son el de buceador de segunda clase, de primera clase, monitor e instructor. Por otra parte, las previsiones aplicables en materia de seguridad en el ejercicio de estas actividades son las establecidas por la Orden del Ministerio de Fomento de 14 de octubre de 1997, norma aprobada en virtud del artículo 149.1.20ª de la Constitución, es decir, dictada como competencia exclusiva del Estado en materia de marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas y puertos de interés general.

Este tipo de enseñanzas fueron transferidas a Andalucía, por el mismo Real Decreto de las náuticas, o sea el 1405/1995, asumiendo nuestra Comunidad, entre otras, las competencias correspondientes a la autorización y apertura de centros de formación y a la realización y control de exámenes para el acceso a este tipo de titulaciones, así como la expedición de títulos deportivos que habiliten para el ejercicio de esta actividad. Sin embargo, las dificultades

que existían a la hora de abordar estas titulaciones, por parte de la Administración autonómica, ante la complejidad de la misma, sobre todo, por la concurrencia de titulaciones en diversos ámbitos: recreativos, profesionales, militares..., había provocado, quizás por prudencia, cierta reticencia a la hora de regular las mismas. El propio Real Decreto 1913/1997, tantas veces mencionado, establece en sus disposición derogatoria segunda que las enseñanzas y títulos deportivos de Instructor y Monitor a los que se refiere el Decreto 2055/1969, quedarán derogadas en el momento de la implantación de las nuevas enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos oficiales de técnicos deportivos de la citada modalidad, hecho que no ha tenido lugar hasta la fecha. Prueba de la singularidad de estas titulaciones, es que la disposición derogatoria que acabamos de exponer, está dedicada a las enseñanzas y títulos de actividades subacuáticas, sin que se encuentre en el citado reglamento alusiones derogatorias a otras modalidades deportivas. Este pronunciamiento legal, viene justificado porque a diferencia del resto de titulaciones, estas, las subacuáticas, si son titulaciones oficiales, y por lo tanto vigentes, y al amparo de las mismas existen intereses económicos y profesionales que han de ser tratados con la pulcritud legal necesaria. El hecho, en sí, es que la norma por la que se va a regular estas actividades en Andalucía el Decreto 216/2003, de 22 de julio del Buceo Deportivo-Recreativo, excluye de su ámbito las formaciones y las enseñanzas de buceador instructor y buceador monitor que, en su día, se regirán por las de técnicos deportivos. Tampoco se incluye en su ámbito de aplicación el buceo profesional, al ser asignadas, menos mal con acierto, no a la Consejería con competencia en Deportes, sino a la Consejería de Agricultura y Pesca por el Decreto 116/2000, de 3 de abril, habiéndose regulado los requisitos para el ejercicio del buceo profesional en Andalucía en el Decreto 28/2002, de 29 de enero. A mayor justificación de la complejidad de estas titulaciones, nos encontramos con el tiempo transcurrido, unos ocho años, desde la transferencia de competencias hasta la regulación por la Comunidad Autónoma para su regulación.

La norma andaluza constituye un buen ejemplo de intervencionismo administrativo, destinado a tutelar numerosos bienes jurídicos que, de forma directa o indirecta, intervienen en el desarrollo de estas actividades: la vida, la seguridad de las personas, la preservación del medio submarino, la promoción de la atención médica del deportista..., además, de todo esto, sucede que el perfil típico del buceador deportivo se está viendo modificado o ampliado, como ocurre en otros deportes de los denominados en la naturaleza, por los cambios, en las preferencias de los ciudadanos a la hora de distribuir su tiempo de ocio, adentrándose en nuevas formas de entretenimiento, como así está sucediendo en el turismo activo, al que pertenece el buceo y que tiene su

regulación como actividad estrictamente turística en el Decreto 20/2002, de 29 de enero. Así pues, la necesidad de acometer por vía normativa la regulación de estas actividades, provocó este Decreto de Buceo Deportivo-Recreativo para regular el régimen de la actividad –formación, titulaciones, requisitos para la práctica–, y el régimen de autorización y funcionamiento de los centros que impartan dichas formaciones.

Es imprescindible, antes de tratar estas titulaciones, saber que se entiende por buceo-deportivo recreativo, definición que nos la ofrece el artículo 1.2 del texto: «la práctica que consiste en mantenerse bajo el agua con el auxilio de aparatos o técnicas que permitan el intercambio de gas respirable con el exterior o bien de cualquier sistema que facilite la respiración con objeto de conseguir una permanencia prolongada dentro del medio líquido, con finalidad exclusivamente deportiva, recreativa y de contemplación». Pues bien, para practicar esta actividad es necesario poseer el correspondiente título de buceo deportivo-recreativo expedido por el Instituto Andaluz del Deporte, o en su caso, homologado o convalidado. Estos títulos, en síntesis, son los siguientes:

a) Título de buceador deportivo-recreativo de bautismo submarino.

Es un título de primer contacto y no podrá seguir practicando el buceo si no supera el de Nivel Básico. La profundidad máxima será de tres metros.

b) Título de buceador deportivo-recreativo de nivel básico.

Permite utilizar equipos de gas respirable de buceo autónomo o semiautónomo y efectuar inmersiones hasta una profundidad máxima de veinte metros, siempre acompañado de otro buceador que tenga titulación de mayor nivel.

c) Título de buceador deportivo-recreativo de nivel medio.

Posibilita el utilizar equipos de gas respirable de buceo autónomo o semiautónomo

y efectuar inmersiones hasta una profundidad máxima de treinta metros.

d) Título de buceador deportivo-recreativo de nivel superior.

Permite utilizar equipos de gas respirable de buceo autónomo y semiautónomo y efectuar inmersiones hasta una profundidad aconsejable de cuarenta metros y una máxima de cuarenta y cinco metros.

e) Título de buceador deportivo-recreativo de guía de grupo.

Además de la utilización de los equipos de gas, posibilita efectuar inmersiones hasta una profundidad aconsejable de cuarenta metros y una máxima de cuarenta y cinco metros y guiar grupos de buceadores.

Dedica el Decreto andaluz un capítulo a los Centros de Formación, entidades fundamentales en lo que al desarrollo de este deporte se refiere. Y los

regula al amparo de la normativa de naturaleza deportiva, como prueba el hecho: por un lado, de la autorización administrativa del centro por la autoridad deportiva competente, esto es, el Instituto Andaluz del Deporte, y por otro lado, el sometimiento de los mismos a la inspección y régimen sancionador de la Consejería con competencias en Deporte, a través de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, y el Decreto 236/1999, de 13 de diciembre, de Régimen Sancionador y Disciplinario Deportivo. Sometimiento a un régimen sancionador y no disciplinario deportivo, que si bien es el mismo para las titulaciones náuticas al amparo de la Ley andaluza, en este caso, la norma reglamentaria presenta la novedad de dedicarle un capítulo específico, creemos que con una finalidad didáctica digna de mención. Esta potestad sancionadora «encuentra fundamento en la propia Constitución, tiene carácter general, es consustancial con la actuación administrativa y participa directamente de los principios del poder sancionador del Estado» (MILLÁN GARRIDO, 1999:14). Por lo que respecta a los deportistas, como hicimos con las titulaciones náuticas, hemos de distinguir el título de la licencia deportiva, por lo que vale todo lo expuesto anteriormente.

IV. LAS TITULACIONES DE LOS ÁRBITROS Y JUECES

El estamento de árbitros y jueces quizás sea el menos tratado por la doctrina jurídico-deportiva. Efectivamente, son pocos los estudios que podemos encontrar. Sin embargo, la doctrina jurisprudencial si cuenta con pronunciamientos al respecto, sobre todo, en materia de descensos y clasificaciones arbitrales –STS de 30 de mayo de 1988, STJ de Andalucía (Sevilla) 14 de octubre de 1999, conflicto negativo de jurisdicción 11/2001, dictado en Sentencia número 4/2001 entre la Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Valenciana y el Juzgado de los Social número 12 de Valencia...-. Sí, además, como decimos la literatura jurídica ha sido parca en el tema, más aún podemos considerar la materia que afecta a las titulaciones de este estamento, imprescindible para el desarrollo del deporte organizado y de competición. Y es que aunque normalmente al hablar de árbitros y jueces el objeto se suele centrar en la licencia deportiva, no se debe de olvidar que ésta va unida a otro elemento fundamental como es el carné de árbitro que es el equivalente a un título. De tal modo que el mismo se obtiene mediante un período de formación, el cual dependerá del centro federativo correspondiente, y la superación de unas pruebas –teóricas y prácticas–, cuyo resultado positivo da lugar a la obtención del título de árbitro y la expedición del carné de árbitro por la federación correspondiente.

A mayor abundamiento, y reforzamiento de nuestros planteamientos, podemos verlo en algunos estatutos federativos, este es el caso del artículo 86 de los correspondientes a la Federación Andaluza de Balonmano: «Son árbitros las personas físicas que, con formación y titulación reconocida por la FABM, cuiden del cumplimiento de las reglas oficiales en las competiciones y actividades de carácter deportivo que le sean encomendadas. Podrán ser árbitros todas aquellas personas que habiendo obtenido el título correspondiente dispongan de la licencia anual establecida por la FABM», o en el artículo 84 de los estatutos de la Federación Andaluza de Deportes de Invierno al referirse a los árbitros, jueces y delegados técnicos: « Son las personas físicas que, con formación y titulación reconocida por la FADI cuiden del cumplimiento de las reglas oficiales en las competiciones y actividades de carácter deportivo que le sean encomendadas. Y podrán ser todas aquellas personas que, habiendo obtenido el título correspondiente dispongan de la licencia anual oficial establecida por la FADI».

Por lo tanto, hoy por hoy, al margen de las titulaciones académicas que hemos visto a lo largo del estudio, no existe la menor duda al calificar a éstas como titulaciones deportivas de carácter estrictamente federativo. Ahora bien, las relaciones entre el carné y la licencia son más intensas que en las de otros colectivos, pues un entrenador sin licencia sigue siendo un técnico deportivo, y si para este colectivo es necesaria la licencia deportiva, en el sentido indicado por el artículo 8.5 del Decreto 7/2000: «Los técnicos son quienes se incorporan al club y ejercen, entre otras, funciones de dirección y entrenamiento de los deportistas en los correspondientes equipos del club, respetando las condiciones federativas y estando en posesión de la correspondiente licencia federativa», no siempre ejercen funciones que implican la licencia deportiva, pues como acertadamente dice ROQUETA BUJ (1998:49) éstos ostentan y desempeñan regularmente facultades de disposición, administración y gestión, gestión y disposición en materia de personal (contratación de deportistas, promoción y disciplina) y de representación del club o entidad deportiva. Sin olvidar todas aquellas otras funciones que pueden desarrollar en escuelas deportivas municipales, al frente de instalaciones deportivas, como profesor en escuelas de entrenadores..., mientras que un árbitro sin licencia no es propiamente un árbitro, pues fuera de las competencias, según hemos visto en los estatutos federativos, como son el cumplimiento de las reglas oficiales en competiciones y actividades, no está habilitado para ejercer otras funciones. Lo cual, obviamente, no quiere decir que en numerosas entidades deportivas se contraten ex-árbitros para desempeñar funciones de directivos o de gestión, por citar algunos ejemplos, pero estas ocupaciones no vienen determinadas por el título de árbitro, sino más bien

por las peculiaridades *intuitus personae* del sujeto. Las relaciones entre el título y la licencia son tan importantes en el colectivo arbitral que, por nuestra parte, requieren un mínimo de detenimiento.

El título o carné de árbitro o juez se obtiene en Andalucía en una Federación deportiva integrada en la española, a través de su Comité Técnico correspondiente, de conformidad con el Decreto 7/2000 de 24 de enero, de Entidades Deportivas Andaluzas, donde se configura, con carácter preceptivo, la constitución del Comité Técnico de Árbitros o Jueces, artículo 52.1; a quien se les asigna, entre otras funciones: «a) Establecer los niveles de formación, de conformidad con los fijados por la federación deportiva española correspondiente, de jueces o árbitros; b) Proponer la clasificación técnica de los jueces o árbitros y la adscripción a las categorías correspondientes...», artículo 52.2. Con arreglo a esta disposición todos los estatutos de las Federaciones deportivas andaluzas contemplan este órgano, como a continuación podemos apreciar en algunos de éstos:

Los estatutos de la Federación Andaluza de Atletismo (BOJA núm, 122, de 20 de octubre de 2001), en su artículo 71 y 72 regula el Comité Técnico de Jueces; los estatutos de la Federación Andaluza de Balonmano (BOJA núm. 56, de 14 de mayo de 2002), en su artículo 62 define el Comité Territorial de Árbitros; los Estatutos de la Federación Andaluza de Baloncesto (BOJA número 45, de 18 de abril de 2002) artículo 69 determina el Comité de Árbitros..., por lo que, con arreglo a sus peculiaridades, la organización arbitral se encuentra regulada en los estatutos y posteriores normas de desarrollo. Ahora bien, el que la organización arbitral se estructure de forma autónoma, esto no quiere decir que las formaciones que impartan también sean autónomas, pues como hemos visto, están tienen que estar impartidas con arreglo a los criterios de la Federación Española. Esto, es así, porque en la organización de los jueces y árbitros, la estructura es piramidal, en sus diferentes ámbitos: local, regional, nacional e internacional, y para llegar a la cúspide hay que pasar por la base, en este caso, las categorías inferiores cuyos niveles se imparten en los ámbitos territoriales. Así pues, al igual que sucede con las titulaciones de los técnicos deportivos, las categoría superiores requieren el paso previo por las inferiores.

Sí el título de árbitro se obtiene por medio de la realización del curso preceptivo y la consiguiente superación del mismo, una vez que se adquiere dicha condición, uno de los derechos, es el de suscribir una licencia deportiva de acuerdo con los requisitos legales: bien directamente como, de forma impecable, lo tienen reconocido algunas federaciones deportivas andaluzas, es el

caso del art. 88 b) estatutos de la FABM; y art. 86. b) estatutos de la FADI; o bien de forma indirecta mediante la obligación del abono de la licencia, deber que supone el ejercicio de un derecho, como sucede en el art. 31 de los estatutos de la FABC, en el art. 31 de la federación de Boxeo o en el art. 28 de Karate y Disciplinas asociadas. Esta licencia deportiva del árbitro se obtiene a través de la calificación otorgada por el organismo federativo, la cual ya ha planteado algunos problemas muy interesantes, en concreto, la naturaleza de la misma por lo que afecta a la sede judicial en la que habrán de residenciarse los conflictos que hayan de solventarse en vía judicial. Al respecto, GARCÍA SILVERO (2003:77-99) en un interesante trabajo, dedicado al ámbito nacional y no autonómico de Andalucía, aunque sus planteamientos son aplicables, por supuesto, a nuestra comunidad autónoma, da buena cuenta de la continua y excesiva vacilación que tienen nuestros tribunales en torno a la cuestión del orden laboral o administrativo competente para conocer de las clasificaciones arbitrales, ya que hay pronunciamientos en las dos vías. Sin embargo, la mayoría de las sentencias llegan a la conclusión de que tal calificación es un acto administrativo, ya que esta se ejerce como una función pública delegada e incluida en lo que se denomina organización y calificación de actividades y competiciones oficiales de carácter estatal, artículo 33.a) de la Ley 10/1990. Función pública delegada que se mantiene en el ordenamiento jurídico deportiva de Andalucía en el artículo 22.2.a) de la Ley 6/1998.

Lo que interesa destacar, por nuestra parte, es que el título de árbitro no lleva aparejado el derecho a obtener una licencia determinada, es decir, de una categoría específica, pues la obtención de la misma viene como consecuencia de la propuesta que realiza el órgano federativo correspondiente, normalmente con arreglo a criterios técnicos, lo cual no debemos de confundir con el derecho, como así sucede, a título de ejemplo, en el artículo 88.d) de los estatutos de la FABM y 86.d) de los estatutos de la FADI, de recibir atención y asistencia técnica de la propia federación. Derecho que se materializa mediante la asistencia a cursos, seminarios, clinic...

Así las cosas, el árbitro a través de su respectiva organización, bien colegio, comité, escuela..., tiene el derecho a participar en todas las actividades formativas que, con arreglo a su categoría, se organicen pero no tiene el derecho a obtener una categoría específica. Por lo que se puede apreciar una gran diferencia con el título de los técnicos y entrenadores quienes pueden, siempre que cumplan los requisitos de titulación, acceder a títulos superiores. Por el contrario, en los árbitros la categoría superior no proviene del título sino de la propuesta que realiza el órgano federativo y de la superación del curso al

cual se le ha autorizado a participar, pues en definitiva, la superación del mismo no es sino una habilitación que se obtiene con la demostración del conocimiento reglamentario y se confía el resto de la formación a la que puede obtenerse con la propia actuación (EL DEPORTE ESPAÑOL ANTE EL SIGLO XXI: 182).

V. LA FORMACIÓN CONTINUA

La Formación Continua tiene sus orígenes en los denominados Subsistemas de Formación Profesional, fundamentado en el papel que desempeñan las empresas en este tipo de actividades, al regular en el Estatuto de los Trabajadores el derecho a la promoción y formación profesional en el trabajo, artículo 22. Sin embargo, en el derecho español no es objeto de una obligación legal, pues tan sólo se contempla la materia de seguridad e higiene, por lo que la posible reconversión profesional de los trabajadores con fines preventivos del empleo ante cambios técnicos u organizativos no constituye una específica obligación del empresario en nuestro ordenamiento. Además como indica CABALLERO SÁNCHEZ (1999: 93) el estado actual de esta formación es extremadamente ambiguo en cuanto a lo que abarca y a lo que excluye, no existe, por tanto, un concepto único mayoritariamente aceptado de Formación Continua. Por lo que atañe al ámbito deportivo esta se presenta: «como una actividad más vinculada a la profesión, independientemente de la forma o modalidad en que ésta se pueda realizar. En cualquier caso, ya sea a través de organizaciones deportivas o de empresas afines, los técnicos del deporte están inmersos en un constante reciclaje: clinic, seminarios, simposios, jornadas...» (JIMÉNEZ SOTO, 2001: 40). En este sentido de muy meritorias podemos calificar las actividades de Formación Continua que realizan en Andalucía algunas Universidades a través de Cursos de Verano y el Instituto Andaluz del Deporte, a los que nos referiremos a continuación.

a) Cursos de Verano de Universidades Andaluzas

Es frecuente encontrar dentro de la oferta de cursos de verano de las diferentes universidades andaluzas, cursos sobre materias deportivas. De todos éstos, por su consolidación, pues ya van XI ediciones, nos vamos a referir a título de ejemplo a los Cursos de Verano de la Universidad de Granada en Sierra Nevada, fruto de la colaboración existente entre esta Universidad, el Consejo Superior de Deportes a través del Centro de Alto Rendimiento Deportivo de Sierra Nevada y la empresa Cetursa-Sierra Nevada gestora de la estación de montaña.

Aunque estos cursos llevan once años no son las primeras actividades que, de esta naturaleza, ha organizado la propia Universidad, pues remontrándonos varias décadas encontramos actividades puntuales de diverso signo: científicas, deportivas, educativas, etc., que dan buena cuenta de la magnífica simbiosis que siempre ha existido entre esta parte del macizo penibético y la Universidad granadina. Sin embargo, frente a estas actividades de carácter puntual, va a ser bajo el mandato del Rector Morillas Cueva, persona muy vinculada al deporte quien llegó a ostentar la Vicepresidencia del Comité Español del Deporte Universitario, quien decide institucionalizar la presencia universitaria a través de una sede permanente de cursos de verano. Fue, entonces, en el año 1994, cuando se celebra la I edición de estos cursos, celebrándose íntegramente en el CAR de Sierra Nevada centro que, el CSD a través del convenio existente con la universidad, siempre ha participado decisivamente en los mismos.

La estructura de estos cursos de verano estuvo basada inicialmente en tres bloques de actividades: deportivas, ecológicas y socio-culturales. No obstante, la propia evolución de los mismos, se ha ido centrando en el binomio deporte y naturaleza. Destacando, por lo que a la parcela deportiva nos interesa, los cursos de Medicina Deportiva –lesiones, fisiología del esfuerzo, entrenamiento–; los de danza y expresión corporal y los de Derecho deportivo, éstos últimos, dirigidos por la profesora del Departamento de Derecho Civil de la Universidad de Granada Esperanza Alcain.

Como toda actividad académica los cursos están reconocidos por la Universidad de Granada con 3 créditos de libre configuración en cualquiera de las titulaciones que expide esta Universidad. Es interesante detenernos en la valoración académica de este tipo de cursos que tiene su origen en el RD. 1267/1994 al anexo I del RD 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen las Directrices Generales Comunes de los Planes de Estudios y de los Títulos Universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Entre las modalidades de equivalencia de estudios se encuentran el Reconocimiento de Créditos como modalidad que supone la posibilidad de valorar como créditos del currículo, en cualquiera de sus componentes (troncalidad, obligatoriedad, optatividad o libre configuración), actividades no incluidas en ningún plan de estudios de los conducentes a títulos oficiales, entre las que se encuentran la asistencia a cursos, congresos, seminarios, etc. En el caso concreto de la Universidad de Granada, los cursos de verano son reconocidos por acuerdo de su Junta de Gobierno con tres créditos de libre configuración. Ahora bien, este reconocimiento, y es muy importante saberlo, opera ex lege solamente en el ámbito de la universidad granadina, por lo que los

alumnos de estos cursos que pertenezcan a otro distrito universitario, deberán de solicitar el reconocimiento a su universidad respectiva, quien de acuerdo a su normativa interna procederá a su reconocimiento o, por el contrario, a la denegación del mismo. También puede suceder, que la valoración sea distinta por parte de la universidad receptora, así no es infrecuente que se les pueda otorgar la validación de 1.5 créditos o 2 créditos, por citar unos ejemplos. Así las cosas, quienes asistan a este tipo de cursos con la finalidad de incorporarlos a su expediente académico, deberán, antes de matricularse, informarse sobre los procedimientos de recepción de este tipo de actividades en su centro universitario de origen.

Ahora bien, no todos los participantes en este tipo de actividades lo hacen por motivos académicos. Al contrario, en determinados cursos, predominan los profesionales que no tienen más interés que el perfeccionamiento de su profesión, por lo que para éstos constituye una auténtica formación continua, es el caso por ejemplo de los médicos deportivos o de los entrenadores. Para todos estos, el diploma o certificado, no tiene más validez que la acreditación profesional en una determinada actividad, como así podemos verlo en los despachos de los médicos o abogados, ante sus clientes o colegas, sin olvidar el reconocimiento social que, según el centro que los expida, puedan tener los mismos.

b) El Instituto Andaluz del Deporte (IAD)

Los orígenes del IAD se encuentran en la antigua Universidad Internacional Deportiva de Andalucía (UNISPORT) que se funda en 1984 dentro de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. El Decreto 86/1986, de 7 de mayo, creó este ente como Centro de Investigación, Estudio, Documentación y Difusión del Deporte. Posteriormente, mediante el Decreto 259/1994, de 13 de septiembre, el Centro pasó a denominarse Instituto Andaluz del Deporte y adscrito a la Consejería de Turismo y Deporte en virtud del Decreto 181/1996, de 14 de mayo de estructura orgánica de esta Consejería.

Con veinte años en su historia el IAD se ha convertido en un centro, peculiar y pionero, en España en cuanto a la formación deportiva se refiere, sin olvidar sus otras facetas de documentación e investigación. Junto al acierto de su creación en 1984, hemos de resaltar el cambio de denominación, pues, como más de una vez nos manifestamos la denominación de Universidad, era incompatible con la LRU, que reserva esta denominación a las universidades propiamente dichas, y aunque UNISPORT adopta el nombre, suponemos, por el mimetismo con las universidades populares que proliferan a principios de

la década de los ochenta, no es menos cierto que tal denominación, además, de confundir al usuario sobre la naturaleza de la identidad, ésta no se correspondía con los fines de la misma. Para nosotros el acierto de este organismo público va ser el de presentar una auténtica formación continua a través de una enseñanza no reglada, de calidad incontestable, y que ha servido para dinamizar las enseñanzas del deporte en todos sus ámbitos: fisiología, sociología, derecho, pedagogía, entrenamiento, gestión, economía, etc., todas estas facetas del deporte, no exageramos, están en franca deuda con el IAD, por la sencilla razón que sus enseñanzas, flexibles y ágiles, han llegado a un sector del segmento deportivo que, por unas u otras razones, no tenía acceso a las enseñanzas regladas. Y todo ello, sin olvidar todo el papel que desempeña como cursos de perfeccionamiento y reciclaje.

La realización del curso da lugar a la expedición del correspondiente certificado que, en algunos casos, como así sucede con la Facultad de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte de la Universidad de Granada, puede estar reconocido académicamente como crédito de libre configuración.

Son tantas las actividades formativas que realiza el IAD no sólo en su sede permanente de Málaga, sino en todas las provincias de Andalucía, que nos remitimos a los Programas de Actividades que anualmente se publican.

IV. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRREAZKUENAGA, I. (1998): *Intervención Pública en el deporte*, Civitas, Madrid.

ÁLVAREZ SANTULLANO, L. (1994): «Las competencias de las Comunidades Autónomas para la expedición de titulaciones deportivas», en *REDD*, núm.4, pp.164 y ss.

ARANA GARCIA, E. (2001): «La organización administrativa marítima en España. Documentos Administrativos necesarios», en *Guía jurídico-práctica de la navegación de recreo*, Editorial Juventud, Barcelona, pp. 181-209.

BARRANCO VELA, R. (1993): «Análisis del marco jurídico general de los Colegios Profesionales y las profesiones en España como premisa a una necesaria regulación del ejercicio profesional colectivo», en *El ejercicio en grupo de profesiones liberales*, Universidad de Granada.

- CABALLERO SÁNCHEZ, J.: *La formación profesional ocupacional en España*. Tesis doctoral Universidad de Granada, paper, 1999,
- CONSEJO SUPERIOR DE DEPORTES: *El deporte español ante el siglo XXI*, Madrid, 2000
- CHOCLÁN MONTALVO, J. A. (1998): *El delito de intrusismo profesional*, Bosch, Barcelona.
- DE LA PLATA CABALLERO, N. (2001): *Los servicios públicos deportivos*, Universidad Europea-CEES Ediciones, Madrid.
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R. (1995): «Distribución competencial y regulación de las titulaciones de los técnicos deportivos en España», en *REDD*, núm.6, pp. 202 y ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1996): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El contenido posible de la Ley básica estatal reguladora de las peculiaridades del régimen jurídico de los Colegios profesionales», en *Los Colegios Profesionales a la luz de la Constitución*, Civitas, Madrid, pp. 136-143.
- GARCÍA SILVERO, E A.: «La relación jurídica de los árbitros andaluces con las federaciones deportivas: apuntes doctrinales y jurisprudenciales», *Anuario Andaluz de Derecho Deportivo*, Aranzadi, Navarra, 2002, pp. 77-101.
- GAMERO CASADO, E. (2003): *Las sanciones deportivas*, Bosch, Barcelona.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1982): «La primacía normativa del Título VIII de la Constitución, introducción al artículo 149 de la Constitución», en *REDA*, núm. 33, pp. 272 y ss.
- GARCÍA FERRANDO, M. (1996): «Las prácticas deportivas de la población española (1976-1996)», en *La actividad física y el deporte en un contexto democrático*, AEISAD, Pamplona.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1986): *Dictamen emitido a instancia de la Federación Española de Deportes de Invierno*, Madrid (paper).
- JIMÉNEZ SOTO, I. (2001a): *El Ejercicio profesional de las titulaciones del deporte*, Bosch, Barcelona.

- (2001b): «El derecho a pilotar una embarcación de recreo. Títulos para su gobierno», en *Guía jurídico-práctica de la navegación de recreo*, Juventud, Barcelona, pp. 167-180.
- LAZÚEN ALCÓN, MP. (2001): «Régimen de policía y Derecho Sancionador» en *Guía jurídico-práctica de la navegación de recreo*, Editorial Juventud, Barcelona, pp. 291-299.
- LINARES GIRELA, D. (1996): *El carácter y reconocimiento científico de la actividad física y su lugar en las ciencias de la educación*. Lección inaugural de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Granada, Curso académico 1996/97.
- MARTÍNEZ DEL CASTILLO, (1991): *Estructura ocupacional del deporte en España. Encuesta en los sectores de entrenamiento, animación, docencia y dirección*, Consejo Superior de Deportes, Madrid.
- MILLÁN GARRIDO, A. (1999): Coordinador *Régimen Sancionador del deporte en Andalucía*, Bosch, Barcelona.
- MIRACLE, L. (1992): *Las profesiones del mundo del deporte*, Planeta, Barcelona.
- PRADOS PRADOS, S. (2002): *Las licencias deportivas*, Bosch, Barcelona.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1996): *Derecho Administrativo I Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- ROQUETA BUJ, R.: «Deportistas, entrenadores y técnicos deportivos: régimen jurídico aplicable», *REDD*, número 9, 1998, pp. 43-68.
- SAMANIEGO BORDIÚ, G: *Dictamen emitido como vocal asesor de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura a petición del CSD y en relación a la Ley 10/1990 del Deporte* (paper).
- SÁINZ MORENO, F. (1983): «Comentario al artículo 36», en *Comentario a la Constitución Española de 1978*, dir. por O. Alzaga, Edersa, Madrid, pp. 515-519.
- SÁNCHEZ SAUDINOS, J. M. (1996): *Los Colegios profesionales en el Ordenamiento Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 236.

- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. (2001): «El Derecho Deportivo en la mar» en *Guía jurídico-práctica de la navegación de recreo*, Editorial Juventud, Barcelona, pp.309-322.
- SARMIENTO PIPE (2001): Coordinador *Guía jurídico-práctico de la navegación de recreo*, Editorial Juventud, Barcelona.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J. M. (1988): *La configuración jurídica de las profesiones tituladas*, Consejo de Universidades, Madrid.
- VILLAR EZCURRA, JL. (1999): *Derecho Administrativo Especial*, Civitas, pp. 82-87.

JURISPRUDENCIA



Una Sentencia trascendental sobre la inexistencia de plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo frente al silencio administrativo negativo (*)

Eloísa Pérez Andrés

Profesora Asociada de la
Universidad Pablo de Olavide

A) PLANTEAMIENTO

El pasado 23 de Enero de 2004 el Tribunal Supremo ha dictado una sentencia de excepcional importancia sobre el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo cuando lo que se recurre es una desestimación presunta o silencio administrativo negativo.

El Art. 46 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa dispone que el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses si el acto que se impugna fuera expreso y de seis meses si no lo fuera, contándose en este caso el plazo desde el día siguiente a aquel en que se produzca el acto presunto. En aplicación de este precepto, los Tribunales de los Contencioso-administrativo, salvo importantes excepciones, han venido inadmitiendo aquellos recursos interpuestos contra desestimaciones presuntas de la Administración, cuando habían transcurrido más de seis meses desde que la desestimación se hubiera producido. De esta forma, los administrados, después de soportar la desidia de una Administración incumplidora de los plazos máximos para resolver, –en algunas ocasiones superiores a seis meses, incluso de años, cuando así lo disponga una norma con rango de Ley o comunitaria, tal y como autoriza el art. 42 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común–, además, se han visto perjudicados por el hecho de que el incumplimiento de la Administración deja su derecho a recurrir encerrado en

(*) Comentario publicado en el número 164 de la R.A.P. (pág. 201).

un lapso de tiempo de obligado cumplimiento so pena de perder la posibilidad de defenderse.

Esta situación de injusticia había sido ya advertida y corregida en algún caso concreto por alguna resolución judicial; así el Auto de la sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo de del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de Noviembre de 1999 fue pionero al admitir el recurso interpuesto fuera del plazo de seis meses del art. 46 de la LJCA contra la desestimación presunta de una reclamación económico-administrativa.

También la doctrina más autorizada venía defendiendo la inexistencia de un plazo para interponer el recurso contencioso cuando el objeto del mismo es una desestimación presunta. Entre esta doctrina administrativista destaca con especial fuerza y contundencia la voz del del Profesor. D. Eduardo García de Enterría ,que en la REDA nº 105 comentaba el referido Auto de 25 de Noviembre de 1999 y exponía los argumentos fundamentales que determinan la no aplicación del plazo de los seis meses para recurrir contra el silencio administrativo negativo.

La sentencia del Tribunal Supremo de 23 de Enero de 1994 que ahora ha sido dictada, resuelve el Recurso de Casación en Interés de Ley núm 30/2003 interpuesto por la Diputación Provincial de Sevilla contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número dos de Sevilla dictada en el recurso 701/01, en la que se admitió el recurso contencioso interpuesto fuera del plazo de seis meses contra la desestimación presunta de recursos de reposición interpuestos contra liquidaciones de contribuciones especiales. La sentencia sienta doctrina resolviendo definitivamente sobre la aplicación del art. 46 de la LJ a los casos en los que la Administración incumple el deber de dictar resolución en plazo.

B) ARGUMENTOS DOCTRINALES Y JUDICIALES CONTRA LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE SEIS MESES DEL ART. 46 LJCA AL RECURSO CONTRA DESESTIMACIONES PRESUNTAS

Antes de comentar esta trascendental sentencia hemos de analizar los argumentos que, tanto la doctrina como las resoluciones judiciales referidas, venían aplicando en defensa de la inaplicabilidad del plazo de seis meses para recurrir el silencio negativo:

1. Argumento lógico: Necesidad de coordinar el plazo de interposición del recurso contencioso con los efectos del silencio administrativo dispuesto en las

normas reguladoras del procedimiento administrativo. Doctrina jurisprudencial reiterada.

El establecimiento de un plazo para recurrir la desestimación presunta producida por el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de resolver ha de ser analizado no como un elemento aislado sino poniéndolo en relación con el régimen jurídico del silencio administrativo. Por ello es necesario hacer un análisis sucinto de la evolución tanto legislativa como jurisprudencial que en esta materia se ha producido:

Con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el silencio administrativo se configura como una garantía para los administrados que no excluye el deber de la Administración de resolver. **Se trata de una ficción jurídica que deja expedita la vía judicial pero que no impedía una ulterior resolución expresa, sino que la Administración seguía estando obligada a dictarla conforme a los Arts. 94 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativo de 1956.** En consecuencia esta última norma no establecía un plazo para interponer el recurso contencioso contra el silencio de la Administración, y la jurisprudencia mantuvo de forma reiterada que **“no cabe apreciar extemporaneidad en la vía jurisdiccional cuando la Administración incumple su deber de resolver, ya que ésta viene obligada a dictar resolución expresa en cualquier caso como disponen los Arts. 94.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 38.2 de la Ley de esta Jurisdicción”** (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de Febrero de 1988, 31 de Enero de 1989, 4 de Mayo de 1990, 24 de Mayo de 1990, 22 de Marzo de 1997, 19 de Julio de 1997, 26 de Julio de 1997, 28 de Noviembre de 1998 entre otras).

Con la entrada en vigor de la Ley 30/92, sus Arts. 43 y 44 establecieron un régimen jurídico distinto ya que una vez producido el silencio administrativo y emitida la certificación del acto presunto desaparecía para la Administración el deber de resolver. De esta forma el silencio negativo no tenía el valor de ser una mera ficción jurídica que permitiera a los administrados recurrir sino que se consideraba como un verdadero acto administrativo de carácter desestimatorio que la Administración no podía modificar mediante una resolución dictada tardíamente. En concreto, el Art. 44 de la Ley 30/92 en su redacción originaria establecía:

“Si la certificación no fuese emitida en el plazo establecido en el apartado anterior, los actos presuntos serán igualmente eficaces y se podrán acreditar mediante la exhibición de la petición de certificación sin que quede por ello desvirtuado el carácter estimatorio o desestimatorio legalmente establecido para el acto presunto”

El efecto del silencio administrativo era el mismo tanto en el caso de ser positivo como negativo: **el ser un acto administrativo que hacía desaparecer la obligación de la Administración de dictar una resolución expresa**. Estando en vigor este régimen jurídico del silencio administrativo se dictó la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que, en concordancia con aquel, dispuso en su Art. 46 un plazo específico de seis meses para interponer el recurso contra cualquier acto presunto tanto estimatorio como desestimatorio.

Posteriormente, con la modificación operada en la Ley 30/92 por la Ley 4/99, ha vuelto a configurarse el silencio administrativo negativo o desestimatorio no como un acto administrativo sino como una ficción jurídica que opera como una garantía dejando expedita la vía judicial, pero manteniendo la obligación de la Administración de dictar una resolución expresa. El Art. 43.3 de la Ley 30/92 tal y como ha quedado redactado por la Ley 4/99 es claro al respecto cuando refiriéndose al efecto del silencio administrativo dispone:

*“Las estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de **acto administrativo finalizador del procedimiento**.*

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente”

Esta nueva configuración del silencio administrativo que vuelve al sistema anterior a la Ley 30/92, impone necesariamente la aplicación de la doctrina jurisprudencial citada sobre la inexistencia de un plazo preclusivo para recurrir contra las desestimaciones presuntas, habiendo de entenderse derogado el Art. 46 de la Ley Jurisdiccional en este punto.

2. Interpretación literal.

De la interpretación literal de los preceptos de la Ley 4/1999 y la Ley 29/1998 se deduce de manera clara que la referida derogación se ha producido ya que el Art. 46 de la Ley Jurisdiccional al regular el plazo de impugnación se refiere a actos presuntos y, conforme a la Ley 30/92 tal y como ha quedado redactada por la Ley 4/1999, no hay actos presuntos desestimatorios, sino que el silencio negativo, como hemos dicho es una mera ficción, una ausencia de acto que permite entender desestimadas las pretensiones.

3. Argumento teleológico.

Un argumento teleológico determina asimismo la derogación del plazo de seis meses dispuesto por el Art. 46 de la Ley Jurisdiccional, ya que el fin que está llamado a cumplir el silencio administrativo, la razón de su configuración jurídica es el constituir una verdadera garantía frente a la omisión por parte de la Administración del deber que la Ley le impone de resolver expresamente los procedimientos. En consecuencia, el incumplimiento de esta obligación legal nunca puede beneficiar a la Administración y constituir una carga para el particular viéndose obligado además de soportar la incertidumbre del silencio administrativo, a accionar contra el mismo en un plazo concreto y determinado so pena de perder las posibilidades de defenderse.

En este sentido, la falta de interposición de un recurso contencioso administrativo en el plazo de 6 meses contra una desestimación presunta nunca puede dar lugar a un “acto consentido”, no sólo porque, como se ha expuesto, la desestimación por silencio no tiene el carácter de verdadero acto administrativo, sino porque en ese caso el silencio negativo habría operado justamente como una carga para el particular que, además de soportar la desidia de la Administración vería encerrado o limitado en un plazo de tiempo su derecho a defenderse.

4. Necesidad de preservar la seguridad jurídica y el derecho a la defensa.

Si partimos de la aplicación del plazo de seis meses del art. 46 de la LJCA para recurrir el silencio administrativo negativo, habría de admitirse que en caso de que dicho período de tiempo hubiera transcurrido, si la Administración entonces resolviera expresamente se abriría nuevamente el plazo de dos meses para interponer el recurso contencioso administrativo en este caso contra un acto expreso.

Con ello se llega al resultado ilógico de que la Administración se beneficiaría de su propio incumplimiento e incluso sería de su interés mantenerlo ya que, por un lado, como se ha dicho, la consecuencia de la falta de resolución sería que las posibilidades de defensa de los administrados quedarían encerradas en lapsos de tiempo concretos y, una vez transcurridos y en contraste con esta limitación temporal, para convertir la situación de indefensión en irreversible bastaría con que la Administración prolongara indefinidamente su incumplimiento a fin de que no se volviera a abrir el plazo para recurrir en este caso contra un acto expreso tardío. En definitiva este planteamiento no hace más que alentar a la Administración a incumplir el deber de resolver impuesto por el art. 42 de la Ley 30/92. En este caso el derecho a la defensa de los administrados se

hace depender única y exclusivamente de que la Administración decida o no dictar en el futuro una resolución expresa lo que resulta inadmisibile para la seguridad jurídica garantizada por el Art. 9.3 de la Constitución.

5. Contradicción del Art. 46 de la Ley 29/1998 con el Art. 58.3 de la Ley 30/92 redactado por la Ley 4/1999 y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Finalmente, la incompatibilidad y contradicción del Art. 46 de la Ley 29/1998 y las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999 en la Ley 30/1992 se hacen patentes al hacer una interpretación sistemática del referido Art. 46 poniéndolo en relación con el Art. 58.3 de la Ley 30/1992 en su nueva redacción.

En concreto, el referido Art. 58.3 dispone:

“Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de notificación o resolución, o se interponga cualquier recurso que proceda”.

Es doctrina jurisprudencial reiterada (entre otras en las Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de Octubre de 1992, y de 3 de Octubre de 1994), que a lo más que puede llegar el silencio administrativo es a operar y producir los mismos efectos que una notificación defectuosa, ya que, aun cuando se considerara como un verdadero acto presunto (cosa que, como hemos visto, no hace la regulación actual en el caso del silencio negativo), siempre faltarían elementos como la, indicación de si el acto pone o no fin a la vía administrativa y, en su caso, que recursos podrían interponerse contra el mismo.

En consecuencia si, en tanto que no se interpone el recurso procedente (el recurso contencioso en su caso) contra el silencio administrativo, el mismo no produce efectos, esto resulta incompatible con la imposición de un plazo preclusivo para interponer el recurso contencioso contra las desestimaciones presuntas, plazo que sí podría tener sentido en la regulación anterior en la que, conforme a la redacción originaria del Art. 44 de la Ley 30/92, la eficacia del silencio administrativo estaba conectada a la solicitud por el administrado de emisión por la Administración de la certificación del acto presunto (Art. 44.2: *“Para su eficacia, los interesados o la propia Administración deberán acreditar los actos presuntos mediante certificación emitida por el órgano competente que debió resolver expresamente el procedimiento, que deberá extenderla inexcusablemente en el plazo de veinte días desde que le fue solicitada salvo que en dicho plazo haya dictado re-*

solución expresa, sin que pueda delegar esa competencia específica). Al haber desaparecido la exigencia de certificación del acto presunto y al haberse configurado en la forma expuesta el régimen jurídico de la notificación defectuosa, ha de mantenerse necesariamente que el Art. 46 de la Ley Jurisdiccional en cuanto que dispone el plazo de seis meses para impugnar las desestimaciones presuntas ha quedado derogado.

6. Lex posterior derogat lex anterior

En definitiva, estamos ante un problema de vigencia de normas ya que la Ley 4/99 como norma posterior y de igual rango que la Ley 29/1998 puede proceder perfectamente y ha procedido, a la derogación de esta última en todo aquello en lo que hemos visto se oponen y , en concreto, en el establecimiento de un plazo preclusivo para la interposición del recurso contencioso administrativo contra las desestimaciones presuntas producidas por el incumplimiento por parte de la Administración del deber de resolver.

C) SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 23 DE ENERO DE 2004 POR LA QUE SE RESUELVE EL RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY 30/03

La sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número dos de Sevilla de 31 de Diciembre de 2002 dictada en el recurso 701/01, estimó los argumentos expuestos rechazando la inadmisibilidad del recurso al no ser aplicable el plazo preclusivo de seis meses del art. 46 de la LJCA:

“El art. 46 LJCA se refiere sin duda al plazo para recurrir ante ese orden jurisdiccional respecto de actos presuntos, diciendo que ‘si no lo fuera (expreso, el acto que ponga fin a la vía administrativa), el plazo será de seis meses y se contará para el solicitante y otros posibles interesados a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto’. Más tratándose de silencio negativo, desde la reforma de la Ley 30/92, ya no cabe hablar de actos presuntos desestimatorios sino sólo –nuevamente– de ficción legal que abre la posibilidad de impugnación, en beneficio del interesado. Así resulta de la nueva redacción del art. 43.3 de dicha Ley de Procedimiento Administrativo Común, al diferenciar los efectos del silencio estimatorio y desestimatorio, señalando para este último –a diferencia del primero o positivo– que la ‘desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso administrativo que resulte procedente’ Para la estimación por silencio se dice que tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Para la desestimación, por el con-

trario, tiene 'los solos efectos' dichos. Por ello, el supuesto de desestimaciones por silencio negativo ya no puede entenderse comprendido en la previsión del art. 46.1 de la LJCA, promulgada en momento en que la Ley 30/92 sí parecía considerar tales desestimaciones como verdaderos actos y no simplemente como una ficción legal”

Contra dicha sentencia se interpuso Recurso de Casación en Interés de Ley por la Administración solicitando que se declarara como doctrina legal la siguiente: *“El plazo para interponer el recurso contencioso administrativo frente a actos presuntos negativos, esto es, desestimatorios de la pretensión, es el establecido en el art. 46.1 de la LJCA, es decir el de seis meses a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto”*

Dos eran los argumentos empleados por la Administración como base del recurso: por un lado, de carácter material, se alega la vulneración a la seguridad jurídica que supone el que juegue en cada caso un plazo para recurrir contra el silencio de la Administración; por otro lado, un argumento de carácter formal al entender que el plazo de interposición del recurso que literalmente establece el art. 46 LJCA es de seis meses y que por tanto ha de aplicarse a todos los supuestos de silencio administrativo.

Ambos argumentos han sido rechazados por el Tribunal Supremo de forma contundente:

En cuanto al argumento de seguridad jurídica, el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico segundo de la Sentencia, da la vuelta al planteamiento de la Administración, haciendo recaer sobre la misma la responsabilidad de la situación de inseguridad creada por ella al incumplir los plazos máximos para resolver los procedimientos:

“El argumento acerca del quebrantamiento de la seguridad jurídica que el escrito de interposición del recurso contiene, es sorprendente.

La Administración no puede ocultar, ni desconocer, que es ella quien genera la situación de inseguridad al no dictar resolución expresa. Tampoco puede obviar que esa omisión constituye un frontal incumplimiento del mandato contenido en el art. 42.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Siendo esto así, como lo es, no es de recibo que quien genera mediante una conducta claramente ilegal y contraria al ordenamiento una situación de inseguridad jurídica pueda esgrimir esa inseguridad a su favor, pretendiendo obtener ventajas frente a quienes sufren los efectos de la inseguridad creada.

Hemos dicho de modo reiterado, que nadie puede obtener beneficios de sus propios errores, omisiones e infracciones. Y esto, y no otra cosa, es lo que la Administración pretende cuando opone la inseguridad jurídica que se deriva de un estado de cosas que tiene su origen en su propio incumplimiento al no resolver los procedimientos pendientes, pues el modo lógico, natural, legal y que demanda la naturaleza de las cosas, para hacer cesar el estado de inseguridad que se denuncia es el decidir las cuestiones planteadas. Por eso, la Administración, mediante el cumplimiento de la ley, puede hacer cesar, de raíz, el estado de inseguridad jurídica, de cuya existencia aquí se lamenta”.

En cuanto al argumento de orden formal, el Tribunal Supremo da especial relevancia en el fundamento jurídico tercero de la sentencia a la doctrina jurisprudencial ya citada, mantenida también por el Tribunal Constitucional –sentencias 204/1987 y 63/1995–, que atribuye al silencio negativo los mismos efectos que si se tratara de una notificación defectuosa que solo sería eficaz si el particular interpusiese el recurso procedente. Además esa doctrina se ve reforzada, por lo dispuesto en el art. 42.4.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común:

“En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto en el plazo de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”

Sobre ello dispone el Tribunal Supremo de forma contundente:

“La exégesis de este texto (art. 42.4.2º LPAC), complementada con la doctrina constitucional antes transcrita (que equipara los efectos del silencio negativo a la notificación defectuosa), obliga a concluir que en tanto las Administraciones Públicas no informen a los interesados de los extremos a que dicho precepto se refiere, los plazos para la interposición de los recursos no empiezan a correr”.

Finalmente, la Sentencia no considera derogado el art. 46 de la LJCA por la Ley 4/99 sino que simplemente hace una interpretación precisa del mismo declarando que, tras la configuración del silencio administrativo negativo establecida por la Ley 4/99 como una ficción jurídica, el mismo ha dejado de estar incluido en la literalidad y, en consecuencia, en el ámbito de aplicación del art. 46 de la LJCA:

“Que la remisión que el art. 46.1 de la Ley Jurisdiccional hace al acto presunto, no es susceptible de ser aplicada al silencio negativo, pues la regulación que del silencio negativo se hace en la LRJAP y PC lo configura como una ficción y no como un acto presunto”

Con esta sentencia, el Tribunal Supremo viene a aclarar e interpretar la Ley habiéndola más justa y poniendo fin, para el futuro, a una situación de inseguridad e injusticia que durante un tiempo, felizmente ya pasado, ha legitimado situaciones de auténtica denegación del derecho a la defensa. Sentencias como esta, sin duda, afianzan el sometimiento de todos a la Ley, y con fortalecen nuestro Estado de Derecho.

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 125/2003, de 19 de junio (BOE de 17 de julio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 14.

otros:

Objeto: Regla 5 de la DA Décima de la L 30/1981, de 7 de julio, reguladora de las formas de matrimonio y del procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.

Materias: Principio de igualdad ante la Ley: pérdida de pensión de viudedad por convivencia marital.

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

Dos son los supuestos de hecho que se plantean. Por una parte, la de quienes obtienen una pensión de viudedad devengada por quien contrajo un solo matrimonio no anulado, ni afectado por separación o divorcio, en tal caso el viudo o viuda percibirá la pensión incluso si convive *more uxorio* con otra persona. Por otra, los supuestos de pensión de viudedad devengada por quien contrajo dos o más matrimonios, pues en tal supuesto los cónyuges cuyo matrimonio fue anulado, o sufrieron los efectos del divorcio o separación que obtuvieron dicha clase de pensión, la perderán si pasan a convivir maritalmente con otra persona. A tenor de las consideraciones de la Sala proponente se produce la disparidad de trato por cuanto en ambos casos se reconoce una misma cualidad: preceptores de una pensión, causada por un mismo causante y por el mismo e idéntico motivo (haber contraído matrimonio con aquél). La ley establece la discriminación de la pérdida del derecho a la pensión en un caso, mientras que, por el contrario, no lo contempla en el otro. La norma cuestionada se aplica sólo a los cónyuges supervivientes al causante que se encuentren en los casos de separación o divorcio, pero no a los viudos que convivan con él al tiempo de su muerte; considera el TC que los supuestos planteados por la cuestión se pueden reducir a uno solo, el definido por la condición de viudo conviviente con el causante, siendo ésta la cualidad común que define el término de comparación. A tenor de las precisiones del Tc la cuestión a la que se debe ceñir la Sentencia es sólo la relativa al desigual manejo o aplicación por el legislador ante dos pensiones de viudedad, así procede analizar si el distinto régimen jurídico que en relación a la extinción de la pensión de viudedad se contiene en la cuestionada norma se funda en una diferencia real que justifique la razonabilidad y objetividad del distinto tratamiento jurídico. La constatación de una panorama de desigualdad resulta evidente. Supuesto nacido el derecho a la pensión en situaciones diversas, no parece razonable que éste pueda extinguirse en identidad de situaciones en unos casos, sí y en otros, no. Si la convivencia *more uxorio* con una persona es perfectamente lícita en el marco de nuestro ordenamiento, de ese hecho lícito no puede seguirse la privación de una pensión de viudedad, sólo en ciertos casos, es decir, en los de pensionistas que al tiempo de obtener el derecho a la pensión estuvieren anulados, separados o divorciados del causante de la misma y vinieren a relacionarse *more uxorio* con otra persona. El factor de diferenciación no reúne la cualidad de elemento razonable y constitucionalmente exigible para descartar la discriminación ante supuestos de hecho que reciban diferente trato legal, lo que se considera directa vulneración del art. 14 CE.

VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas, al que se adhieren García-Calvo y Montiel y Rodríguez-Zapata Pérez): Se disiente de la interpretación que se da al punto de partida, es decir, a la Regla 5 de la DA Décima. En ella se da igualdad de trato a ambas situaciones, será la interpretación judicial de la norma la que ha creado la discriminación de trato. El TC ha dado por

buena esa interpretación que el disidente considera errónea. La desigualdad se produce, además, por la interpretación que se hace no de una ley, sino de dos leyes distintas a supuestos que se consideran iguales. La interpretación y aplicación de la norma adquirirá relevancia constitucional cuando aquélla afecte a derechos fundamentales, ya que de la misma se puede derivar vulneración de principios, como en este caso, de igualdad (STC 39/1992). El TC en su sentencia de la que se discrepa no ha querido entrar en este aspecto de la cuestión, produciéndose por consiguiente la paradoja de que se es más respetuoso con la interpretación judicial de la norma que con la propia norma. Las exigencias del derecho de igualdad imponen el rechazo de una interpretación restrictiva de los supuestos contemplados en la DA Décima conducente a una separación de regímenes. Puesta de manifiesto las diferentes situaciones de desigualdad que la interpretación judicial de la norma provoca, y considerando que el TC debió entrar a analizarlas y, en su caso, a considerar otra diversa, que es la propugnada en el VP, se considera que la cuestión debió ser desestimada.

(**Cachón Villar, Jiménez Sánchez y Gay Montalvo**): Se parte de la doctrina del TC sobre el principio de igualdad ante la Ley en la Sentencia 144/1988, en su aplicación de ha pertirse, como premisa, de la existencia de situaciones o supuestos de hecho que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, sean iguales (SSTC 212/1993; 80/1994; 1/2001). Tal requisito esencial no concurre en el presente caso. Se trata de situaciones de hecho que, respecto del causante de la pensión, se muestran claramente diferentes. Que el legislador haya establecido diversos supuestos de extinción diferenciados para supuestos, asimismo diferentes, de obtención del derecho no puede considerarse vulneración del derecho a la igualdad. La cuestión, en definitiva, no responde a un criterio arbitrario.

B. Derechos y deberes de los ciudadanos.

1. Sentencia 137/2003, de 3 de julio (BOE de 30 de julio). Ponente: Casas Baamonde (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 31.1; 86.

otros:

Objeto: Art. 34 del Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, mediante el que se modifica el tipo de gravamen del impuesto especial sobre determinados medios de transportes.

Materias: Justicia tributaria. Decreto-ley. Efectos de las Sentencias del TC.

La modificación en el citado impuesto especial realizada mediante decreto-ley es injustificada, sin que sea posible apreciar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilitara la reducción de los tipos, dicha medida de forma inexorable incide u supone una afectación al deber de contribuir regulado en el art. 31.1, vedada por el art. 86. Con este modo de modificación normativa se han violado, asimismo, la garantía procedimental prevista en el art. 46 EACan, así como la DA 3ª CE. En todo caso, no se ha producido el trámite de audiencia al Parlamento Canario, según establece la previsión estatutaria. Por lo que se refiere al uso del decreto ley hay que comenzar recordando la doctrina del TC sobre el cumplimiento del requisito de la apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad (SSTC 182/1997 y 11/2002): *la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante* conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, *una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes*. Por ello es función propia del TC el *aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución*”, de modo que *el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (STC 11/2002, de 17 de enero, FJ 4)*. A los efectos de este control será necesario analizar dos elementos: los motivos que hayan sido explicitados de forma razonada (STC 29/1982, FJ 3; STC 111/1983, FJ 5; 182/1997, FJ 3); así como la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concretada adopta para subvenir a la misma (STC 29/1982, FJ 3; 182/1997, FJ 3). El TC admite que la situación de prórroga de los Presupuestos pudieran haber justificado, con carácter general, el decreto-ley, lo que no es óbice para que no pudieran estar justificadas todas y cada una de las normas que lo contienen. No cabe olvidar que, como ya se señaló en el FJ 3 de la STC 182/1997 *el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)*; al tiempo convendrá, asimismo, recordar que *es preciso valorar en su conjunto todos aquellos factores que aconsejan al Gobierno dictar la disposición impugnada* (FJ 4 STC 182/1997), y entre ellos, de forma muy señalada, por ejemplo, el debate de convalidación de la norma. Del mismo es fácilmente deducible que el argumento fundamental fue la urgente necesidad de incen-

tivar el consumo del sector del automóvil, ello justifica a criterio del TC, la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad de esa medida concreta a incluir en el decreto-ley. En relación con el segundo de los argumentos consistente en que mediante el decreto ley no se puede afectar al deber de contribuir por se una de los regulados en el Título I, el TC recuerda su doctrina de la STC 111/1983, de intentar lograr una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, en cuya virtud se evite que el decreto-ley como figura normativa constitucionalmente diseñada quede reducida a la nada, ni que mediante la apelación al mismo sea regulado el régimen general de los derechos y libertades del título I (FJ 8 STC 111/1983; FJ 4 STC 60/1986; FJ 6 STC 182/1997). En conclusión, el decreto ley *no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales del deber de contribuir*”, lo que exigirá precisar *cómo se encuentra definido dicho deber en la Norma fundamental, concretamente en su art. 31.1; y es que, como señalamos en la STC 111/1983, comprobar cuándo el Decreto-ley ‘afecta’ a un derecho, deber o libertad ‘exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho —en este caso, deber— afectado en cada caso’ (FJ 8)*”. Como ya se precisó en la STC 182/1997, conforme a la propia literalidad del art. 31.1 CE el Decreto-ley no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo. De manera que vulnerará el art. 86 CE *cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario (FJ 7)*. A la luz de estas consideraciones procede concluir que al modificarse ese precepto tributario no se ha alterado de manera relevante la presión fiscal que deben soportar los contribuyentes por lo que se rechaza que se haya provocado un cambio sustancial en la posición de los ciudadanos en el conjunto del sistema tributario. Por lo que se refiere a la vulneración de la garantía procedimental, ya en el TC en la STC 16/2003, apuntó que el argumento central lo constituye el art. 46.1 EACan al establecer el núcleo básico de materias en relación con las cuales el Estado se ve en la necesidad de solicitar el informe previo al Parlamento, como allí se dijo *este precepto cumple la función de configurar el supuesto de hecho de la norma jurídica contenida en la disposición adicional tercera de a Constitución. Ésta exige un determinado requisito, el informe previo autonómico, para producir válidamente el efecto jurídico que es la modificación del régimen económico y fiscal de Canarias, y el contenido de éste, para dar respuesta a la pregunta de cuándo es necesario tal informe, ha de ser definido precisamente en los términos establecidos en el Estatuto (FJ 6)*. En atención a las características del impuesto que se modifica —que grava el consumo—, a su incidencia en el conjunto del Régimen Económico y Fiscal de Canarias se considera obligado convenir que la modificación precisaba el informe o audiencia previos previstos en la DA Tercera CE y art. 46 EACan, conclusión que se refuerza argumentalmente si se tie-

ne en cuenta que ésta fue la práctica tanto en el momento de creación de esta figura cuanto en el de las sucesivas modificaciones. No obstante esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto en cuestión, en atención a las modificaciones que en el sistema de tributos cedidos se produce como consecuencia de la Ley 21/2001, el TC considera preciso modular el alcance de esa declaración de inconstitucionalidad para atender adecuadamente a otros valores con trascendencia constitucional, como los derechos de los terceros que adquirieron sus vehículos soportando una tributación menor a la que se produciría de haberse aplicado los tipos de gravamen anteriores a la reforma operada por el precepto anulado. Por este motivo, conforme a las exigencias del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), debemos afirmar que las situaciones jurídico-tributarias producidas a su amparo no son susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la inconstitucionalidad que ahora declaramos.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 109/2003, de 5 de junio (BOE de 1 de julio). Ponente: Vives Antón (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).

Preceptos constitucionales: 33; 35; 36; 38; 149.1.1.1^a; 149.1.16^a.

otros:

Objeto: Ley 3/ 1996, de 25 de junio, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de atención farmacéutica; Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de Castilla-La Mancha, de ordenación del servicio farmacéutico; Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia.

Materias: Derecho de propiedad; derecho al trabajo; colegios profesionales; libertad de empresa; condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles; bases y coordinación general de la sanidad.

El principio de intransmisibilidad; la caducidad de las autorizaciones y la exclusión de la cotitularidad, son las tres cuestiones que se ponen a debate en relación con el régimen jurídico que las Comunidades Autónomas de Extremadura y Castilla-La Mancha han establecido en relación con la ordenación del servicio farmacéutica, así como en relación con la Ley del Estado

16/1997, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia. Las oficinas de farmacia se configuran como establecimientos sanitarios. Desde el punto de vista competencial, ya la STC 32/1983 estableció que *debe entenderse como una competencia de fijación de bases, que es, por tanto, en virtud del mandato del artículo 149.1.16, de titularidad estatal en cuanto trata de establecer características comunes en los centros, servicios y actividades de dichos centros*. Tales requisitos y competencias deben considerarse como mínimos, cada Comunidad Autónoma podrá establecer medidas de desarrollo legislativo pudiendo añadir otros requisitos que entienda oportunos o especialmente adecuados (STC 80/1984). En materia de *sanidad* corresponde al Estado el establecimiento de la normativa básica. Y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución de dichas bases. Desde la exclusiva perspectiva de las normas estatales que deben ser consideradas básicas, se deben analizar, en primer lugar, los preceptos impugnados que se refieren al régimen de transmisibilidad de las oficinas de farmacia abiertas al público. La intransmisibilidad de las autorizaciones contenidas en la Ley de la Comunidad Autónoma Extremeña resulta claramente contraria a lo regulado en el art. 4 de la Ley 16/1997; en cuanto se impide cualquier clase de intransmisibilidad, el precepto 14 de dicha norma autonómica, debe ser declarado inconstitucional. Asimismo debe hacerse en relación con la DT Tercera en cuanto prevé que será posible la enajenación, cesión o traspaso por una sola vez, sin que sea posible el ejercicio del derecho de tanteo para la clausura del establecimiento. Por lo que se refiere al art. 18.1 de la Ley castellano-manchega en cuanto dispone que las autorizaciones administrativas para la instalación de nuevas oficinas serán intransferibles debe ser declarado inconstitucional; así mismo debe serlo la DT segunda al disponer la transmisibilidad tan sólo por una sola vez. Por lo que se refiere a la caducidad de las autorizaciones administrativas de aperturas de farmacia por cumplimiento de 70 años de edad, muerte, incapacitación o renuncia del titular de la autorización, es preciso señalar que el carácter personal de las autorizaciones de apertura de oficinas de farmacia no encaja sin dificultad con una transmisión enteramente libre; se debe partir de un principio de transmisibilidad limitada, las causas de caducidad sólo serían contrarias a las bases, si supusieran una enervación solapada de dicha transmisibilidad; el art. 14 de la Ley extremeña no conduce a semejante apreciación. Respecto de la caducidad por alcanzar la edad de 70 años, nada cabe objetar desde la perspectiva del 149.1.16^a; para alcanzar dicha conclusión sólo cabe recordar que el art. 149.1.1^a es un precepto que atribuye al Estado la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, lo que no es confundible con la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos (STC 37/1987). La doctrina de la STC 14/1998 debe entenderse aplicable en este caso, al no existir alteración alguna del régimen laboral que corresponde regular al Estado, sin que se aprecie vulneración de las reglas 6 y 7 del art. 149.1 CE. Por lo que se refiere a la caducidad de las autorizaciones por cumplimiento de 70 años de edad del far-

macéutico y a la contratación de farmacéuticos adjuntos, se considera que no se produce vulneración del art. 149.1.16^a CE. Finalmente, por lo que se refiere a la norma castellano-manchega que sólo permite la titularidad de una oficina a un único farmacéutico, con exclusión de la cotitularidad, ha de ponerse de relieve que de la lectura del art. 4 de la Ley 16/1997 –que tiene carácter básico se desprende con claridad que la transmisión de las oficinas de farmacia ha de poder realizarse en régimen de cotitularidad; por tanto, la previsión del precepto recurrido de que no pueda recaer cotitularidad resulta inconstitucional. La *planificación farmacéutica* es competencia autonómica lo que supone que no se encuentre tacha de inconstitucionalidad en la norma que exige la sola y única titularidad de una farmacia por cada farmacéutico. Acerca de la posibilidad de vulneración de los arts. 35, 36 y 38 CE, hay que comenzar diciendo, en relación con el primero de los citados, que el derecho al trabajo no se agota en la libertad de trabajar, sino que se concreta en el derecho a un puesto de trabajo en tanto se cumplan los requisitos de capacitación (STC 22/1981), sin que se aprecie la existencia de un *contenido esencial constitucionalmente garantizado de cada profesión, oficio o actividad empresarial concreta*; así como que *el derecho constitucionalmente garantizado en el art. 35.1 CE no es el derecho a desarrollar cualquier actividad, sino el de elegir libremente profesión u oficio* (FJ 3 STC 83/1984), de ahí que también se haya afirmado que *la regulación del ejercicio profesional en cuanto no choque con otros preceptos constitucionales, puede ser hecha por el legislador en los términos que tenga por conveniente* (FJ 3 STC 83/1984). Desde esta perspectiva, los supuestos de caducidad contemplados en las normas autonómicas no pueden ser calificados de inconstitucionales. Tampoco se aprecia vulneración del art. 33 CE en la medida en que ya se ha declarado por el TC que *la fijación del contenido esencial del derecho de propiedad privada...debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio sino como parte integrante del derecho mismo* (FJ 2 STC 37/1987). Ha de tenerse en cuenta asimismo la consideración de establecimientos sanitarios privados de interés público que corresponde a los establecimientos farmacéuticos, ambas consideraciones permiten concluir que la caducidad de la autorización en casos tasados y proporcionados no menoscaba el art. 33 CE en la medida, además, en que queda garantizado el derecho de su titular a la libre disposición de los locales y enseres. Contiene el art. 36 CE el mandato de que la Ley regule el ejercicio de las profesiones tituladas. Se entiende de aplicación la doctrina del ATC 158/1992, en cuya virtud no existe una relación directa entre el art. 36 y el desempeño de la titularidad de una oficina de farmacia, el cual permite el establecimiento de controles por parte de los poderes públicos; desde la óptica del art. 36 CE las causas de caducidad de las autorizaciones resultan irrelevantes. Finalmente ha de considerarse que no toda medida que incida en la libre circulación de bienes y personas es necesariamente contraria al art. 139.2 CE. (STC 37/1981); al tiempo, he de recordarse que la *vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de limitaciones de*

rivadas de las reglas que disciplinen proporcionada y razonablemente el mercado (STC 127/1994). De acuerdo con esa doctrina las causas de caducidad cuestionadas no vulneran el art. 38 CE. En relación con la norma castellano-manchega de prohibir la titularidad de más de un establecimiento farmacéutico a la luz de los arts. 35, 36 y 38 CE, el TC sostiene que ni en su dimensión individual, ni en la colectiva se infringe el art. 35 CE. Por lo que se refiere al art. 36 en la medida en que no existe ninguna relación entre la titularidad de una única oficina de farmacia y el ejercicio de una profesión titulada, no puede apreciarse infracción del art. 36 CE. Por último, nada cabe oponer al principio de una única titularidad de oficina de farmacia, en atención al interés público vinculado a estas oficinas que justifica y exige la presencia de su titular. El TC considera, finalmente, que no es posible apreciar la conculcación del art. 149.1.1 CE.

VOTO PARTICULAR (García Manzano): Se disiente de la declaración de inconstitucionalidad de las normas autonómicas que se refieren a la prohibición de la transmisión de la autorización de oficinas de farmacia. Las normas autonómicas dictadas eran perfectamente respetuosas de las limitaciones entonces existentes en cuanto a la regulación a las que aquéllas se referían. La cuestión es consecuencia del *ius superveniens*, concretado en la promulgación de la Ley 16/1997. Se disiente de la consideración de básico de su art. 4.1. El único título competencial del Estado a tener en consideración es el que se refiere a las bases de la sanidad. Lo discutido en este pleito competencial atañe a la autorización administrativa de apertura y sus características y no a la condición de farmacéutico propietario que también reviste quien obtiene la autorización. No puede considerarse básico el contenido de un precepto que se refiere a un principio de transmisibilidad de la autorización. Debiendo, además, considerarse que las normas autonómicas guardan plena coherencia con el carácter *intuitu personae de dichas autorizaciones*, en atención al modo de acceso a ellas, teniendo en cuenta las condiciones de los aspirantes en términos de mérito y capacidad.

2. Sentencia 123/2003, de 19 de junio (BOE de 7 de julio). Ponente: Vives Anón (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.22^a; 149.1.23^a.

otros:

Objeto: Determinados preceptos de la Ley 8/1995, de 27 de abril, de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de pesca.

Materias: Recursos y aprovechamientos hidráulicos y legislación sobre el medio ambiente.

Los preceptos impugnados vulneran el orden constitucional de competencias. El TC recuerda su doctrina sobre el régimen de los caudales circulantes en las cuencas supracomunitarias (SSTC 15/1998 y 110/1998) en torno al principio de unidad de gestión de la cuenca y el tratamiento homogéneo del recurso, en su virtud la especificación de los caudales mínimos y máximos circulantes corresponde en las cuencas hidrográficas que excedan el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, a los organismos de cuenca, entre cuyas funciones se encuentran la de administrar y controlar el dominio público hidráulico; ello impide una regulación independiente del mismo por cada una de las Comunidades Autónomas implicadas, no obstante el Organismo de cuenca determinará el régimen de los caudales ecológicos mediante la *mutua colaboración* con las CCAA. cuyo territorio forme parte parcial o totalmente de una cuenca hidrográfica. La determinación unilateral del citado régimen de caudales resulta contrario al reparto constitucional de competencias (STC 110/1998). Se reitera el criterio anterior del TC a tenor del cual la Ley autonómica se limita a disponer sin interferencia alguna en las competencias del Estado que sobre los concesionarios de aprovechamientos hidráulicos pesa la obligación de mantener ese caudal para salvaguardar el recurso piscícola objeto de pesca, cuya regulación le corresponde en virtud de la competencia exclusiva que ostenta sobre esa materia (STC 15/1998). En la medida en que el precepto en cuestión no atribuye a la Comunidad Autónoma la fijación del caudal mínimo se declara que no vulnera las competencias del Estado. En relación con el art. 27 se considera de aplicación la doctrina ya establecida en la STC 15/1998, a cuyo tenor, en la medida en que supone una intervención directa en el dominio público hidráulico con entero desconocimiento de la competencia estatal sobre el mismo; desplazamiento de competencias ajenas que no puede conducir, sino a la declaración de inconstitucionalidad del precepto. Por lo que se refiere al art. 28, se considera, asimismo, de aplicación lo ya establecido en la STC 15/1998, declarando que dicho precepto invade la competencia que al Estado reconoce el 149.1.23ª, a igual conclusión se llega desde la perspectiva del 149.1.22ª por la que se atribuye al Estado la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma. Considera la Sentencia que en relación con el art. 29 no se produce en este caso infracción alguna del orden constitucional, en la medida en que la citada disposición no supone alteración alguna del régimen jurídico derivado de los pertinentes títulos concesionales cuyas condiciones corresponde determinar al organismo de cuenca, tratándose de una obligación adicional que el organismo de cuenca ha de tener presente a la hora de otorgar la oportuna concesión, según ya se declaró en las SSTC 243/1993; 15/1998; 110/1998. Para resolver la cuestión en relación con el art. 30 es de interés recordar lo que ya se dijo en la STC 15/1998, el citado precepto se limita a disponer una medida complementaria de protección del recurso pesquero que encuentra acomodo en la competencia de la Comunidad

Autónoma para dictar normas adicionales de protección del medio ambiente, en definitiva, nos hallamos ante una medida complementaria de protección del ecosistema en el que habita la pesca respetuosa con cualquier autorización que pudieran dictar los organismos de cuenca en el ejercicio de sus funciones de policía. Sí infringe, por el contrario, el orden constitucional de competencias, el art. 31; en relación con el prácticamente idéntico art. 23.1 de la ley castellano-manchega ya se dijo que al disponer una prohibición general en relación con aquellos residuos que puedan perjudicar al recurso pesquero, pudieran generarse discrepancias acerca del alcance contaminante de determinadas sustancias, el precepto impugnado invade las competencias del Estado para dictar la legislación básica (SSTC 227/1988; 15/1998); a igual conclusión cabría llegar desde la perspectiva del art. 149.1.22ª CE. El art. 45.1 de la Ley extremeña es un precepto propio de la materia *pesca fluvial* en su dimensión conservacionista, destacándose, desde esta perspectiva, la finalidad prevalente de impedir métodos irregulares de pesca. No puede considerarse este precepto contrario a la Constitución. El art. 44.3 de la Ley extremeña no infringe las competencias del Estado al establecer la prohibición de navegar en zonas donde se entorpezca de forma notable la práctica de la pesca o se perturbe la tranquilidad de cualquier otra especie de fauna silvestre, es doctrina coincidente con la que ya se estableció en la STC 15/1998 en relación con las competencias de los organismos de cuenca (FJ 12), criterio que debe extenderse al inciso en el que las normas no son coincidentes por cuanto nada impide interpretarlo de conformidad con el bloque de la constitucionalidad, en la medida en que presupone la coordinación y la colaboración con el Estado, integrándose así las competencias hidráulicas y medioambientales tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a los preceptos que regulan las infracciones y sanciones conectadas a las cuestiones ya analizadas, el TC recuerda su doctrina de la STC 15/1998 (FJ 13) y 110/1998 (FJ 9), a tenor de la cual la competencia sustantiva justifica y legitima la potestad sancionadora, por lo que sólo aquellas infracciones tipificadas en la ley autonómica que interfirieran en el ejercicio de las competencias estatales concurrentes serían merecedoras de un reproche de inconstitucionalidad (SSTC 15/1998, FJ 13; 110/1998, FJ 9). En la medida en que el régimen de caudales es competencia del organismo de cuenca sólo en relación con el art. 63.c).¹³ se produce la referida interferencia.

3. Sentencia 124/2003, de 19 de junio (BOE de 17 de julio). Ponente: Pérez Vera (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).

Preceptos constitucionales: 81.1; 150.2; 149.1.13ª

otros:

Objeto: Ciertos preceptos de la Ley de ordenación del comercio minorista y de la LO complementaria de la de ordenación del comercio minorista.

Materias: Reserva de ley; planificación económica; leyes de transferencia o delegación; competencia sobre comercio interior.

Se cuestiona la competencia para la regulación de determinadas materias, así como la consideración de algunas como objetos de ley orgánica, no respetando la reserva de ley material que para éstas se establece en la CE. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, en concreto es objeto de la pretensión las que lo tienen en los denominados grandes establecimientos. La primera cuestión consiste en determinar si al amparo del art. 149.1.13^a el Estado puede dictar normas básicas sobre los establecimientos comerciales fijando una ordenación homogénea para todo el territorio; siendo la segunda si esta normativa básica puede imponer un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) como trámite preceptivo para otorgar o denegar aquella licencia. La primera cuestión debe ser resuelta acudiendo a las normas sobre distribución de competencia relativas a *comercio interior*. Éstas han sido asumidas por la Comunidad Foral, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y de la política monetaria, crediticia, bancaria y de seguros del Estado. Se considera que esa normativa está contenida en parte de los preceptos impugnados, dictados al amparo del art. 149.1.13^a CE. Debe considerarse justificada la definición de gran establecimiento, siendo la finalidad de esta disposición adoptar una norma básica de ordenación económica respecto del sistema de distribución. El establecimiento de tales criterios respeta las competencias autonómicas. Por lo que se refiere al informe preceptivo y no vinculante del TDC, éste debe referirse a la existencia o no de un equipamiento comercial adecuado en la zona; enunciándose el segundo, como el *efecto sobre la estructura comercial existente*, teniendo en cuenta *la mejora para la libre competencia... así como los efectos negativos* que pudiera representar su existencia en la zona para el pequeño comercio preexistente. El segundo criterio justifica la necesidad del informe del TDC en la medida en que se puede ver afectado un ámbito supracomunitario; en los demás casos, la emisión del informe debe considerarse una facultad ejecutiva que corresponde a la Comunidad Autónoma, en atención a las consideraciones que ya se realizaron en la STC 208/1999. Por tanto, el inciso del art. 6.2 exigiendo informe preceptivo del TDC resulta constitucional si se entiende referido a las licencias comerciales específicas para grandes establecimientos cuando la instalación en la zona de que se trate pueda alterar la libre competencia en un ámbito supra-autonómico. El segundo bloque de cuestiones se refiere a la impugnación de preceptos relativos a ventas de saldos, especiales, y ambulante y no sedentaria. Por lo que se refiere al primero de ellos, se considera amparado en la competencia exclusiva del Estado para regular el derecho mercantil de

la competencia. Como ya ha declarado el Tc en diversas ocasiones (SSTC 62/1991; 88/1986; 228/1993), las CCAA son competentes para la emanación de regulaciones administrativas que disciplinen determinadas modalidades de venta, sin que ello suponga introducir una innovación en el seno de los derechos y obligaciones en el marco de las relaciones contractuales privadas. En la medida en que puedan verse afectado el régimen de competencia entre los ofertantes las normas correspondientes no tienen otro encaje competencial que el de la propia defensa de la competencia que corresponde al Estado. El título competencial esgrimido, sin embargo, no permite al Estado establecer una completa regulación sustantiva de Derecho Público de los supuestos excepcionados; en su articulación concreta, queda incluida de modo natural en las competencias de comercio interior y de protección del consumidor y del usuario que corresponden a la Comunidad Foral, si bien en este caso concreto el precepto impugnado no incurre en tal defecto. Por lo que se refiere a las ventas domiciliarias y a las ventas de saldos, la STC 88/1986 ya declaró que la práctica de ese tipo de venta corresponde *al ámbito de disciplina del mercado que está atribuido a la competencia autonómica*; al tiempo que, la necesidad de obtener un permiso para la venta *es una cuestión de mera oportunidad o de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor*. La competencia estatal para dictar normas en materia de defensa del consumidor y del usuario, al amparo del 149.1.13ª, se ejercerá siempre que no alcance a incluir cualquier acción de naturaleza económica *si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general* (STC 186/1988 y 133/1997), en caso contrario, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico. La exigencia de autorización y de su eventual inscripción registral para las ventas a distancia, ambulantes, automáticas o en pública subasta, no puede considerarse sino una medida de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor, por tanto, sin que pueda reputarse norma básica *ex art. 149.1.13ª*. Por lo que se refiere al precepto definidor del concepto de venta ambulante o no sedentaria, debe considerarse de aplicación general por ampararse en la competencia exclusiva del Estado para regular el contenido del derecho privado de los contratos. Las CCAA podrán regular, asimismo, determinados tipos de venta, en concreto la no sedentaria, siempre que dicha regulación se ciña al espacio de las relaciones jurídico públicas (STC 264/1993). En el caso sometido a la consideración del TC, la norma estatal se dirige a disciplinar la modalidad de venta ambulante en sus aspectos netamente públicos y por ello no puede entenderse amparada en el ámbito competencial reservado al Estado. El tercer bloque de cuestiones está directamente relacionado con el régimen de infracciones y sanciones. La regulación autonómica de esta materia está limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STC 227/1988); el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al administrativo común, de exclusiva competencia estatal, sin que ello implique que toda la regulación del derecho adminis-

trativo sancionador sea competencia exclusiva del Estado (FJ (STC 87/1985; 102/1995). En aplicación de estos criterios se ha declarado por el TC que el Estado tiene competencias para fijar unos principios que eviten divergencias irrazonables o desproporcionadas entre las distintas regulaciones autonómicas. El precepto impugnado establece un esquema básico al que ha de atenerse el ejercicio de la potestad sancionadora de la CCAA. Por lo que se refiere a los preceptos que regulan la reincidencia en las infracciones y su prescripción son encuadrables materialmente en el ámbito del art. 149.1.18ª, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal. Por lo que se refiere a la impugnación en relación con los horarios comerciales, se considera que no es materia reservada a LO por lo que sería inconstitucional esa atribución de rango. Al respecto el TC recuerda su propia temprana doctrina a tenor de la cual si bien es cierto que existen materias reservadas a LLOO, no lo es menos que las LLOO están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la CE que la LO invadiera materias reservadas a la Ley ordinaria (FJ 21 STC 5/1981). Ya la STC 225/1993 había señalado que en materia de régimen de horarios, el art. 38 no genera otra exigencia que la de que el mismo permita el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial, mas respetada esta exigencia, corresponde al ámbito de la libre configuración legal optar por un régimen limitativo de los horarios comerciales o por la libertad de horarios; dichos regímenes no forman parte del contenido de la libertad garantizada por el art. 38 CE. Se descarta, pues, que se pueda predicar el carácter orgánico del precepto enjuiciado por su eventual vinculación con el art. 38 CE. Haciendo aplicación de la doctrina de la STC 5/1981, la 76/1983 ha declarado que la LO puede contener preceptos no orgánicos relativos a materias conexas, debiendo preciar el legislador cuáles sean éstos. La presencia de un precepto orgánico en una Ley no atribuye tal carácter a la totalidad de la misma, para que ello ocurra, es preciso ante todo que el núcleo de la Ley afecte a materias reservadas a la LO de acuerdo con las previsiones del art. 81.1 CE. La LO sólo puede incluir preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia. En los supuestos en que se mezclen normas orgánicas y otras que no tengan tal carácter, el legislador habrá de concretar cuáles sean los preceptos que sí lo tienen. Los preceptos cuestionados no pueden ser considerados orgánicos en la medida en que no puede entenderse que mediante ellos se transfiera facultad alguna en materia de comercio interior. La inclusión de estos preceptos en la LO sólo podría obedecer a una conexión temática lo que es difícil de predicar en relación con el art. 1; el legislador debió declarar el carácter no orgánico de los arts. 2 y 3 y, al no hacerlo, lo hace ahora el TC.

VOTO PARTICULAR (Rodríguez-Zapata Pérez al que se adhiere García-Calvo y Montiel): Se centra la disidencia en la naturaleza de las LLOO del art. 150.2 CE, por entender que se debió rechazar el recurso bien por pér-

dida de objeto, bien por apreciar la constitucionalidad de la Ley en una interpretación conforme. No se puede afrontar el problema que aquí se plantea sin una reflexión del contenido y alcance del art. 150 CE, en cuyo párrafo 2 se contemplan las leyes orgánicas de transferencia, en su carácter de herramienta dúctil e imprescindible para nuestro proceso autonómico. La Sentencia de la que se disiente niega el carácter de ley orgánica a la norma objeto de la cuestión debatida. Admitido el carácter básico relativo a la libertad de horarios comerciales, resulta coherente defender el carácter de ley orgánica de transferencia a la Ley objeto de la cuestión que se debate. No se ha tenido en cuenta que, entre las leyes orgánicas, las de transferencias son una categoría específica, un tipo especial en el que el elemento formal predomina sobre el substancial o material, que dicha competencia de naturaleza normativa junto a otras de carácter simplemente ejecutivo, eran susceptibles de ser transferidas por el Estado o, lo que es lo mismo, cedidas al amparo del art. 150.2 CE a las CCAA. El carácter orgánico de la ley cuestionada proviene de su propia función y finalidad que no parece otra que la de arbitrar un instrumento legislativo que permitiera de un lado poner coto al desorden reinante en materia de horarios comerciales al tiempo que proporcionar un marco legislativo que recondujera unitariamente dicha situación competencial, lo que únicamente resultaba posible al amparo del art. 150.2 CE. Estamos ante una ley orgánica de transferencia que no tiene por objeto regular sustantivamente competencias estatales sobre una materia. Partiendo del principio de libertad de horarios lo sujeta a un enmarañado régimen transitorio en el que se asienta el cuadro de la transferencia. Lo enmarañado de su contenido no puede afectar a la corrección técnica del medio empleado y no puede provocar su inconstitucionalidad. En definitiva, mediante los debatidos arts. 2 y 3 se opera una transferencia de competencias que producen efectos diversos dependiendo de la situación competencial asumida por cada Comunidad Autónoma, siendo este modo de actuar el único viable para introducir cierto orden en la confusión existente. La extensión del límite de las materias reservadas a la generalidad de las leyes orgánicas, a tipos de leyes orgánicas como los EEAA o las leyes de transferencias se hace en la sentencia de la que se discrepa de forma apresurada.

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

SUMARIO: 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 ADMINISTRATIVO. XVI. MEDIO AMBIENTE. XVII. ORGANIZACIÓN. XVIII. PERSONAL. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XX. RESPONSABILIDAD. XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIAL. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

Tribunal Supremo (*)

I. ACTO ADMINISTRATIVO

IMPUGNACIÓN DE ACTO DE CORPORACIÓN LOCAL POR UN CONCEJAL

Los concejales que votan en contra de un acuerdo de una Corporación Local, tienen el plazo de dos meses para impugnarlo, a partir de la fecha de aprobación del acuerdo impugnado.

“En el primer motivo de casación, la parte recurrente, al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción, denuncia la infracción del artículo 28, en relación con los artículos 46.1 y 69.c), todos de la Ley de la Jurisdicción.

Alegando en síntesis, que el recurrente en la Instancia, solicitó el 21 de marzo de 1997, la revocación del Reglamento aprobado por el Pleno del Ayuntamiento, con su voto en contra, el 25 de junio de 1996, esto es, cuando el mismo era ya firme y consentido. Y que por ello y al no haber alegado, además ninguna causa de nulidad de las previstas en el artículo 62.1 de la Ley 30/92, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40, 58 y 82 de la Ley de la Jurisdicción, procedería declarar la inadmisión del recurso, en conformi-

(*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

dad además con la doctrina reiterada en sentencias de 26 de enero de 1998 y 28 de septiembre de 1998, del Tribunal Supremo.

Y procede acoger tal motivo de casación.

Pues además de lo dispuesto en los preceptos que la parte recurrente señala y conforme a la doctrina jurisprudencial que cita, se ha de señalar, que esta Sala en sentencias de 20 de marzo de 2002 y 21 de enero de 2003, cuando se ha ocupado de la impugnación de los acuerdos de las Corporaciones Locales, por parte de los concejales que han votado en contra de los mismos, ha declarado que los Concejales que votan en contra de un acuerdo del pleno, tienen el plazo de dos meses para impugnarlo, contados a partir de la fecha de aprobación del acuerdo que impugnan, y aquí según lo actuado, la impugnación del acuerdo del Pleno, se inicia cuando habían transcurrido más de ocho meses desde la aprobación del acuerdo, esto es, fuera del plazo al efecto establecido y cuando ya el mismo había devenido en firme y consentido para el concejal que lo trataba de impugnar.

Sin olvidar, que en el supuesto de autos, ni siquiera se ha alegado, como refiere la parte recurrente, que concurra una nulidad de pleno derecho que justifique o posibilite, el análisis sobre la no aplicación de la regla general más atrás citada, de que los Concejales, para impugnar los acuerdos aprobados por el Pleno con su voto en contra, tienen el plazo de dos meses para impugnarlos, y este plazo se inicia a partir del día de su aprobación”.

(STS de 16 de diciembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdts. J. 2º. Magistrado Ponente Sr. Martí García. Ar. 122/2004).

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

ACUERDO MUNICIPAL DECLARANDO “NON GRATA” A UNA EMPRESA

El TS descarta el carácter político del acuerdo y manifiesta la ausencia de habilitación legal necesaria para la adopción de tal clase de acuerdos.

“En cualquier caso, ni desde la clásica concepción ni desde la obligada concepción constitucional puede apreciarse en el acto que se examina los requisitos de naturaleza subjetiva y objetiva que caracterizan el denominado acto político. Por el contrario, se trata de un acuerdo municipal -no del Gobierno o de algún Consejo de Gobierno de Comunidad Autónoma- y no se dicta en el ejercicio de la función de dirección política o en el ámbito de relaciones constitucionales. Constituye, en definitiva, un acto municipal plenamente fiscalizable en sede Contencioso-Administrativa.

La estimación del indicado motivo de casación comporta, conforme al artículo 95.1.a) LJCA, que hayamos de resolverse el asunto. Esto es, corres-

ponde que decidamos si se ajusta o no a Derecho el acuerdo municipal impugnado que equivales, por adhesión, a una declaración de “non grata” referida a la empresa recurrente.

La doctrina de esta Sala sobre la trascendencia de tal tipo de pronunciamiento por parte de las Corporaciones locales está contenida en su Sentencia de fecha 17 de julio de 1998, en la que se contemplan los diversos aspectos posibles: su significado desde la perspectiva del derecho al honor, la discrecionalidad y autonomía local y la ausencia de la habilitación legal necesaria para la adopción de tal clase de acuerdos municipales.

a) Tanto el Tribunal Constitucional como este mismo alto Tribunal, en diversas Salas, han considerado que la expresión de ser persona “non grata” no constituye un ataque al honor (STC 185/1989, de 13 de noviembre; STS, Sala de lo contencioso, de 19 de septiembre de 1987; STS, Sala de lo Civil, de 28 de julio de 1995; STS, Sala de lo Penal, de 15 de marzo de 1994). Tal criterio se ha sustentado en la consideración de que la calificación realizada por el Ayuntamiento constituye una apreciación subjetiva de los miembros de la corporación que no significa la atribución de cualidades deshonorosas, desmerecedoras del aprecio o estima públicos. Este criterio, sin embargo, no puede elevarse a la categoría de doctrina general porque los distintos pronunciamientos jurisdiccionales a que se ha hecho referencia parten de determinados supuestos circunstanciales, como la falta de divulgación o de difusión o por situarse la declaración en el contexto de una controversia entre el declarado “non grato” y la corporación municipal que ya había trascendido a la luz pública. Pero es cierto que el honor tiene una dimensión o significado esencialmente personalista, de manera que es un valor referible a personas individualmente consideradas, mientras que cuando se trata, como aquí ocurre, de empresas que adoptan la forma jurídica de sociedad anónima, es más correcta la referencia a otros valores que atañen al crédito, buen nombre o reputación comercial.

b) La declaración de persona “non grata”, realizada por el “Estado receptor”, tiene su significado específico en el ámbito de la inmunidad diplomática y remoción del puesto diplomático, en virtud del llamado, en Derecho Internacional Público, principio de representación (arts. 9 y 43 b) del convenio de Viena de 18 de abril de 1961 y STS, Sala de lo Penal, de 21 de octubre de 1991 pero, desde luego, resulta difícil señalar cuales puedan ser los efectos directos derivados de semejante declaración municipal. A pesar de ello, no puede considerarse que constituya una simple manifestación de desagrado indiferente al Derecho Administrativo. Adopta la forma de un acto administrativo aprobado en forma por el Pleno del Ayuntamiento y que eventualmente podría producir efectos en Derecho, derivados de su significado estigmatizante, con incidencia en la esfera jurídica, incluso en la estrictamente patrimonial, del destinatario que puede ver, incluso, deterioradas sus expectativas profesionales o mercantiles con el propio vecindario. En consecuencia, no puede considerarse el acuerdo municipal cuestionado sólo como una manifestación de la libertad de expresión o manifestación de una discrecionalidad, sin ulterior trascendencia jurídica, sino como un

acto administrativo que, para ser legítimo, debe inscribirse en el ámbito de las potestades o competencias municipales.

c) La no vulneración del derecho al honor por la declaración de persona “non grata” nada prejuzga sobre si los Ayuntamientos u otras instituciones públicas análogas tienen o no habilitación legal, en cuanto Administraciones públicas, para hacer dichas declaraciones de persona o empresa “non grata” o, en general, para criticar a los administrados. En todo caso, resulta claro que no puede equiparse la posición de los ciudadanos, en la libre crítica de la actuación de las instituciones representativas en uso legítimo de su derecho de libertad de expresión, a la de tales instituciones o Administraciones, cuya actuación aparece vinculada al cumplimiento de los fines que le asigna el ordenamiento jurídico, entre los cuales, ciertamente, no se encuentra el de atribuir calificativos a sus administrados o a las empresas que actúan en su ámbito territorial (STC 185/1989, de 13 de noviembre). O, dicho en otros términos, una declaración que no procede de alguno de los miembros de la corporación, sino que constituye la manifestación de un juicio que pretende atribuirse a la propia Corporación en cuanto tal, como decisión municipal, ha de encontrar una habilitación legal, que, en el presente caso, no se encuentra ni en las competencias municipales nominadas del artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, ni en las diversas legislaciones sectoriales ni en la propia cláusula de la autonomía municipal al no aparecer concernido el interés municipal o las necesidades de la comunidad vecinal.

La expresada doctrina resulta aplicable aun cuando la Corporación local pretenda justificar la declaración de “non grata” en una actuación o comportamiento de la persona o empresa destinataria que considera no ajustada a Derecho. No es tal declaración un mecanismo de reacción reconocido por el ordenamiento jurídico al que pueda acudir la Administración local, cuando ésta dispone legalmente de suficientes mecanismos de autotela declarativa, ejecutiva y de coerción, incluso, para evitar o eliminar tal clase de actuación o comportamiento, sin recurrir a una descalificación formal, que puede comportar un desprestigio y, en todo caso, un reproche sin respaldo normativo ni garantía de procedimiento”.

(STS de 24 de noviembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdtos. J. 4º, 5º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 60/2004).

IV. BIENES PÚBLICOS

DESLINDE DE BIENES

Se anula el deslinde al constatarse que los bienes no son de la titularidad dominical del Estado.

“El Abogado del Estado basa el presente recurso de casación en idénticos motivos a los que ya han recibido respuesta de esta Sala en otros tantos recursos por él deducidos contra sentencias pronunciadas por la misma Sala de instancia, en las que se anula el deslinde del dominio público marítimo-terrestre practicado por la Administración, y que se reducen, en síntesis, a negar a la jurisdicción Contencioso-Administrativa cualquier control del acto de deslinde que no sea el meramente procedimental, a esgrimir el principio de presunción de legalidad de los actos administrativos y, finalmente, a oponerse a las conclusiones fácticas a las que llega la Sala de instancia para decidir, aunque invocando al hacerlo la conculcación de una serie de preceptos de la Ley de Costas y de la Ley de Patrimonio del Estado, definidores del dominio público marítimo-terrestre y reguladores del procedimiento de deslinde, por lo que en esta sentencia reiteraremos lo dicho en las anteriores en aras de los principios de seguridad jurídica y de igualdad en aplicación de la Ley.

No es preciso abundar en razones para rechazar el motivo de casación que atribuye a la Sala sentenciadora exceso en el ejercicio de la jurisdicción por haber invadido el ámbito reservado a los jueces y tribunales del orden civil en cuanto a la definición del derecho de propiedad, ya que aquélla se ha ceñido a cumplir su deber de controlar la decisión administrativa impugnada, por la que se declaró el dominio público de una antigua salina, después instalación hidráulica para molienda, llegando a la conclusión, una vez examinadas y valoradas las pruebas practicadas tanto en la vía previa como en el proceso, de que los terrenos ocupados por la antigua salina, y posteriormente destinados a un aprovechamiento hidráulico para un molino, no tienen las características contempladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Costas 22/1988 y tal proceder constituye el cometido propio que a la jurisdicción del orden Contencioso-Administrativo atribuye tanto el artículo 1 de la entonces vigente Ley jurisdiccional como el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar las acciones de que se crean asistidos en relación con la titularidad dominical de los terrenos ante la jurisdicción civil (artículo 14 de la Ley de costas 22/88). En contra del parecer del abogado del Estado, la jurisdicción del orden Contencioso-Administrativo no puede limitarse a decidir sobre la corrección procedimental del deslinde practicado, ya que éste, conforme a lo establecido por los artículos 11 y 13.1 de la referida Ley de Costas, tiene como finalidad constatar la existencia de las características físicas de los bienes, relacionadas en los mencionados artículos 3, 4 y 5 de la misma Ley, para declarar la posesión y titularidad dominical a favor del Estado, de modo que a tal actividad administrativa debe extender su control la jurisdicción Contencioso-Administrativa para resolver si aquélla se ajusta o no a lo dispuesto en los indicados preceptos, y así lo hemos declarado en nuestras Sentencias de 15 de marzo, 16 de abril, 4 y 10 de junio de 2003”.

(STS de 4 de noviembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 5ª. Fdts. J. 1ª y 2ª. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 8421).

VI. CONTRATOS

LIQUIDACIÓN PROVISIONAL E INTERESES DE DEMORA

La Administración demoró el cumplimiento de su deber de pagar la liquidación provisional de un contrato de obra pública, por un plazo superior a nueve meses desde la recepción provisional, por lo que se constituyó en mora a efectos del pago de intereses de demora, sin necesidad de intimación escrita del contratista.

“Frente a esta sentencia el Abogado del Estado, en su escrito de interposición del recurso de casación, solicitó que se anulara y que se dictara otra por la que se establezca que los intereses sólo se deben computar desde la fecha de intimación por escrito efectuada por el contratista el 31 de marzo de 1995, a cuyo fin invocó, un motivo único, al amparo del art. 95,1,4º de la Ley de esta Jurisdicción, en su versión aplicable, alegando, en esencia, como preceptos infringidos los arts. 172 del Reglamento de Contratos del Estado de 1975 y 45 de la Ley General Presupuestaria, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/88, de 23 de septiembre, porque, según dice el Abogado del Estado recurrente, nos encontramos ante un supuesto en el cual, efectivamente, la Administración demoró el cumplimiento de su deber de pagar la liquidación provisional de un contrato de obra pública, por un plazo superior a 9 meses, lo que hace que se haya vulnerado lo establecido en el párrafo 3º del art. 172 del Reglamento General de Contratos del Estado, mas, según el párrafo siguiente, el cuarto, cuando tal demora se produce el contratista tiene derecho a percibir el interés legal del dinero a partir de los 9 meses siguientes a la recepción provisional, pero hay, siempre según el recurrente, un inciso final en ese párrafo que condiciona tal derecho a que el contratista haya intimado por escrito a la Administración a dicho pago, discrepando de la sentencia recurrida en que esa intimación por escrito sea indiferente cuando se produzca, porque la parte recurrente entiende que ese devengo de intereses está condicionada a la intimación por escrito antes de la finalización del plazo de 9 meses, y que esa interpretación resulta del art. 3,1 del Código Civil y de la interpretación sistemática si consideramos el art. 45 de la Ley General Presupuestaria, de modo que, en su opinión, la sentencia recurrida debe ser rectificada en el sentido de que el devengo de intereses sólo proceda desde la fecha de la intimación por escrito del contratista, que se efectuó el 31 de marzo de 1995, 14 meses después de la firma del acta de recepción provisional, mientras que la sentencia diga el “dies a quo” el 26 de octubre de 1994.

Una vez más se enfrenta esta Sala con la cuestión referente al “dies a quo” del cómputo de los intereses de demora, que ha sido abordada y resuelta en numerosas sentencias de esta Sala (15 de marzo de 1999 (RJ 1999, 297, 1 de junio de 2000, 27 de marzo, 21 de mayo, 10 de julio de 2001, y 29 de abril

de 2002 entre otras numerosas de innecesaria cita, a las que, además, aluden aquellas sentencias), en el sentido de que el momento inicial que marca la obligación de pago de los intereses de demora a que se contraen los artículos 47 y 57 de la Ley de Contratos del Estado, 144,172 y 176 del Reglamento es el de la fecha del transcurso de los 3, 6 y 9 meses establecidos en aquellos preceptos (respectivamente para los casos de certificaciones de obra, de recepción definitiva de la obra, y de la recepción provisional) y no el de la fecha de la intimación, como pretende el Abogado del Estado, aunque una jurisprudencia anterior, hoy claramente superada, hubiera fijado, con ciertas variantes, el de la fecha de la intimación, que hoy, sin duda, se considera como un requisito meramente formal que pone en marcha la actuación administrativa, pero que no es requisito sustancial condicionante de la constitución en mora, actuando *ope legis* la finalización del plazo de pago como el determinante de que la Administración incurra en mora, sin que a ello obste el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria, puesto que la misma jurisprudencia, hoy reiteradísima y unánime, ha explicado que cuanto está en juego la mora de la Administración en el pago de obligaciones dinerarias, la generalidad de aquel precepto debe ceder ante las especialidades de la Ley de Contratos del Estado y de su Reglamento, de modo que aquí el vencimiento de este plazo de franquicia de que se beneficia la Administración determina el comienzo de la constitución en mora de esta a los efectos del pago de los intereses de demora, como ya señaló la sentencia de esta Sala de 22 de mayo de 2000 y las que en ella se citan, por lo que ha de ser desestimado el motivo”.

(STS de 16 de diciembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 7ª. Fdtos. J. 2ª y 3ª. Magistrado Ponente Sr. Martín González. Ar. 331/2004).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

INSTALACIÓN DE ANTENAS DE TELEFONÍA MÓVIL

Los Ayuntamientos pueden mediante Ordenanza establecer exigencias a las instalaciones en edificios, pero no pueden traducirse en restricciones absolutas al derecho de los operadores.

“Las cuestiones suscitadas en el segundo motivo de casación son: la competencia normativa de los Ayuntamientos en relación con la instalación de antenas de telefonía móvil; la utilización de conceptos jurídicos indeterminados por las Ordenanzas municipales y la posibilidad de establecer un plan técnico para la instalación de dichas antenas. Y sobre ellas la parte recurrente mantiene unas tesis que esta Sala no comparte por lo que el motivo ha de ser desestimado.

a) Como tuvimos ocasión de señalar en STS 24 de enero de 2000, el artículo 149.1.21 CE delimita las competencias estatales en materia de telecomunicaciones respecto de las Comunidades Autónomas, mientras que las competencias municipales derivan de la Ley, sin perjuicio de que la autonomía local represente una garantía institucional reconocida por la CE para la “gestión de los intereses locales” (arts. 137 y 140 CE). Y añadíamos, en STS de 18 de junio de 2001 que la existencia de un reconocimiento de la competencia en una materia como exclusiva de la Administración del Estado no comporta, por sí misma, la imposibilidad de que en la materia puedan existir competencias cuya titularidad corresponda a los entes locales.

El Sistema de fijación o de determinación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas que se verifica en el Título VIII de la Constitución tiene como finalidad el establecer los principios con arreglo a los cuales deben distribuirse las competencias básicas, normativas y de ejecución entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como entes territoriales investidos de autonomía legislativa. sin embargo, no impide que la Ley, dictada con arreglo al esquema competencial citado, reconozca competencias a los entes locales ni anule la exigencia constitucional de reconocer a cada ente local aquellas competencias que deban considerarse necesarias para la protección de sus intereses en forma tal que permita el carácter reconocible de la institución.

La autonomía municipal es, en efecto, una garantía institucional reconocida por la Constitución para la “gestión de sus intereses” (artículos 137 y 140 de la Constitución) y hoy asumida en sus compromisos internacionales por el Reino de España (artículo 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por Instrumento de 20 de enero de 1988).

Los Ayuntamientos pueden establece las condiciones técnicas y jurídicas relativas a cómo ha de llevarse a cabo la utilización del dominio público que requiera el establecimiento o la ampliación de las instalaciones del concesionario u operador de servicios de telecomunicaciones, en su término municipal, utilizando el vuelo o el subsuelo de sus calles. Ello no es obstáculo al derecho que lleva aparejada la explotación de servicios portadores o finales de telecomunicación (la titularidad que corresponde a los operadores) de ocupación del dominio público, en la medida en que lo requiera la infraestructura del servicio público de que se trata (artículos 17 LOT/87 y 43 y siguientes LGT/98).

Este principio es plenamente aplicable a las instalaciones por parte de los operadores (sujetos a la sazón al régimen de concesión) que puedan afectar en cualquier modo a los intereses que la Corporación municipal está obligada a salvaguardar en el orden urbanístico, incluyendo la estética y seguridad de las edificaciones y sus repercusiones medioambientales, derivadas de los riesgos de deterioro del medio ambiente urbano que las mismas puedan originar. Las expresadas instalaciones por parte de las empresas de

servicios aconsejan una regulación municipal para evitar la saturación, el desorden y el menoscabo del patrimonio histórico y del medio ambiente urbano que puede producirse, por lo que no es posible negar a los Ayuntamientos competencia para establecer la regulación pertinente. La necesidad de dicha regulación es más evidente, incluso, si se considera el efecto multiplicador que en la incidencia ciudadana puede tener la liberalización en la provisión de redes, prevista en la normativa comunitaria (Directiva 96/19/CE, de la Comisión de 13 de marzo y Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones) y en la nueva regulación estatal. Esta normativa reconoce la existencia de una relación directa entre las limitaciones medioambientales y de ordenación urbana, a las que, sin duda, puede y debe atender la regulación municipal, y las expresadas instalaciones.

El artículo 17 LOT/87 establecía una importante conexión entre el derecho del operador a establecer la red e infraestructura necesarias para la prestación de los servicios, en el ámbito de las condiciones que establece el artículo 28 de la misma, y los instrumentos de planeamiento urbanístico. En su apartado, segundo establecía que “En tal sentido, los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio deberán tener en cuenta la instalación de servicios de telecomunicación, a cuyo efecto el Órgano encargado de su redacción recabará de la Administración la oportuna información”. El artículo 18 reconocía el carácter vinculante de estos instrumentos en relación con la proporción en que los operadores deben sufragar los costes de construcción de la infraestructura en proporción a su interés urbanístico. De este criterio se ha hecho eco la Jurisprudencia de esta Sala (sentencias del Tribunal supremo de 26 de febrero de 1982, 7 de mayo de 1985, 13 de noviembre de 1986, 15 de octubre de 1988, 23 de noviembre de 1993, 22 de abril, 24 de octubre, 27 de noviembre y 17 de diciembre de 1996 y 11 de febrero de 1999, entre otras). Estos mismos principios aparecen hoy desarrollados en los artículos 44 y 45 de la GT/98.

De lo expuesto resultan las siguientes consecuencias:

1º) La competencia estatal en relación con las telecomunicaciones no excluye la del correspondiente municipio para atender a los intereses derivados de su competencia en materia urbanística, con arreglo a la legislación aplicable, incluyendo los aspectos de estética y seguridad de las edificaciones y medioambientales.

Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de “cales y canalizaciones” o instalaciones en edificios (art. 4.1 a) LRBRL y 5 RSCL), tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos (artículo 25.2 a), ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (artículo 25.2 b), protección civil, prevención y extinción de incendios

(artículo 25.2 c), ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (artículo 25.2 d), protección del medio ambiente (artículo 25.2 f), patrimonio histórico-artístico (artículo 25.2 e) y protección de la salubridad pública (artículo 25.2. f).

2º) El ejercicio de dicha competencia municipal en orden al establecimiento de exigencias esenciales derivadas de los intereses cuya gestión encomienda el ordenamiento a los Ayuntamientos no puede entrar en contradicción con el ordenamiento ni traducirse, por ende, en restricciones absolutas al derecho de los operadores a establecer sus instalaciones ni en limitaciones que resulten manifiestamente desproporcionadas.

Por ello puede resultar útil, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala, el examen de los preceptos cuestionados desde las perspectivas de los parámetros que sirven para determinar la existencia de proporcionalidad; esto es, la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca de la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

Pero, claro está, sin negar in radice la competencia municipal para establecer mediante ordenanza una regulación que contemple los intereses indicados”.

(STS de 15 de diciembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdto. J. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 326/2004).

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

NOTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

El TS mantiene que la falta de notificación de la propuesta de resolución comporta nulidad de la sanción impuesta, sólo en el caso que tal omisión produzca realmente indefensión de la persona.

“El motivo de casación que se analiza suscita la cuestión relativa a la trascendencia constitucional y de legalidad ordinaria que puede tener la ausencia, en el procedimiento administrativo sancionador, de la notificación al recurrente de la propuesta de resolución.

Pues bien, de la doctrina del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia de esta Sala deben resaltarse los siguientes principios:

b) Entre las garantías aplicables al procedimiento administrativo sancionador se encuentra, desde luego, la de ser informado de la acusación para poder defenderse adecuadamente; y tal información comprende los hechos atribuidos, la calificación jurídica de los mismos y la sanción que se propone. Ahora bien, la estricta correlación entre acusación y decisión se refiere a los hechos y no tanto a la calificación jurídica, por cuanto manteniéndose

inalterados los hechos objeto de cargo, la propuesta de resolución y, en definitiva, la decisión sancionadora puede utilizar otro título de condena con dos límites: la imposibilidad de que se incluya en dicha Resolución del procedimiento una calificación jurídica de mayor gravedad que la reflejada en la comunicación de cargos dirigida a quien se ve sometido al expediente sancionador, y la imposibilidad de apreciar en la resolución una calificación jurídica distinta de la comunicada si existe heterogeneidad en los bienes jurídicos protegidos o si la infracción definitivamente considerada incorpora algún elemento del tipo que no corresponde a aquella que fue notificada y sobre la que el sancionado no ha tenido, en consecuencia, oportunidad de defensa. Y no hay variación de los hechos entre el pliego de cargos, la propuesta de resolución y la decisión sancionadora cuando, aunque los términos empleados no sean exactamente iguales si son similares y lo que hay es una diferente valoración técnico jurídica de los mismos (Cfr. SSTC 98/1989 y 145/1993).

c) Como ha señalado esta Sala, el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. No obstante, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso (Cfr. STS 25 y 26 de mayo, y 22 de abril y 27 de septiembre de 1999).

d) Para apreciar la existencia de lesión constitucional, no basta la existencia de un defecto procedimental, sino que es igualmente necesario que éste se haya traducido en indefensión material, esto es, en un perjuicio real y efectivo, nunca potencial y abstracto, de las posibilidades de defensa en un procedimiento con las necesarias garantías (SSTC 15/1995, de 24 de enero y 1/2000, de 17 de enero).

e) Los indicados postulados constitucionales, que vinculan en su integridad a Jueces y Tribunales como proclama el artículo 7 LOPJ, han sido incorporados al capítulo II del Título IX, artículos 134 a 138 LRJ-PAC. Si bien, debe tenerse en cuenta que, conforme a la disposición adicional séptima de dicha Ley, el procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se rige por su normativa específica y, subsidiariamente por la propia Ley de Procedimiento Administrativo Común, de manera que resultaba de aplicación la LPRL y el RPSOS (normativa especial posteriormente constituida por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el

orden social y RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social).

f) La normativa reglamentaria que la parte recurrente cita como infringidas establecen: 1^a) Transcurrido el plazo de alegaciones, y siempre que de las diligencias practicadas se desprenda la existencia de hechos distintos a los incorporados al acta, el órgano que instruye el expediente dará audiencia al interesado por término de ocho días hábiles, dentro del cual podrá presentar nuevo escrito de alegaciones y pruebas (art. 30.3 RPSOS); y 2^a) en el procedimiento administrativo sancionador común, la propuesta de resolución se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento, pero se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado (art. 19.1 y 2 RPPS).

Por consiguiente, la vulneración de las indicadas garantías constitucionalizadas del procedimiento administrativo sancionador o de las que incorpora la referida normativa ordinaria especial del procedimiento sancionador por infracciones del orden social, como consecuencia de la falta de notificación de la propuesta de resolución que llevaría consigo la nulidad de las sanciones impuestas, depende de que, como consecuencia de tal omisión, se haya producido realmente indefensión de la sociedad sancionada al no haber tenido ésta oportunidad de alegación y defensa, en vía administrativa, sobre los hechos o sobre los elementos del tipo contemplados en la resolución sancionadora al ser diferentes de los contenidos en el acta de infracción sobre la que sí tuvo oportunidad de alegación y defensa”.

(STS de 3 de noviembre de 2003. Sala 3^a, Secc. 4^a. Fdto. J. 2^o. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 8893).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

EL DERECHO A LA PRUEBA

El TS recoge los condicionamientos para utilizar el derecho a la prueba como una garantía procesal básica.

“Sobre el derecho a la prueba esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse en múltiples ocasiones conformando un cuerpo de doctrina que, en su formulación general, coincide sustancialmente con lo que al respecto se con-

tiene en el escrito de oposición al recurso presentado por la representación procesal de la Xunta de Galicia.

Según dicha doctrina, el derecho a utilizar la prueba necesaria para hacer valer el derecho que se aduce y esgrime jurisdiccionalmente es una garantía procesal básica e, incluso, un derecho fundamental constitucionalizado (art. 24.2 CE (RCL 1978/2836)). si bien el análisis del alcance de tal derecho exige tener en cuenta los siguientes condicionamientos:

a) Su ejercicio está supeditado a la observancia de los requisitos procesales establecidos singularmente, en el artículo 74 LJCA.

b) El derecho no supone una facultad ilimitada de la parte a utilizar cualesquiera medios de prueba, sino a practicar aquellas pruebas que sean pertinentes (art. 24.2 CE); esto es, las que, teniendo relación con el objeto del litigio, están además dotadas de alguna virtualidad, al menos teórica, para incidir en el sentido del fallo; y al juzgador de instancia corresponde, en principio, efectuar el juicio sobre la pertinencia que ha de ser explícito. Esto es, se reconoce a dicho órgano jurisdiccional la potestad de pronunciarse y decidir sobre la pertinencia de los medios de prueba propuestos. Si bien este juicio de pertinencia tiene un doble condicionamiento: conceptual o material uno, puesto que deben considerarse pertinentes aquellas pruebas que se relacionan con los hechos objeto del proceso y que, por su aptitud para obtener la convicción del Tribunal sobre aquéllos, tienen virtualidad para incidir en el sentido de la decisión judicial sobre la pretensión formulada; formal otro, puesto que la denegación del recibimiento a prueba o de los concretos medios de prueba propuestos ha de ser explícitamente razonada y basada en el incumplimiento de los requisitos procesales, en la falta de pertinencia o en su irrelevancia.

c) Corresponde a quien invoca en casación la vulneración del derecho a la práctica de la prueba pertinente alegar razonadamente la referida relación del medio propuesto y omitido con el objeto del proceso y la posible trascendencia de su resultado en la decisión judicial de la instancia.

d) El adecuado ejercicio del derecho a la prueba en la vía casacional exige al recurrente que, frente a la denegación, no se aquiete en la instancia, sino que recurra oportunamente utilizando para ello los medios de impugnación establecidos (cfr. SSTs de 17 de diciembre de 2001, 22 de abril y 24 de junio de 2002 y 17 de marzo de 2003, entre otras).

Pues bien, lo que ocurre en el presente caso, frente a lo que sostiene la representación procesal de la Administración recurrida, es que la aplicación de la indicada doctrina integrada por los principios generales que acaban de exponerse, nos lleva a apreciar la vulneración del derecho a la prueba y a la estimación del recurso”.

(STS de 20 de octubre de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdto. J. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 8885).

XIII. FUENTES

REGLAMENTO AUTONÓMICO DE DESARROLLO DE LEGISLACIÓN DEL ESTADO

Es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para aprobar un Reglamento en desarrollo de una Ley básica estatal, que confiere habilitación para ello.

“Esta Sala, modificando el criterio seguido originariamente en las sentencias que cita la parte actora, ha declarado reiteradamente (entre las más recientes, sentencias de 29 de mayo de 2003 y 21 de octubre de 2003, que es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma para aprobar un reglamento autonómico en desarrollo de una Ley básica estatal que confiere habilitación para ello.

Refleja la segunda de las sentencias citadas que, al ejercer sus potestades normativas en el marco de la normativa básica estatal, la Comunidad Autónoma ejerce una potestad reglamentaria propia con contenido autónomo e independiente respecto del Estado, pues se basa en un título competencial distinto.

Tampoco puede estimarse que el reglamento dictado no sea ejecutivo por el hecho de contener disposiciones organizativas o domésticas.

Esta Sala ha considerado exentos del dictamen del Consejo de Estado tales disposiciones cuando se limitan a extraer consecuencias organizativas, especialmente en el ámbito de la distribución de competencias y organización de los servicios, de las potestades expresamente reconocidas en la Ley.

La sentencia de 14 de octubre de 1997 resume la jurisprudencia en la materia declarando que se entiende por disposición organizativa aquella que, entre otros requisito, no tiene otro alcance que el meramente organizativo de alterar la competencia de los órganos de la Administración competentes para prestar el servicio que pretende mejorarse. En el mismo sentido, la sentencia de 27 de mayo de 2002, recurso de casación número 666/1996, afirma que los reglamentos organizativos, como ha admitido el Tribunal Constitucional (v. gr., sentencia 18/1982, fundamento jurídico 4), pueden afectar a los derechos de los administrados en cuanto se integran de una u otra manera en la estructura administrativa, de tal suerte que el hecho de que un reglamento pueda ser considerado como un reglamento interno de organización administrativa no excluye el cumplimiento del requisito que estamos considerando si se produce la afectación de intereses en los términos indicados.

En el caso examinado no puede considerarse que estemos en presencia de una disposición meramente organizativa, pues, como subraya la sentencia de instancia, nos encontramos ante un verdadero reglamento ejecutivo o de desarrollo de la legislación del Estado, el cual regula cuestio-

nes fundamentales, como las ópticas, y secciones de éstas en farmacias, su régimen aplicable, dirección técnica, necesidad de autorizaciones administrativas y requisitos de locales, normas sobre clausura o cierre, infracciones y sanciones.

La disposición impugnada contiene, en suma, disposiciones que rebasan ampliamente el ámbito de la organización administrativa en el desarrollo de potestades atribuidas por la Ley, pues introduce en la Comunidad de Madrid una regulación reglamentaria en el ejercicio de competencias autonómicas que incide claramente en los derechos de terceros con clara proyección ad extra (hacia el exterior)”.

(STS de 2 de diciembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 4ª. Fdtos. J. 3º, 4º y 5º. Magistrado Ponente Sr. Xiol Ríos. Ar. 100/2004).

XIV. HACIENDA PÚBLICA

IMPUESTO DE BIENES INMUEBLES

Las Centrales hidráulicas y las restantes instalaciones y obras destinadas a satisfacer su uso industrial, están sujetas al impuesto de bienes inmuebles.

“Sobre las cuestiones planteadas en los motivos que acabamos de resumir, se ha pronunciado esta Sala en reiteradas ocasiones y entre las más recientes en Sentencias, de 7 de marzo, 29 de mayo de 2002, y 29 de enero de 2003, dictadas en casos similares, se han sentado la doctrina que, de manera condensada, ha de reiterarse aquí.

Sobre el motivo relativo a la sujeción al IBI de las centrales hidroeléctricas, saltos de agua, embalses o presas (excluido el “vaso” o “lecho” de las mismas) se sentó la doctrina en un recurso de casación en interés de Ley -el 6614/1997- dictándose la Sentencia de 15 de enero de 1998, cuya tesis ha sido reiterada después en Sentencias, entre otras, de 21 de enero de 1999, 17 y 22 de julio de 2000, 9 de junio, 13 de julio de 2001, 14 febrero de 2002 y las de ese mismo último año ya citadas anteriormente.

En los fallos citados se sentó el criterio de que, a diferencia de lo que sucedía en la antigua Contribución Territorial Urbana, las centrales hidráulicas, incluyendo el dique o presa que cita el art. 62 de la Ley de Haciendas Locales, como las restantes construcciones, instalaciones y obras destinadas a satisfacer su uso industrial, el suelo sobre el que se asientan y las zonas de servidumbre, protección y seguridad, que componen el conjunto, están inequívocamente sujetos al IBI, con la condición de fincas urbanas, dado el carácter residual y omnicompreensivo que les da la Ley 39/1988, en la que salvo los taxativa y expresamente calificados de rústicos, todos los demás bienes inmuebles sujetos al impuesto son urbanos.

El segundo de los motivos, referente al lecho del embalse, es una cuestión que también ha sido resuelta por la Sala, desde la Sentencia de 15 de enero de 1998, en el sentido de entender que el lecho o vaso del embalse, es decir, el terreno cubierto por las aguas artificialmente retenidas (que ensanchan el cauce natural del río) no forma parte íntegramente del dominio público hidráulico de la presa o salto de agua correspondiente y por lo tanto, no podía someterse al Impuesto de Bienes Inmuebles, antes de la reforma del art. 62.b) 2 de la Ley 39/1988 de Haciendas Locales, operada por el art. 18 de la Ley 50/1998, de 3 de diciembre, que lo estableció expresamente”.

(STS de 1 de noviembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 2ª. Fdto. J. 5ª. Magistrado Ponente Sr. Rodríguez Arribas. Ar. 8732).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

NORMAS REGULADORAS DE LA SENTENCIA

El TS distingue dos tipos de incongruencia en las sentencias, la omisiva y la extra petitum.

“En el tercero de los motivos, al amparo del artículo 95.1.3 de la Ley 10/92, relativo a la infracción de las normas reguladoras de la sentencia, se invoca la incongruencia de la sentencia dictada por el Tribunal a quo, a tenor de lo dispuesto en los artículos 24 y 120.3 de la Constitución Española, 248.3 de la LOPJ y 359 de la LECiv y en la jurisprudencia recaída sobre el particular y específicamente en el ámbito Contencioso-Administrativo, que juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes.

A juicio de la parte recurrente, la sentencia recurrida infringe dicho principio en cuanto no se atuvo a las pretensiones contenidas en los escritos de contestación y conclusiones de la parte demandada en relación a las sentencias de este Tribunal de 17 de abril de 1996, 13 de octubre de 1993 y 10 de noviembre de 1993.

Es cierto que el artículo 71 de la LJCA de 1956 habilitaba a las partes a formular los motivos de inadmisión, inicialmente dentro del plazo de cinco días al emplazamiento para la contestación, pudiendo, en caso de ser rechazados, ser alegados en la contestación, de lo que se infiere que es en los escritos de demanda y contestación en los que se contiene las pretensiones de cada una de las partes y sobre las que la sentencia ha de limitar las posibilidades resolutorias de las cuestiones debatidas en tanto no se acuda al procedimiento fijado en el artículo 43.2 de la LJCA de 1956, a que nos hemos referido en el primer motivo, pero el pronunciamiento de inadmisibilidad, por apreciar la causa prevista en el artículo 82.b) de la LJCA, en la redacción de 1956, no generaría la apreciación de una incongruencia procesal.

En efecto, sobre la incongruencia hay que partir de la teoría general contenida en esta Sala en sentencia de 2 de julio de 1991 al señalar que el artículo 43 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 establece la obligación de juzgar dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición, siendo el principio de congruencia en el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo más riguroso que en el orden civil, pues mientras que en éste la congruencia de la sentencia viene referida a la demanda y a las demás pretensiones deducidas en el pleito y las Salas de lo Contencioso-Administrativo están obligadas a juzgar dentro de los límites de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones formuladas para fundamentar el recurso y la oposición, como ha reconocido reiterada jurisprudencia de esta Sala (entre otras, las sentencias de 9 de abril de 1987, 14 de junio de 1988, 22 de diciembre de 1989 y 15 de noviembre de 1990).

En el caso examinado, el juicio sobre la congruencia de una resolución judicial presupone la confrontación entre la parte dispositiva y el objeto del proceso, comprendiendo una adecuación que debe extenderse tanto al resultado que el litigante pretende obtener, como a los hechos que sustentan la pretensión y al fundamento jurídico que la nutre, sin que las resoluciones judiciales puedan modificar la causa pretendi, alterando de oficio la acción ejercitada.

Con arreglo a la jurisprudencia se distinguen dos tipos de incongruencia:

- a) La incongruencia omisiva, que se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación puede inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución.
- b) La incongruencia extra petitum, que se da cuando el pronunciamiento judicial recae sobre un tema no incluido en las pretensiones deducidas en el proceso, de tal modo que se haya impedido a las partes la posibilidad de efectuar alegaciones pertinentes en defensa de los intereses relacionados con lo decidido, provocando la indefensión y vulnerándose el principio de contradicción.

En algunas ocasiones, ambos tipos de incongruencia pueden presentarse unidas, concurriendo lo que se ha llamado incongruencia por error, denominación adoptada en la sentencia constitucional 28/87 y seguida por las sentencias constitucionales 369/93, 111/97 y 136/98 que definen un supuesto en el que por el error de cualquier género sufrido por el órgano judicial, no se resuelve sobre la pretensión formulada en la demanda o sobre el motivo del recurso, sino que erróneamente se razona sobre otra pretensión ajena al debate procesal planteado”.

(STS de 9 de diciembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 7ª. Fdto. J. 7ª. Magistrado Ponente Sr. González Rivas. Ar. 8788).

XVI. MEDIO AMBIENTE

PLANES DE ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES

Los Decretos aprobatorios de estos planes pueden determinar limitaciones generales y específicas, con concreción de distintas zonas, entre ellas la Zona periférica de protección.

“Alega el representante procesal de la Administración autonómica recurrente que el Tribunal “a quo” ha inaplicado lo dispuesto por el artículo 4.4 c) de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, e interpretado erróneamente lo establecido en el artículo 18.1 de la misma Ley, al declarar que el Decreto 45/1995, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Calblanque, Monte de las Cenizas y se ha excedido respecto de lo establecido en la Ley 4/1992, de 30 de julio, que declaró Espacio Natural Protegido una determinada superficie con la categoría de Parque, que aquél amplía a una zona periférica de protección, a pesar de que este último precepto se limita a establecer que cuando un Espacio Natural Protegido sea declarado por Ley, ésta podrá fijar las Zonas Periféricas de Protección para evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior, en cuyo caso establecerá las limitaciones necesarias, pero ello no impide que, cuando la Ley de creación del Espacio Natural Protegido no las haya establecido, no pueda fijarlas el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que es el instrumento idóneo para ello, como se prevé en el artículo 4.4 c) de dicha Ley, según el cual el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales tendrá, entre sus contenidos mínimos, la “determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger con especificación de las distintas zonas en su caso”.

Este primer motivo de casación debe prosperar porque, efectivamente, entre los contenidos mínimos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales está la determinación de las limitaciones generales y específicas con especificación de las distintas zonas, entre ellas la Zona Periférica de Protección, a fin de evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior, de manera que el Decreto aprobatorio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales impugnado no se excede de los cometidos que legalmente tiene atribuidos, aunque la Ley de creación del espacio natural protegido con categoría de Parque no estableciese su Zona Periférica de Protección, pues, a diferencia de lo que la Ley 4/1989, de 27 de marzo, dispone para los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, no tiene dicha Ley de creación que fijar necesariamente esa Zona de Protección, como se infiere del citado artículo 18.41 de la referida Ley 4/1989.

Solamente cuando la Ley creadora de un Espacio Natural Protegido hubiese establecido las Zonas Periféricas de Protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajistas y fijado las limitaciones necesarias, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, que posteriormente aprobase la Administración, deberá respetar tales Zonas Periféricas, sin que se pueda negar a ésta la posibilidad de añadir alguna otra que resultase necesaria en función de la conservación de los espacios y especies a proteger, dadas las competencias que a las Administraciones Públicas confiere la Ley 4/1989, de 27 de marzo, en orden a la planificación y gestión de los Espacios Naturales protegidos, ya sean Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales o Paisajes Protegidos, y así lo apuntamos ya en nuestra Sentencia de 16 de junio de 2003 (recurso de casación 2609/98, fundamento jurídico segundo) al declarar que el artículo 4.3 c) de la Ley 4/1989 exige, entre los contenidos mínimos, que el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales defina el régimen de protección que proceda con especificación de las distintas zonas en su caso”.

(STS de 21 de octubre de 2003. Sala 3ª, Secc. 5ª. Fdto. J. 2º. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 54/2004).

XVIII. PERSONAL

LIBERTAD SINDICAL

La clasificación de puestos de trabajo ha de ser objeto de negociación conforme a la Ley 9/97, siendo ello una manifestación del derecho fundamental de libertad sindical.

“La sentencia aquí recurrida de casación estimó el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por una funcionaria de la Excma. Diputación Provincial de Albacete contra el Acuerdo del Pleno de 11 de diciembre de 1995, y declaró nulo de pleno derecho este acuerdo.

“en lo que respecta a la supresión del puesto de Jefe de Servicio de Personal y a la creación del puesto de Jefe de Sección Jurídico personal”.

Este pronunciamiento fue el resultado de haber sido acogido el motivo de impugnación fundado en que la cuestión no fue sometida a la Mesa de Negociación con los Sindicatos de Personal.

Lo que antecede son las ideas básicas que han de tenerse presentes para resolver las cuestiones suscitadas en los motivos de casación y se pueden resumir así: la Ley 9/1987 delimita las materias que pueden ser objeto de negociación colectiva en la función pública, y establece los términos y condiciones en los que ha de realizarse dicha negociación; y esa posibilidad de negociación, por lo que a la función pública se refiere, es una manifestación del derecho fundamental de libertad sindical.

En consecuencia, no son de compartir ninguno de los reproches que se realizan en el recurso de casación.

El primero porque el principio de autoorganización que es inherente a la autonomía provincial debe operar respetando el marco legal de regulación de esa negociación colectiva establecida en la función pública, y dentro de esa regulación figura de manera clara la exigencia de que la “clasificación de puestos de trabajo” sean objeto de negociación (artículo 32.d de la Ley 9/1987). Sin que dicho precepto establezca salvedad alguna en función del mayor o menor alcance (en razón al número de puestos de trabajo afectados) que pueda tener esa clasificación.

El segundo porque, tratándose de un requisito relacionado con el ejercicio de un derecho fundamental, su ausencia debe valorarse como equivalente a la omisión de un esencial trámite procedimental incardinable en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992”.

(STS de 16 de enero de 2204. Sala 3ª, Secc. 7ª. Fdts. 1º y 3º. Magistrado Ponente Sr. Maurandi Guillén. Ar. 428).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EL INTENTO DE NOTIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 58.4 DE LA LPAC

El TS declara como doctrina legal que en relación con la práctica de la notificación por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento de notificación queda culminado a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/92, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación, siempre que quede constancia de ello en el expediente.

“Queda por determinar el alcance de la doctrina legal que hemos de fijar respecto a la interpretación del inciso sobre los efectos del intento de notificación comprendido en el apartado 4 del artículo 58 de la Ley 30/1992 LRJ-PAC. Hemos visto en los anteriores fundamentos de derecho que tiene razón la Administración recurrente en su interpretación y, por consiguiente, es evidente que el fallo ha de ser estimatorio. Sin embargo, no quiere ello decir que este Tribunal quede vinculado con la formulación exacta de la doctrina legal a formular que propone la parte actora y que expone inmediatamente antes de su suplico, circunstancia de la que es consciente la propia recurrente, que hace su propuesta “sin perjuicio de la modulación que la Sala estime procedente introducir”.

Pues bien, la doctrina legal que hemos de fijar, de acuerdo con las cuestiones que se han examinado en el presente recurso, ha de encaminarse, como se deduce de todo lo expuesto, a dejar establecida la interpretación de

dos cuestiones: la primera, cómo debe entenderse la expresión “intento de notificación debidamente acreditado”; la segunda, en qué momento queda cumplido el intento de notificación en el caso de la práctica de la notificación por correo certificado.

En cuanto a cómo debe entenderse la expresión “intento de notificación debidamente acreditado” que emplea el referido precepto legal, es claro que con tal expresión la Ley se refiere al intento de notificación personal por cualquier procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado. Intento tras el cual habrá de procederse en la forma prevista en el apartado 4 del artículo 59 de la citada Ley. Así, bastará para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne al intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59.1 de la Ley 30/1992, y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, siempre, que quede debida constancia del mismo en el expediente.

Pero además, en relación con la práctica de la notificación más habitual, la que se efectúa por medio de correo certificado con acuse de recibo, y que hemos debido examinar en el recurso que nos ocupa, ha de señalarse que el mismo queda culminado, a los efectos del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío de la notificación, al no haberse logrado practicar la misma por darse las circunstancias previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 59 de la Ley 30/1992 (doble intento infructuoso de entrega o rechazo de la misma por el destinatario o su representante”).

(STS de 17 de noviembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 3ª. Fdto. 6º. Magistrado Ponente Sr. Espín Templado. Ar. 597/2004).

XX. RESPONSABILIDAD

RECLAMACIÓN A CONTRATISTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El hecho de ejercitarse la acción exclusivamente frente a la empresa contratista, hace que la Sala Especial de Conflictos de Competencia del TS declare competente a la Jurisdicción civil.

“El artículo 97 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio de 2000, expone en su apartado 1º que será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, precisando en su apartado

2º, cuando tales daños y perjuicios pueden ser imputables a la Administración, en el supuesto de que los mismos sean consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración o cuando deriven de vicios del proyecto elaborado por la misma en el contrato de obras o en el suministro de fabricación. El apartado 3º permite a los terceros afectados por la responsabilidad extracontractual dirigirse, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad por los daños, interrumpiendo el ejercicio de esta facultad el plazo de prescripción de la acción. dispone, por último, el citado precepto que la reclamación se formulará en todo caso conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto.

En el presente caso el reclamante de la indemnización por responsabilidad extracontractual no ha ejercitado el derecho que le reconoce el artículo 97.2 de la Disposición citada, ni tampoco ha dirigido su demanda de responsabilidad contra la Administración sino, exclusivamente, contra la empresa contratista.

En función de la naturaleza de la acción ejercitada, dirigida exclusivamente contra el contratista, ha de determinarse la jurisdicción competente para conocer de la misma que en modo alguno corresponde a la jurisdicción Contencioso-Administrativa como dijimos en Auto de 12 de julio de 2000, cuando la Administración Pública no ha sido demandada conforme a lo dispuesto en el artículo 21.1.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción vigente por cuanto que, como resulta también de lo dispuesto en el artículo 3.a) de la mencionada Ley, no corresponderán al orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo las cuestiones expresamente atribuidas a los órdenes jurisdiccionales civil, penal y social, aunque estén relacionadas con la actividad de la Administración, correspondiendo por el contrario a la jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, cualquiera que sea la naturaleza, actividad o tipo de relación del que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante las órdenes jurisdiccionales civil o social (art. 2.e) de la Ley de la Jurisdicción).

De todo ello se infiere que solamente queda atribuido el conocimiento de la responsabilidad extracontractual de la Administración a la jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando dicha reclamación se dirija frente a una Administración Pública, más no cuando, como en el presente caso, la acción exclusivamente se ejercita frente a la empresa contratista.

Distinto sería el criterio adoptar, como expresábamos en el Auto antes citado, si el demandante hubiera dirigido la acción contra la Administración y contra el contratista ya que, en este hipotético supuesto, sería aplicable lo dispuesto en el artículo 2.e) de la Ley Reguladora y 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial correspondiendo el conocimiento del asunto a la jurisdicción Contencioso-Administrativa, mas faltando aquel elemento subjetivo

determinante de la jurisdicción, cual es el que la acción se ejercite contra la Administración Pública, falta también el requisito previo para que dicha jurisdicción se atribuya al citado orden jurisdiccional”.

(ATS de 11 de abril de 2003. Sala de conflictos de Jurisdicción. Fdts. J. 2º y 3º. Magistrado Ponente Sr. Ortega Torres. Ar. 8694).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

MODIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO

Si incide sobre actuaciones declaradas ilegales en sentencia firme, la modificación debe demostrar que no tiene por finalidad impedir la ejecución de la sentencia.

“Conviene recordar que el artículo 103.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que “Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”, añadiendo el mismo precepto, en su número 5, que “El órgano jurisdiccional a quien corresponda la ejecución de la sentencia declarará, a instancia de parte, la nulidad de los actos y disposiciones a que se refiere el apartado anterior, por los trámites previstos en los apartados 2 y 3 del artículo 109, salvo que careciese de competencia para ello conforme a lo dispuesto en esta Ley”.

Lógica consecuencia de lo anterior, ya en el ámbito material ahora concernido, es que, si bien la Administración sigue disponiendo de sus facultades de ordenación urbanística y, por tanto, de modificación de las determinaciones aplicables, debe, si ello incide sobre actuaciones ya declaradas ilegales en sentencia firme, demostrar que la modificación no tiene la finalidad de convertir lo ilegal en legal, sino la de atender racionalmente al interés público urbanístico.

En esta misma línea, la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 5 de abril de 2001, dictada en el recurso de casación número 3655 de 1996, no aceptó la legalización municipal de unas obras declaradas ilegales, pues (fundamento de derecho octavo) no se ha demostrado que la modificación del planeamiento (revisión del Plan de Ordenación de Tarragona) que el Ayuntamiento ha opuesto a la ejecución de la sentencia tenga otra justificación que la de impedir la ejecución, razonando antes, en su fundamento de derecho séptimo, lo siguiente:

“[...] Sobre el problema más concreto de si una modificación del planeamiento origina la imposibilidad jurídica de ejecución de una sentencia, cuando pretende legalizar aquello que la sentencia anuló, del examen de la

jurisprudencia de este Tribunal Supremo sólo puede concluirse lo siguiente: esa modificación no será causa de inejecución de la sentencia si ha sido realizada con la intención de incumplir la sentencia, o mejor, con la intención de que ésta no se ejecute.

Esta conclusión (matizada y que remite la solución al examen de las circunstancias concretas en cada caso) justifica la diversidad de decisiones que este Tribunal Supremo ha adoptado, y que van desde la afirmación de que la modificación del planeamiento es causa de inejecución de las sentencias (autos de 3 de mayo de 1989 y 22 de febrero de 1994 y sentencia de 12 de septiembre de 1995) hasta la conclusión de que la modificación del planeamiento no es causa de inejecución (autos de 5 de abril de 1988 y de 16 de julio de 1991 y sentencia de 23 de julio de 1998). Esta última dice que “no es exacto que la modificación del planeamiento produzca una automática legalización “ex post facto” de todas las edificaciones que resulten conformes con el nuevo, aunque no lo fueran con el anterior. Cuando media una sentencia anulatoria de una licencia por disconformidad con el planeamiento, la nueva ordenación no deja sin efecto aquélla sino que, si acaso, pudiera constituir un supuesto de imposibilidad legal de su ejecución, teniendo bien presente que esta Sala ha declarado reiteradamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia, pese a que formalmente resultare amparada por una nueva ordenación, si estimare ésta ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello derivaren para la Administración [...]”.

Lo expuesto conduce a la desestimación de este recurso de casación, pues: a) el auto recurrido no infringe el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, ya que no niega que el Municipio mantenga, con relación a las obras y a la actividad de que se trata, sus competencias de ordenación y disciplina urbanística, sino que las subordina, de acuerdo con aquel artículo 103 de la Ley de la Jurisdicción, apartados 4 y 5, a que su ejercicio no tenga por finalidad eludir el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de cuya ejecución se trata; y b) tampoco infringe la nueva determinación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del Ayuntamiento de Carballo, pues al tiempo de dictarse aquel auto el Ayuntamiento, a cuyo cargo está la prueba de los hechos constitutivos de su pretensión (de inejecución de la sentencia por imposibilidad legal, en este caso), no había ofrecido los datos y consideraciones mínimos necesarios para poder extraer la conclusión de que la nueva determinación urbanística no obedece a aquella ilícita finalidad, sino a la de atender racionalmente al interés público urbanístico”.

(STS de 10 de diciembre de 2003. Sala 3ª, Secc. 5ª. Fdtos. J. 4ª y 5ª. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez. Ar. 107/2004).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (*)

I. ACTO ADMINISTRATIVO

Motivación. Canon de vertidos. La determinación del coeficiente K para fijar la carga contaminante corresponde a la Administración motivadamente. La presunción de legalidad implica la carga de impugnar pero no invierte la carga la prueba.

No discutiéndose la procedencia del canon y el volumen de vertidos tomados en consideración para su cálculo, la única cuestión controvertida radica en la determinación del coeficiente K para la fijación de la carga contaminante y que la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir estima que debe ser el valor 1.

Por el contrario la Corporación demandante, con fundamento en un informe del Ingeniero Técnico Municipal que señala que los valores de contaminación orgánica de las aguas residuales son medios-bajos, tratarse de un suelo urbano sin industria, la utilización de las aguas residuales para labores agrícolas y la ausencia de analítica alguna por parte de la Confederación Hidrográfica que justifique la aplicación del coeficiente utilizado, considera que el valor asignable al coeficiente K debe ser el establecido en la tabla 2 del Anexo al Título IV del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, es decir el de 0,20.

Para la adecuada resolución de la cuestión planteada hay que partir del hecho de que la presunción de legalidad implica la carga de impugnar; pero en modo alguno supone inversión de la carga de la prueba y de fijar los hechos que a cada parte corresponde conforme al artículo 114 de la Ley General tributaria y 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Y, en este caso, puesto que es la Confederación la que exige el cumplimiento de una obligación, es a ella a la que corresponde acreditar y fijar los datos y demás elementos de la liquidación que hace. De acuerdo con ello examinaremos el cálculo de canon que hace la liquidación reclamada.

(*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN

Así, en el cálculo aquí impugnado, se entiende que se trata de un vertido autorizado de la tabla uno, aunque no todos los datos del análisis realizado que figura en la encuesta coinciden con los valores de dicha tabla del Anexo al título IV del Reglamento de Dominio Público Hidráulico. En consecuencia, tratándose de un vertido urbano sin industria, se asigna un valor de k , a efectos de la fórmula del Anexo al título IV, de 1 y se finan las unidades de contaminación, con la fórmula del mismo anexo, en 15,695. Pero, dado que la red de casos definidas es demasiado amplia, lo que hace difícil el cálculo, el propio Reglamento prevé la posibilidad de establecer valores intermedios del coeficiente k . Y eso es lo que se hace por Orden de 19 de diciembre de 1989. Por todo ello, dada la falta de explicaciones y dado que es a la Confederación a la que corresponde concretar y acreditar los datos de la liquidación, es por lo que en solución idéntica a la dada por el propio órgano económico-administrativo para las liquidaciones correspondientes a los ejercicios de 1994 y 1997, según resoluciones que se aportan con la demanda, procede anular la liquidación recurrida a fin de que se practique una nueva debidamente justificada en cuanto al valor del coeficiente K que se aplique.

(St. de 23 de Septiembre de 2004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES

Extranjería La documentación a aportar en la solicitud de permiso de residencia y de trabajo es la que deriva de los requisitos exigidos sin que proceda en consecuencia concesión de plazo adicional para subsanación.

Se impugna en el presente proceso la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Huelva de fecha 9 de abril de 2002 desestimatorio del recurso de reposición formulado contra el de 29 de noviembre de 2001 denegando al demandante la concesión del permiso de residencia temporal y autorización para trabajar solicitado al amparo de lo dispuesto en el art. 31.4 de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En la resolución denegatoria originaria se hace mención a que de la documentación aportada y un vez examinada la misma, se desprende que el peticionario no reúne los requisitos establecidos para obtener el permiso de residencia temporal.

Frente a ello se opone en la demanda que si la documentación era insuficiente debió la Administración concederle un plazo para que aportara la preceptiva en aplicación del art. 71.1 de la Ley 30/92.

En la medida en que se solicita con la demanda el otorgamiento del permiso de residencia temporal, el demandante debió acreditar en el presente proceso el cumplimiento de los requisitos necesarios para su concesión, no limitándose a formular las alegaciones referidas en el fundamento anterior. En cualquier caso, lo cierto es que hay por el recurrente una interpretación del art. 71.1 de la Ley 30/92 que no es la correcta. En las solicitudes como la aquí examinada es el peticionario el que conoce cuales son los documentos acreditativos de su derecho. No hay en la norma reguladora del permiso de residencia temporal una relación normativa de documentos necesarios que deben acompañar a la petición, sino una simple mención a los requisitos legales para su concesión, con lo cual aquel que lo solicita es el único que conoce cuales son los documentos que probarían la presencia en su persona de los requisitos determinantes de la viabilidad de la petición. De aquí que la Administración ni pueda ni deba requerir para que aporte documentación complementaria alguna.

Igualmente como motivos de nulidad de la resolución recurrida se hace valer la falta de motivación de la misma y la concurrencia de los requisitos legalmente determinados para, dada la existencia de arraigo, obtener la autorización instada, así como el incumplimiento del trámite de audiencia y la incongruencia de no pronunciamiento administrativo sobre la solicitud de exención de visado.

Respecto a la primera cuestión, como hemos dicho, el acuerdo fundamenta la denegación de la autorización en que de la documentación aportada y un vez examinados los antecedentes del peticionario, se desprende que no reúne los requisitos establecidos para obtener el permiso de residencia temporal, habiéndose transcrito con anterioridad el contenido del art. 34.1 L.O. 4/2000 que señala la posibilidad de otorgarse el permiso citado cuando concurren razones humanitarias, circunstancias excepcionales o cuando se acredite una situación de arraigo. Hay por tanto una expresión del resultado de la valoración de los motivos y documentación aportada con la solicitud señalándose el incumplimiento de las condiciones para su concesión. Ciertamente la fórmula recogida en el acuerdo impugnado es genérica y de cierta indeterminación pero realmente poco mas se puede añadir a lo allí expresado y, principalmente, el actor, en cualquier caso conoce que es el incumplimiento de las condiciones legales la causa de la denegación del permiso y frente a ello medios de defensa dispone intentando crear la convicción de lo erróneo de tal conclusión, eliminándose con ello la indefensión que la falta de motivación debe siempre provocar y que aquí no se encuentra presente.

Por otro lado cuando se trata de un procedimiento iniciado a instancias del propio recurrente y la norma reguladora del mismo no prevé expresamente la existencia de un trámite previo de alegaciones a la resolución del mismo, no se advierte cual pudiera ser el vicio de indefensión que se invoca en la demanda, dada la innecesariedad de dicho trámite.

Tampoco puede hablarse de incongruencia pues en la solicitud de fecha de registro 31 de julio de 2001 en ningún instante hay referencia a que se pidiera la exención de visado.

Por último el certificado de utilización de servicios sociales municipales y la oferta de trabajo que acompaña con la petición no son suficientes para entender que existía la situación de arraigo en los términos en que se prevé legalmente. De aquí que deba considerarse ajustada a Derecho la denegación del permiso de residencia temporal.

(St. de 7 de Octubre de 2004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES

Extranjería. Procede acordar la orden de expulsión de un extranjero carente de la documentación exigida aun cuando se esté tramitando un procedimiento penal. Modus operandi.

Se impugna en el presente proceso la resolución del Subdelegado del Gobierno en Córdoba de fecha 8 de agosto de 2000, confirmada en reposición por la de 25 de noviembre de 2002, acordando la expulsión del territorio nacional del demandante, con prohibición de entrada por cinco años, como autor de una infracción grave tipificada en el art. 53 a) L.O. 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Comienza la demanda señalando la imposibilidad de acordar la expulsión cuando existen abiertas diligencias penales seguidas ante un Juzgado de Instrucción de Córdoba por la comisión de un delito contra la propiedad intelectual. Preciso es señalar que el número 7º del art.57 de la L.O. 4/2000, modificada por la LO 8/2000, dispone que, “cuando el extranjero se encuentre encartado en un procedimiento por delitos castigados con penas privativas de libertad inferiores a seis años, el Juez podrá autorizar, previa audiencia del Fiscal, su salida del territorio español, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, o su expulsión, si ésta resultara procedente de conformidad con lo previsto en los párrafos anteriores del presente artículo, previa sustanciación del correspondiente procedimiento administrativo sancionador”.

No solo no existe imposibilidad de apertura de un procedimiento sancionador contra un extranjero que por su situación irregular en nuestro país pudiera ser objeto de expulsión cuando se sigue contra el mismo un procedimiento penal por delito menos grave, sino que incluso el art. 136.4 del Reglamento de la Ley de Extranjería, aprobado por Real Decreto 864/2001, obliga al Ministerio Fiscal a informar a la autoridad gubernativa para que

compruebe si procede o no la apertura del expediente de expulsión. No existe, por tanto, la alegada imposibilidad a que se refiere el demandante. Advertida la situación que pudiera determinar la expulsión y acordada ésta, es precisamente cuando la Administración puede solicitar del Juez de Instrucción autorización para la expulsión en lugar de seguir con la tramitación del procedimiento penal. La decisión administrativa acordando la expulsión es la que, como ocurre en el presente caso, puede ser objeto de impugnación en vía contencioso-administrativa, sin que nada se haya alegado sobre el fondo de la misma, esto es, nada se dice sobre la situación irregular del actor que justifica la imposición de dicha sanción. Lo que sucede es que, a solicitud de la Administración y si el Juez de Instrucción lo autoriza, el procedimiento penal seguido se archiva y se ejecuta la sanción de expulsión, pero de ello no puede extraerse la conclusión de que si fuera condenado por delito y cumplida la pena ya no cabe la expulsión del territorio nacional del extranjero en situación irregular. El art. 137.5 del Real Decreto 864/2001 es un claro ejemplo de lo contrario, lógica consecuencia de tratarse de dos bienes jurídicos protegidos muy distintos con dispares razones para el cumplimiento de ambas sanciones.

Continúa la demanda señalando como motivos de nulidad del acuerdo sancionador la vulneración del principio de proporcionalidad que justificaría que la sanción a imponer fuera la de multa y no la de expulsión, el que no se haya acordado primero la salida obligatoria y el que haya solicitado un permiso de trabajo y residencia.

El art. 53.a) de la L.O. 4/2000, de 11 de enero, modificada por la L.O. 8/2000, tipifica como infracción grave “encontrarse irregularmente en territorio español, por no haber obtenido o tener caducada mas 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 dicho plazo”.

La realización esta conducta tipificada faculta a la Administración para, en aplicación del art. 57, en lugar de la imposición de la correspondiente multa, iniciar la tramitación de expediente administrativo de expulsión, opción ejercitada en el presente caso y que no puede decirse que sea desproporcionada antedicha la carencia absoluta de documentación que autorizase su estancia o residencia.

Respecto a la falta de una orden de salida obligatoria anterior realmente no se advierte su necesidad cuando estamos ante un procedimiento sancionador que precisamente lleva aparejada como sanción la expulsión sin acto previo alguno. Del mismo modo, el hecho de que, con posterioridad al inicio del expediente de expulsión, se hubiere solicitado un permiso de trabajo y residencia en nada afecta a la validez del acuerdo que pone fin del procedimiento sancionador.

(St. de 14 de octubre de 2004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García).

XVI. HACIENDA PÚBLICA.- IAE

Supuesto de sucesión de empresas o de responsabilidad a efectos sancionadores. Tratamiento de la sanción a efectos de la referida responsabilidad.

Los hechos en base a los que la Dependencia de Recaudación declara la responsabilidad solidaria de la actora respecto a las deudas de D. Manuel Luna Millán y D^a Carmen León Luna por razón de la actividad económica desarrollada por éstos son, según la resolución recurrida, los siguientes: 1) la entidad Pescaluna se constituyó el 28 de junio de 1989 por los hijos de los deudores principales, siendo nombrado administrador único D. Nicolás Luna León; 2) la actividad de los deudores principales es la de exportación, intermediación en la venta de pescado y venta al mayor de pescado y bacalao y la entidad Pescaluna declara como objeto social el de importación, exportación, compra, venta, distribución y comercialización en general de toda clase de pescados y mariscos, así como la realización de actividades preparatorias necesarias, complementarias o relacionadas con los mismos; 3) D. Manuel Luna Millán es autorizado a ocupar el saladero n^o 26 del Muelle pesquero de Algeciras, desde septiembre de 1987 hasta septiembre de 1993, siendo el domicilio declarado a efectos del I.A.E. pasando en el mes siguiente a ser autorizada la entidad Pescaluna S.L., mientras que el saladero n^o 27 es ocupado desde septiembre de 1987 a marzo de 1994 por el deudor. No obstante, Pescaluna lo declara como domicilio social, fiscal y de la actividad a efectos de alta del I.A.E., siendo la actora la que el 10 de mayo de 1994 solicita la baja de la titularidad de D.Manuel Luna Millán en el saladero n^o 96 de la Lonja Antigua por no ser utilizado por éste. 4) según la Inspección de Trabajo hay coincidencia de trabajadores, de forma que diez de los once trabajadores de D. Manuel Luna pasan a Pescaluna S.L. respetándose su antigüedad en la empresa; 5) la actividad de los deudores principales decrece en tanto que aumenta la de Pescaluna hasta que en 1994 absorbe el total de operaciones comerciales y si bien no consta la fecha exacta de cese de la actividad resulta relevante el descenso en la facturación, la inexistencia de personal contratado desde 1991, el cese en el uso de locales desde 1993 y la percepción de una pensión de jubilación por incapacidad desde agosto de 1994 y 6) con fecha 11 de junio y 12 de febrero de 1990 y 19 de marzo de 1994, el deudor principal transmite a Pescaluna S.L. una parcela de terreno de 2.742 m², una embarcación y una vivienda de 164 m², desapareciendo los deudores principales como titulares de bien alguno. Sentado lo anterior, entiende la actora que no estamos ante el supuesto del artículo 72.1 de la Ley General Tributaria, ya que no existe sucesión en la titularidad ni transmisión de la empresa sin que exista coincidencia alguna entre el deudor principal originario y la actora. Ciertamente la redacción del artículo 72 de la Ley General Tributaria no es muy afortunada, por cuanto, al referirse, por ejemplo, a titularidad y a la

herencia, parece mezclar supuestos de sucesión en un patrimonio, *inter vivos* o *mortis causa*, con las consecuencias inherentes de sucesión en la deuda (cuyos supuestos son regulados por el Derecho Civil o por el Derecho Mercantil), con un supuesto de responsabilidad. Por ello el Tribunal Supremo ha tenido que ocuparse del sentido propio del artículo 72, entre otras en sentencia de 15 de julio de 2000 y 24 de septiembre de 1999, que aclara en el sentido de que aquí no estamos ante tales supuestos de sucesión a título universal, sino ante un supuesto de responsabilidad a fin de evitar que con la transmisión de la actividad, por cualquier concepto, se defraude el derecho de la Hacienda al cobro de la deuda, mediante la falencia del transmitente. Para establecer la responsabilidad, por tanto, lo determinante es la continuación en la explotación económica, lo que, naturalmente, habrá de concluirse, ya que normalmente se intentará ocultar el supuesto, del conjunto de los hechos como indicios de esa sucesión en la explotación.

Hecha la aclaración, se dice que los hechos comprobados por la Administración Tributaria no acreditan el supuesto de sucesión en la explotación. Sin embargo, esos hechos y documentos no discutidos hemos de entender que acreditan la sucesión en los términos dichos en este fundamento, ya que, trazan con enlace preciso y directo de acuerdo con las reglas del criterio humano el supuesto de sucesión en la explotación a que se refiere el artículo 72 de la Ley General Tributaria. Y, desde luego, no puede dejar de ser significativo que todo el patrimonio realizable del deudor y su cónyuge pase a la sociedad actora, entre ellos la vivienda, lo que nos lleva incluso más allá de la mera sucesión en la actividad: a la mera interposición ficticia de una persona jurídica.

Cuestión distinta es la del tipo de responsabilidad que corresponde a la actora. La Dependencia de Recaudación declara la responsabilidad solidaria con fundamento, se supone, en el artículo 13.3 del Reglamento de Recaudación. Sin embargo dicho precepto, en este concreto aspecto, fue declarado nulo por sentencia del Tribunal Supremo de 15 de julio de 2000, por cuanto dicho precepto iría contra lo previsto en el artículo 37 de la Ley General tributaria, a cuyo tenor, la responsabilidad será siempre subsidiaria salvo precepto legal en contrario. No obstante, hay que entender que, pese a que se habla de responsabilidad solidaria, la que se imputa a la reclamante reúne las características propias de la responsabilidad subsidiaria, debiendo tenerse por declarada la responsabilidad subsidiaria y no solidaria. Ahora bien, hecha esta aclaración, y teniendo presente que ya el propio acuerdo del TEARA excluye que la responsabilidad declarada alcance al recargo de apremio, hemos de examinar si la misma alcanza o no a las sanciones. Ciertamente, como ya hemos señalado, la regulación de la cuestión no es muy fina, sin embargo no podemos compartir el criterio del TEARA. Así, no es significativo el que se haga referencia a la deuda y responsabilidades, comprendiendo la deuda, conforme al artículo 58.2 de la LGT, las sanciones; y es que, también en el artículo 37 se habla de la deuda tributa-

ria como objeto tanto de responsabilidad solidaria como de la subsidiaria. Por otra parte el propio artículo 58, también en la redacción anterior a la Ley 25/95, considera que la deuda está constituida esencialmente por la cuota y, “en su caso”, por las sanciones. Y tampoco la mención de las responsabilidades que hace el artículo 72 puede considerarse significativa a efectos de considerar allí incluida las sanciones, ya que, como dice el Tribunal Supremo en la sentencia a la que nos hemos referido, tal interpretación debe ser rechazada por redundante en relación con el argumento del artículo 58. En definitiva no pudiendo deducirse otra cosa ni del texto ni de la finalidad del artículo 72, habrá que estar a lo que señala el artículo 37.3 en el sentido de que la responsabilidad no alcanza a las sanciones.

Despejado lo anterior es cierto que, en nuestro caso, a diferencia de lo ocurrido en otros casos existe una previa declaración de fallido. Es decir, se han cumplido todos los hitos procedimentales propios de la declaración de responsabilidad subsidiaria. No se omite pues garantía procedimental alguna para el contribuyente, por lo que, por elementales razones de economía, hay que considerar ajustado a Derecho el proceder de la Administración en cuanto tienen por declarada la responsabilidad subsidiaria.

Por lo tocante a la posibilidad de que exista caducidad en el procedimiento seguido en base a lo establecido en el art. 29 de la Ley 1/98, reguladora de los Derechos y Garantías de los Contribuyentes, señalar que la falta de acogimiento de tal alegato deriva, desde un inicio, de la imposibilidad de aplicar dicha Ley a un procedimiento iniciado antes de su entrada en vigor, según dispone la Disposición Transitoria Única. 1.

(St. de 14 de octubre de 2004. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Competencia del Alcalde para la aprobación de la relación de afectados en una expropiación para sistemas generales en suelo urbano.

Se impugna en el presente proceso el Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera de fecha 15 de febrero de 2001 ratificando en reposición el de 1 de septiembre de 2000, por el que se aprueba definitivamente la relación de propietarios, bienes y derechos afectados por el expediente de expropiación destinado a la obtención de terrenos ubicados en el Sistema General de Espacios Libres, del Polígono 4 del P.A.U.-1 de dicho municipio.

Comienza la demanda instando la declaración de nulidad del acuerdo referido en el fundamento anterior por falta de competencia de la autoridad

que lo emite, entendiendo la actora que entre las atribuciones de la Alcaldía no se encuentra la de aprobar con carácter definitivo la expropiación de terrenos incluidos en el Plan General como Sistema General en Suelo Urbano al no constituir un instrumento de desarrollo del planeamiento general, razón por la cual la competencia, a su entender, vendría atribuida al Pleno de la Corporación.

Respecto a su redacción originaria, la Ley 11/1999, de 21 de abril modificó el régimen de distribución de competencias entre el Alcalde y el Pleno del Ayuntamiento que se establecía en la Ley 7/1.985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, de tal forma que el nuevo art. 21.1.j) señala como atribución del Alcalde en cuanto Presidente de la Corporación Local, la aprobación de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidos al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.

Como indica el Ayuntamiento demandado es obvio que no nos encontramos ante ningún instrumento de planeamiento pero sí de gestión urbanística pues precisamente tal naturaleza ostenta el acuerdo que viene a expropiar bienes y derechos dentro de la actuación urbanística destinada a la dotación del Sistema General de Espacios Libres de un Polígono de un P.A.U. y, como tal, competencia de la Alcaldía.

(St. de 21 de octubre de 2.004. Sala de Sevilla. Fundamento jurídico primero y segundo. Ponente Vázquez García).

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Crónica Parlamentaria

El proyecto de ley de creación del consejo audiovisual de Andalucía

Fundamentalmente a partir de la década de los ochenta, diferentes países europeos de nuestro entorno optaron por que las facultades y responsabilidades acerca de la reglamentación, la tutela y el control de la comunicación audiovisual se disociasen de las instancias políticas (Parlamento y Gobierno) para confiarse a una nueva instancia autónoma, cuya creación se efectuaba por Ley o, incluso, era consagrada en la Constitución¹. Sea como fuere, se constitucionalizasen o no, el objetivo primordial que se perseguía con la instauración de estos órganos *ad hoc* era esencialmente el mismo, a saber, asegurar, de una parte, la independencia y la libertad de la comunicación frente al dominio y a la influencia del poder público, liberándola así de las presiones políticas. Pero, de otro lado, dada la función basilar que desempeña la libertad de información en las sociedades democráticas, que aconseja que tampoco pueda confiarse enteramente el sector audiovisual al libre juego del mercado, algunas de tales instituciones pretendían igualmente preservar dicha libertad frente al poder económico², procurando a este respecto evitar que se consolidasen posiciones dominantes que empañasen la necesaria pluralidad de los medios.

La pretensión de instaurar un Consejo Audiovisual de Andalucía, que ya conoció un notable impulso en la anterior legislatura, no viene sino a prose-

¹ Así, la reforma constitucional portuguesa de 1982 instauró el Consejo de Comunicación Social (art. 39, 2 y 3), órgano independiente de la Administración cuya competencia, sin embargo, se ceñía a los medios públicos. Tras la segunda reforma constitucional de 1989, se implantaría la Alta Autoridad para la Comunicación Social, cuya competencia se extiende a todos los medios con independencia de su titularidad (véase Jorge Miranda: *Manual de Direito Constitucional. Tomo IV. Direitos fundamentais*, 3ª ed., Coimbra Editora, 2000, pág. 469)

² Esta finalidad se recoge literalmente en el art. 39 de la Constitución portuguesa: “La Alta Autoridad para la Comunicación Social es un órgano independiente que asegura el derecho a la información, a la libertad de prensa y la independencia de los medios de comunicación social frente al poder político y al poder económico, así como la posibilidad de expresión y confrontación de las diversas corrientes de opinión y el ejercicio de los derechos de antena, de respuesta y de réplica política”

guir una tendencia claramente afianzada en diversos países de la Unión Europea, como lo atestigua la constitución del Consejo Superior del Audiovisual francés, de la italiana Autoridad para las Garantías en las Comunicaciones o la implantación de la portuguesa Alta Autoridad para la Comunicación Social. Países cuya experiencia puede ser de enorme utilidad para la adecuada configuración y posterior actuación del Consejo andaluz, puesto que con ellos habrán de compartirse los problemas o interrogantes que se deriven de la intervención normativa europea en el sector, la cual ya en este momento dista mucho de ser meramente accesoria o secundaria. Pero, con ser importantes estos antecedentes latinos, desde el Estado de las Autonomías no puede sino mirarse con mayor atención, si cabe, la experiencia alemana, toda vez que es el único supuesto en el que el protagonismo en la instauración de instituciones de control del audiovisual no recae en el nivel central de gobierno, sino en los entes subcentrales, los Länder. En efecto, de conformidad con el reparto de competencias trazado en la Ley Fundamental de Bonn³, corresponde a los Länder el conocimiento de los asuntos que, precisamente, entran en el ámbito de las tareas usuales que desempeñan este tipo de instituciones. No es de extrañar, por tanto, que a raíz de la implantación en Alemania de medios audiovisuales de titularidad privada, absolutamente todos los Länder se hayan provisto de instancias de control de los mismos, mediante la instauración de los, genéricamente denominados, Institutos de los Medios de los Länder (*Landesmedienanstalten*)⁴. Con todo, pese a recaer fundamentalmente en el radio competencial de los Länder, a nadie se le oculta que tanto el principio de lealtad federal como las exigencias derivadas de hallarse la materia “audiovisual” íntimamente conectada con la satisfacción de un derecho fundamental (art. 5.1 de la Ley Fundamental de Bonn)⁵ reclaman que la misma sea objeto de un

³ Según viene interpretando el Tribunal Constitucional Federal Alemán la competencia legislativa exclusiva que el Bund ostenta en materia de “telecomunicaciones” (art. 73.7), sus facultades en punto al sector audiovisual se circunscriben a la vertiente técnica de las telecomunicaciones, sin que se en ningún caso se extiendan al contenido de las programación [*BVerfGE* 12, 205 (226 y ss.)]. Consúltese el comentario que realiza Christoh Degenhart a dicha disposición de la Ley Fundamental en *Grundgesetz.Kommentar* (Michael Sachs, ed.), Beck, München, 1999, especialmente págs. 1422 y 1423. Véase, asimismo, Walter Rudolf: “Presse und Rundfunk”, en *Besonderes Verwaltungsrecht* (Ingo von Münch, ed.), Walter de Gruyter, Berlin-New York, 1979, pág. 746

⁴ Los Länder de Berlin y Brandemburgo optaron por crear uno común para ambos, el *Mediastalt Berlin-Brandenburg*, en el Convenio sobre la colaboración en el ámbito del audiovisual que sellaron el 29 de febrero de 1992

⁵ De acuerdo con este precepto: “Todos tienen derecho a expresar y difundir libremente su opinión oralmente, por escrito y a través de la imagen, y a informarse sin trabas en fuertes acce-

tratamiento mínimamente homogéneo. Y, de hecho, la tendencia ha sido que los Länder acuerden mediante convenios el establecimiento de una regulación mínima a todos aplicable. Práctica que se ha mantenido hasta la fecha, como lo acredita el vigente “Convenio estatal sobre la radiotelevisión en la Alemania unificada”⁶, de 31 de agosto de 1991, al que volveremos líneas abajo dada su relevancia en la configuración orgánica de los *Landesmedienanstalten*.

Pues bien, en el área latina se ha tendido a calificar expresamente estas instituciones como “autoridad independiente” (artículo 1 de la ley francesa reguladora del Consejo Superior del Audiovisual, de 17 de enero de 1989) u “órgano independiente” (art. 39 de la Constitución portuguesa), o bien, como sucede con la italiana “Autoridad para las garantías de las comunicaciones”, aun cuando no se le dé tal calificación, no se duda en presentarla enfatizando que “opera en plena autonomía y con independencia de juicio y de valoración”⁷. Mientras que, en Alemania, apuntando a esta misma dirección, los Länder, que son esencialmente los competentes en materia de comunicación audiovisual, han creado todos ellos órganos de esta índole a los que se les reconoce el “derecho de autonomía administrativa” (*Recht der Selbstverwaltung*)⁸.

Así pues, en los países latinos los órganos competentes en materia de comunicación audiovisual suelen configurarse como “Administración indepen-

sibles a todos. Se garantizan la libertad de prensa y la libertad de información por radio, televisión y cinematografía. No se ejercerá censura previa”. Quizás convenga apuntar sobre el particular que, por más que la existencia de los *Landesmedienanstalten* no tenga en última instancia otra finalidad que asegurar dicha “libertad de información por radio y televisión”, no puede considerarse que ellos mismos sean titulares de este derecho fundamental (véase Herbert Bethge: “Grundrechtsschutz für die Medienpolizei? Zur Grundrechtsträgerschaft der Landesmedienanstalten”, *NJW* 1995, Heft 9, pág. 557 y ss)

⁶ *Staatsvertrag über den Rundfunk im vereinten Deutschland*. La versión actual es la resultante de la cuarta reforma que ha experimentado el Convenio, que entró en vigor el 1 de abril de 2000

⁷ Artículo 1 de la Ley núm. 249, de 31 de julio de 1997, por la que se instituyó la Autoridad para las Garantías en las Comunicaciones y se establecieron normas sobre los sistemas de las telecomunicaciones y del sector radiotelevisivo

⁸ Tal reconocimiento es prácticamente unánime para los quince Institutos existentes. Así, por ejemplo, en relación con sus respectivos “Institutos”, el § 52 (2) de la Ley reguladora de la radiotelevisión del Land Schleswig-Holstein, el § 10 (1) de la Ley bávara y el § 29 (1) de la Ley de Baden Württemberg. En algún caso, sin embargo, como sucede con el Land de Baja Sajonia, en el que no se conecta inmediata y expresamente a la institución con el derecho a la autonomía, no se duda en afirmar que desempeña su actividad “de forma independiente y bajo su propia responsabilidad”, evocándose así, como veremos sin dilación, algunos de los rasgos distintivos del aludido derecho [vid. § 53 (1) de la *Niedersächsische Landesrundfunkgesetz*]

diente”; un tipo de Administración cuya finalidad es “proteger” a determinados sectores económicos relevantes de los efectos que sobre los mismos puede generar la alternancia en el poder de los partidos políticos. A estas “Administraciones independientes” suelen atribuirse los siguientes rasgos característicos, que, como comprobaremos más adelante, son también por lo general reconocibles a propósito de los órganos de control del audiovisual: En primer término, destaca la existencia de condicionantes materiales en la elección de sus miembros, el mandato superior a una legislatura y el establecimiento de causas tasadas de cese; de otro lado, es común a la Administración independiente que sus integrantes no estén sometidos a instrucciones jerárquicas; en tercer lugar, suele reconocérsele el ejercicio de especiales potestades, como, por ejemplo, la sancionadora; y, por último, se admite generalizadamente que sus decisiones agotan la vía administrativa. Rasgos todos ellos que, como es palmario, no tienen otro objetivo que reforzar y preservar la autonomía e independencia del órgano en cuestión.

Y a unos resultados muy semejantes se llega al aproximarse al alcance que, según la doctrina alemana, tiene el derecho a la autonomía cuando se proyecta a los “Institutos (*Anstalten*) de Derecho Público”, como son los que se encargan de controlar el sector audiovisual en los Länder. Pues, en efecto, se consideran elementos esenciales de tal autonomía, en primer término, el reconocimiento o atribución de asuntos propios del ente autónomo, respecto de los cuales dispongan de alguna potestad normativa; y, en segundo lugar, que éste pueda desempeñar tales asuntos bajos su propia responsabilidad, lo que entraña, de una parte, que esté estructuralmente capacitado para formar su voluntad de un modo verdaderamente independiente y, en segundo lugar, que se le garantice en el desempeño de sus tareas una posición libre de influencias extrañas, señaladamente en relación con aquellas instancias políticas o administrativas en el marco de las cuales se inserte el órgano autónomo en cuestión o participen de algún modo en su composición. Imprescindible autorresponsabilidad del órgano que, en fin, se traduce en la exigencia de que tales instancias no puedan dictarles instrucciones en el desempeño de sus asuntos propios, ni estén facultadas para remover discrecionalmente a sus miembros⁹.

⁹ Sobre el particular, véase sobre todo Hans J. Wolff y Otto Bachof: *Verwaltungsrecht II*, Beck, München, 1976, págs. 180-184, y especialmente pág. 183; asimismo Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band I. Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts. Strukturprinzipien der Verfassung*, Beck, München, 1977, págs. 297-303

En suma, si hubiese que identificar el contenido esencial insoslayable del Consejo del Audiovisual arquetípico del espacio europeo en el que nos insertamos, cabría mencionar los siguientes rasgos sin cuya concurrencia cualquier órgano que se crease difícilmente podría ser reconocible como tal institución: a) desde el punto de vista orgánico, separación-autonomía frente a instancias políticas; b) desde el punto de vista funcional, ostentación de competencias decisorias sustantivas, esto es, no circunscritas a funciones meramente consultivas, y ajenas a instrucciones jerárquicas. Naturalmente, el modo en que pueden concretarse y perfilarse dichas características distintivas está abierto a un sinnúmero de posibilidades y alternativas. Veamos cuál ha sido su particular forma de concreción en el Proyecto de Ley creación del Consejo del Audiovisual de Andalucía.

1 EL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA EN CUANTO ÓRGANO INDEPENDIENTE

La independencia del Consejo Audiovisual –que, como hemos comprobado, resulta consustancial a este tipo de órganos en Derecho Comparado– aparece reconocida repetidamente desde el comienzo de la propia Ley. Ya su artículo 1.1 lo conceptúa como “autoridad audiovisual independiente”; y, acto seguido, el artículo 1.2 lo define como “una entidad pública con personalidad jurídica propia... con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones”¹⁰. Ahora bien, como también se desprende del Derecho Comparado, el carácter de autoridad independiente o de ente titular del derecho a la autonomía se proyecta o sustancia, en primer término y fundamentalmente, a través de una determinada configuración de la composición y el estatuto de sus miembros.

La opción por la que se ha terminado decantando el Consejo de Gobierno ha sido la de configurar un órgano de extracción parlamentaria, compuesto por nueve miembros, requiriéndose para su elección una mayoría de tres quintos (art. 5.1). Por lo demás, los miembros del Consejo Audiovisual deberán ser elegidos “entre personas de reconocido prestigio profesional en el ámbito de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural o social” (art. 5.3); exigiéndose, de otra parte, que su composición respete “el principio de paridad de género, de acuerdo con lo establecido en esta materia para los

¹⁰ El Proyecto de Ley puede consultarse en *BOPA* núm. 9, de 20 de mayo de 2004, pág. 103 y ss.

órganos consultivos o de asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía” (art. 5.5). El Proyecto de Ley, pues, se aparta claramente del modelo del Consejo francés, caracterizado por que en la elección de sus integrantes participan los poderes legislativo y ejecutivo, toda vez que sus nueve miembros son designados, a partes iguales, por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado (art. 4 de la Ley de 17 de enero de 1989), encargándose el primero de los citados de nombrar al Presidente del Consejo. Y tampoco se acomoda exactamente la regulación de los componentes del Consejo Audiovisual de Andalucía al órgano de elección parlamentaria que suele integrar –junto con un órgano de representación de los grupos sociales– los *Landesmedienanstalten*. Conviene destacar que, en el marco del Derecho Comparado, son estos “Institutos de los Medios de los Länder” los que se caracterizan por tener una más compleja estructura orgánica. En principio, tal complejidad encuentra una primera causa remota en la necesidad de preservar una mínima homogeneidad y un cierto grado de actuación concertada respecto de unos asuntos que son de la competencia de los Länder. Necesidad que, obviamente, se agudiza cuando se trata de adoptar las medidas pertinentes para evitar que las empresas que emiten para todo el territorio de la Federación lleguen a alcanzar en el sector una posición dominante. Pues bien, al objeto de que funcionen correctamente los mecanismos destinados a garantizar la pluralidad de los medios a nivel federal –lo que, evidentemente, no sucedería si cada “Instituto” pudiese actuar libremente por separado–, el “Convenio estatal sobre la radiotelevisión en la Alemania reunificada” (en adelante, el Convenio) ha establecido dos órganos que, obligatoriamente, forman parte de los respectivos “Institutos” y que son comunes a todos ellos: la “Comisión para la investigación de la concentración en el ámbito de los medios” y la “Conferencia de los Directores de los Institutos”; órganos que, especialmente, intervienen en lo relativo a la concesión y modificación de las licencias de emisión¹¹. Por lo que hace a la Conferencia, y como su propio nombre indica, se halla integrada por los representantes de los diferentes

¹¹ En efecto, de acuerdo con el § 35 (2) del Convenio, la *Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich* y la *Konferenz der Direktoren der Landesmedienanstalten* operan “como órganos de los correspondientes Institutos competentes de los Länder” en su tarea de controlar, antes y después de la licencia, el respeto de las disposiciones del Convenio relativas a la pluralidad de la información. Así, las solicitudes de licencia dirigidas al Instituto competente se remiten a la Comisión para que adopte una decisión sobre el particular. Si el Instituto quiere apartarse de esta decisión, ha de acudir a la Conferencia, que dispone de un plazo de tres meses para alcanzar la mayoría de tres cuartos requerida para modificar la decisión de la Comisión. De no satisfacerse estos requisitos, deviene definitiva la decisión de la Comisión [§ 37 (1) y (2) del Convenio]. La intervención de ambos órganos se efectúa en iguales términos en relación con las restantes medidas del Convenio relativas a garantizar la pluralidad de los medios [§ 37 (3)]

Institutos [§ 35 (4)]. Por el contrario, la composición de la Comisión es más singular, ya que forman parte de la misma seis expertos en Derecho de la Economía y Derecho de la Información, de los cuales tres deben ser miembros de la judicatura. Estos seis integrantes, así como dos miembros suplentes para los casos de incapacidad no meramente transitoria, son elegidos por acuerdo de los Presidentes de los Länder [§ 35 (3)].

Al margen de estos dos órganos obligatorios comunes a todos, los Länder disponen de entera libertad para estructurar sus correspondientes “Institutos”; amplio margen de maniobra que ha conducido a que los quince Institutos actualmente existentes en Alemania se hallen provistos de una diferente estructura orgánica. Dicha pluralidad abarca desde el modelo caracterizado por que la capacidad decisoria fundamental recae en un órgano pequeño de extracción parlamentaria (así, el caso de Berlín-Brandemburgo) a otro –más frecuente– en que tal capacidad reside en un órgano más amplio integrado mayoritariamente por representantes de los grupos sociales relevantes (como en Renania-Palatinado o Baja Sajonia). Existe, en fin, un sistema mixto en el que conviven ambos tipos de órganos, recayendo la capacidad de decisión generalmente en manos del órgano de extracción parlamentaria, aun cuando se requiere el acuerdo del órgano más amplio para adoptar determinadas decisiones (por ejemplo, en Baden-Württemberg). Sea cual fuere el sistema de que se trate, en todo caso la estructura de los *Landesmedienanstalten* suele completarse con la existencia de un órgano unipersonal al que se le encomienda la representación de la institución, el Presidente o el Director, que es usualmente elegido por el órgano de extracción parlamentaria.

Por lo que hace al órgano integrado esencialmente por los representantes de los grupos sociales, que en la mayoría de los Länder se denomina “Asamblea” (*Versammlung*), resulta en primer término significativo su notable dimensión, toda vez que el número de sus componentes siempre sobrepasa holgadamente la veintena, llegando ocasionalmente incluso a superar la cuarentena (como sucede con la Asamblea del Instituto de Baja Sajonia). A dicho órgano envían sus representantes los más diversos grupos o asociaciones, tanto de carácter económico (asociaciones patronales y sindicatos), religioso (las diferentes Iglesias), profesional (asociaciones de profesionales de la información), cultural (organizaciones de escritores y músicos, la Universidad), como, en fin, representativos de específicos sectores sociales (organizaciones juveniles, de ancianos, etc.). Importa en cualquier caso subrayar que, además de los miembros elegidos por los grupos sociales, suele reservarse un determinado número al Gobierno de los Länder (uno, por lo general) y a los respectivos Parlamentos. Respecto de estos últimos, la regla ge-

neral es que suela garantizarse a todos y cada uno de los grupos parlamentarios el derecho a enviar un representante a la Asamblea del Instituto, distribuyéndose el resto de los representantes asignados al Parlamento proporcionalmente entre los grupos parlamentarios de acuerdo con la regla d'Hondt¹². En algunas ocasiones, también hacen acto de presencia representantes de las Corporaciones Locales¹³.

A diferencia de este órgano, el de elección parlamentaria –frecuentemente denominado “Consejo de los Medios de Comunicación” (*Medienrat*)¹⁴– se caracteriza por tener una dimensión mucho menor, al oscilar entre los cinco miembros que tiene el integrante de los Institutos de Baden–Württemberg y Sajonia y los once miembros del de Mecklenburg–Vorpommern. Se trata, por lo demás, de un órgano al que se trata de investir de un elevado carácter técnico, razón por la cual suele exigirse la condición de expertos en la materia para ser elegido miembro del mismo¹⁵. Y, en fin, separándose también en este punto del proyectado Consejo andaluz, una característica común a todos ellos es que para la elección de sus componentes se requiere una mayoría de dos tercios del Parlamento¹⁶.

Pero la independencia del órgano, si bien debe ser garantizada en primer término por la forma de designación de sus miembros, ha de verse asimismo

¹² Así, § 41 (2) de la Ley sobre Medios de Comunicación (*Landesmediengesetz*) de Baden–Württemberg; el § 55 (1) de la Ley sobre la Radiotelevisión de Baja Sajonia; o, para terminar con los ejemplos, el § 13 (1) de la Ley sobre Medios de Comunicación de Baviera

¹³ Véase el § 64 (1) de la Ley reguladora de la Radiotelevisión del Land de Renania–Palatinado, así como el § 50 (1) de la Ley de la Radiotelevisión del Land Mecklenburg–Vorpommern

¹⁴ En Mecklenburg–Vorpommern se denomina, sin embargo, “Comisión de Radiotelevisión del Land” (*Landrundfunkausschuß*), y en Baden–Württemberg “Junta Directiva” (*Vorstand*)

¹⁵ Consúltese, por ejemplo, el § 54 (6) de la Ley de Radiotelevisión de Schleswig–Holstein, el § 9 (1) del “Convenio estatal sobre la colaboración entre Berlín y Brandenburg en el ámbito de la radiotelevisión” y el § 31 (1) de la Ley sobre la Radiotelevisión y los nuevos medios de comunicación de Sajonia

¹⁶ En el caso del *Medienrat* integrante del Instituto común para Berlín y Brandemburgo, que está compuesto por siete miembros, cada uno de los Parlamentos elige separadamente a tres de sus componentes con una mayoría de dos tercios. El miembro restante, que a su vez ostenta la presidencia del *Medienrat*, debe contar con la aprobación de los dos tercios de ambos Parlamentos [§ 10 (1) del Convenio estatal sobre la colaboración entre Berlín y Brandemburgo en el ámbito de la radiotelevisión]

asegurada a través de la configuración de un adecuado estatuto de los mismos. La duración del mandato y el régimen de incompatibilidades constituyen, sin duda, los elementos fundamentales del estatuto que se incardinan más derechamente a la tutela de la autonomía e independencia del órgano, con independencia de que, como veremos más adelante, puedan incorporarse otras cautelas o garantías a tal objeto. Pues bien, en lo que concierne a la *duración del mandato* de los integrantes de los órganos de control del sector audiovisual, conviene destacar la tendencia a que se fije un lapso de tiempo superior al mandato parlamentario. Así sucede con el Consejo Superior del Audiovisual francés, cuyos componentes se eligen para un período de seis años (art. 4.4 de la Ley de 17 de enero de 1989); previéndose, por lo demás, para garantizar la continuidad de la institución, su renovación por tercios cada dos años (art. 4.5). Y también en Alemania de forma absolutamente predominante se tiende a que los integrantes de los “Institutos” se elijan por un plazo superior al período de legislatura de los Parlamentos de los Länder, que suele ser de cuatro años. Así, todos los Länder que han instituido un órgano de extracción parlamentaria se han decantado por establecer una duración mayor al mandato de sus componentes, que se fija entre los cinco y seis años¹⁷. Y, aunque con algunas excepciones, también de forma mayoritaria¹⁸ supera dicho plazo el mandato de los miembros integrantes de los órganos representativos de los grupos sociales, tendiendo también a oscilar entre los cinco (Baden-Württemberg, Baviera, Renania Palatinado) y seis años (así sucede en los Länder de Sajonia y Baja Sajonia)¹⁹. De conformidad con la pauta que refleja la experiencia francesa y alemana, el Proyecto de Ley se ha inclinado asimismo por establecer un mandato superior a la legislatura, pues su artículo 6.1 establece al respecto: “El Presidente y los Vocales del Consejo Audiovisual de Andalucía son nombrados por un período de cinco años”.

Mayor disparidad existe, por el contrario, acerca de las posibilidades de *revocación y reelección* de los miembros de los Consejos. Mientras que en Francia su mandato no es ni revocable ni renovable, en Alemania la riqueza nor-

¹⁷ Cinco años se ha establecido para los órganos integrantes de los correspondientes Institutos de Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern y Berlin-Brandenburg, mientras que seis años han fijado Baden-Württemberg y Sajonia

¹⁸ Aunque no es infrecuente que se fije una duración de cuatro años, como sucede en Bremen, Turingia y Hesse.

¹⁹ Naturalmente, los integrantes de dichos órganos que son enviados por los diferentes grupos parlamentarios ven limitado su mandato al período de legislatura.

mativa derivada de la específica legislación aprobada en los diferentes Länder conduce a una pluralidad de decisiones al respecto. Así, en lo que concierne a la posibilidad de revocar el nombramiento de los integrantes de los Institutos, se observa una cierta flexibilidad respecto de los miembros de los órganos representativos de los grupos sociales, puesto que en ocasiones se permite expresamente su destitución, sin condicionante alguno, por parte de la organización que los nombró (así, por ejemplo, Baviera y Hesse)²⁰. Por el contrario, la remoción de los componentes de los órganos de extracción parlamentaria se configura como un supuesto bastante más excepcional, puesto que, a lo sumo, sólo se contempla su destitución, por la misma mayoría exigida para su nombramiento, en caso de grave incumplimiento de sus obligaciones, de comportamiento indigno o en el supuesto de que ya no pudiera desempeñar reglamentariamente sus funciones²¹. Por su parte, el Proyecto de Ley que nos ocupa se ha decantado por permitir que los miembros del Consejo del Audiovisual de Andalucía puedan “ser reelegidos una sola vez por un periodo de la misma duración” (art. 6.1). No se contempla, por el contrario, la eventualidad de que el Parlamento pueda acordar la destitución de los integrantes del Consejo, habida cuenta de que las causas de cese aparecen enumeradas con pretensión exhaustiva en el artículo 7.1 del Proyecto de Ley, que únicamente menciona las siguientes: Expiración del plazo del mandato; renuncia; fallecimiento; incompatibilidad sobrevenida en el cumplimiento de sus funciones; incapacidad declarada por sentencia firme; incumplimiento grave en el ejercicio de sus funciones; y, por último, condena por delito doloso declarada por sentencia firme. Y, de hecho, el Parlamento permanece completamente al margen en la determinación de la concurrencia de alguna causa justificadora del cese, que deberá ser decretado por el Consejo de Gobierno. Incluso en los supuestos de incompatibilidad sobrevenida y de incumplimiento grave en el ejercicio de las funciones no se contempla ninguna intervención del Parlamento, pues, para tales hipótesis, el artículo 7.2 del Proyecto de Ley dispone que “se instruirá el procedimiento que se determine en el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, con audiencia del interesado e informe favorable del Pleno del Consejo Audiovisual de Andalucía por mayoría absoluta”.

Un aspecto que resulta absolutamente esencial para preservar la independencia del órgano reside en el establecimiento de un adecuado *régimen de in-*

²⁰ La Ley bávara prevé, incluso, que los grupos parlamentarios destituyan a sus enviados cuando éstos dejen de pertenecer al partido, enviando a otros en su lugar [§ 13 (4)].

²¹ § 36 (4) de la Ley de Medios de Comunicación de Baden-Württemberg y § 54 (7) de la Ley de Radiotelevisión de Schleswig-Holstein

compatibilidades de sus integrantes. En este sentido, el sistema francés se inclina por contemplar la incompatibilidad con todo mandato electivo, todo empleo público y toda otra actividad profesional (art. 5 de la Ley de 1989). Y a excepción de lo que establezcan las disposiciones del Código de la propiedad intelectual, los miembros del Consejo Superior del Audiovisual no pueden, directa o indirectamente, ejercer funciones, recibir honorarios (salvo por servicios prestados con anterioridad), ni mantener intereses en una empresa del audiovisual, cine, edición, prensa, etc. (art. 5.2) Esta misma interdicción permanece incluso un año después de terminadas sus funciones (art. 5.6). Resulta igualmente oportuno señalar que durante su mandato y un año después de su cesación deben abstenerse de toda toma de posición pública sobre las cuestiones que se someten al Consejo o sean susceptibles de someterse al mismo. Por lo que hace al régimen de incompatibilidades existente respecto de los “Institutos” de los Länder, se hace especialmente rígido en relación con los miembros integrantes de los órganos decisorios. Si con alcance general se fija la imposibilidad de ser integrantes de cualquier órgano de un Instituto a aquellos que ostenten cargos en la Unión Europea o en cualquier órgano constitucional del Bund y los Länder, así como a los que se hallen vinculados con los medios audiovisuales de titularidad pública o tengan intereses o relaciones con empresas del sector; cuando se trata de los órganos decisorios, especialmente los de extracción parlamentaria, se extreman las prevenciones de tal índole, llegándose con alguna frecuencia a impedir el acceso a los mismos a los funcionarios de cualquier nivel de gobierno, exceptuando a los profesores de Universidad²².

El Proyecto de Ley de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía incorpora un sistema de incompatibilidades notablemente riguroso. Una vez declarada con carácter general la “dedicación exclusiva” de sus miembros (art. 8.1), el artículo 8.2 inicia la acotación de las incompatibilidades en los siguientes términos: “Los miembros del Consejo Audiovisual de Andalucía están sujetos al régimen de incompatibilidades de los altos cargos de la Administración de la Junta de Andalucía. La condición de miembro del Consejo Audiovisual de Andalucía es, asimismo, incompatible con el ejercicio de cualquier cargo de elección o designación políticas, con el desarrollo de actividades en las Administraciones Públicas y con el ejercicio de funciones de dirección o

²² Allá donde la incompatibilidad se extiende generalizadamente a los funcionarios, ya sean federales, estatales o locales, siempre se exceptúa al profesorado universitario [vid. § 34 (4) 6 de la Ley de Medios de Comunicación de Baden Württemberg, el § 31 (4) de la Ley sobre la Radiotelevisión privada y los Nuevos Medios de Comunicación de Sajonia y el § 56 (4) de la Ley de Radiotelevisión de Schleswig-Holstein].

ejecutivas en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales”. Además, el Proyecto de Ley impide que los integrantes del Consejo puedan “tener directa ni indirectamente intereses en empresa audiovisuales, de cine, vídeo, prensa, publicidad, informática, telecomunicaciones o Internet, ni ejercer actividades profesionales de ningún tipo”.

Como es obvio, dado su carácter de condición *sine qua non* para que pueda hablarse de ente dotado de autonomía, los miembros de los órganos de control del audiovisual *no están sujetos a instrucción* ninguna. Y, en este sentido, por lo que hace a los *Landesmedienanstalten* alemanes, así lo recuerda explícitamente el Convenio respecto de la Comisión y de la Conferencia [§35 (5)]; y también consagran esta exigencia las específicas Leyes de los Länder en relación con sus pertinentes órganos, puesto que prácticamente sin excepción se recoge de modo expreso que los miembros de cualesquiera de tales órganos no están sujetos a ningún tipo de mandato o instrucción. Atina, pues, el Proyecto de Ley cuando, inmediatamente después de afirmar que los miembros del Consejo andaluz “actúan con plena independencia y neutralidad”, añade que los mismos “no están sometidos a instrucción o indicación alguna en el ejercicio de sus funciones” (art. 8.1). En contraste, se echa en falta en el Proyecto de Ley la recepción explícita del deber de guardar secreto por parte de sus integrantes. Deber de secreto profesional que sí se contempla en el caso francés (art. 8 de la Ley de septiembre de 1986); mientras que en Alemania también se prevé un deber de secreto general que se extiende a todos los “Institutos” en virtud de lo dispuesto en el § 24 del Convenio, que algunas leyes de los Länder se cuidan específicamente de recordar a propósito de los integrantes de sus propios órganos.

Por último, la autonomía e independencia del Consejo andaluz encuentra asimismo una proyección en la *potestad de autoorganización* que el Proyecto de Ley también le reconoce. En efecto, al Consejo se atribuye la capacidad de elaborar y aprobar –por mayoría absoluta, según precisa el art. 9.4 del Proyecto de Ley– el proyecto de su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, así como las propuestas de modificación del mismo, procediéndose a su aprobación mediante Decreto del Consejo de Gobierno (artículo 14.2). El aludido Reglamento tendrá por objeto desarrollar “las funciones, el régimen interior y de administración y las demás previsiones que sean necesarias para facilitar el adecuado funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía” (art. 14.1).

2. LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO AUDIOVISUAL DE ANDALUCÍA

El *ámbito de actuación* del Consejo andaluz, según se precisa en el artículo 2.1 del Proyecto de Ley, abarca “los medios de comunicación audiovisual de radiodifusión sonora, televisión y cualquier otro sistema de transmisión de sonido o imagen, tanto los gestionados directamente por la Administración de la Junta de Andalucía como los gestionados en virtud de cualquier título habilitante otorgado por la misma, así como aquellos otros que, por aplicación de la normativa vigente, queden sometidos al ámbito de gestión y tutela de la Administración de la Junta de Andalucía” (art. 2.1). Y, yendo más allá de la esfera reseñada, sus competencias se extienden también a cualesquiera “otros medios que realicen emisiones específicas para Andalucía y respecto de las mismas” (art. art. 2.2). En los restantes ámbitos, no es dable por tanto la intervención directa del Consejo andaluz; aunque esta falta de competencia no impide que el Proyecto de Ley contenga alguna previsión sobre el particular. Así es; en relación con los medios cuyas emisiones se difundan en Andalucía y no queden sujetas a la competencia del Consejo, el Proyecto contempla la posibilidad de que éste interese de las autoridades reguladoras o de las Administraciones Públicas competentes “la adopción de medidas correctoras ante conductas contrarias a la legislación vigente en materia de programación de contenidos y emisión de publicidad audiovisuales, así como al Ministerio Fiscal, en los casos en que proceda” (art. 4.11).

Entrando ya en las *funciones* del Consejo Audiovisual de Andalucía propiamente dichas, cabe resaltar del Proyecto de Ley el larguísimo, heterogéneo y, en cierta medida, asistemático catálogo de atribuciones que contiene. En primer término, descuellan, por su número, las tareas consistentes esencialmente en la prestación de *asesoramiento* y en la elaboración de *informes y estudios*. Así, se le reconocen las facultades genéricas de “asesorar al Parlamento de Andalucía, al Consejo de Gobierno y a las Corporaciones Locales de Andalucía en materias relacionadas con la ordenación y regulación del sistema audiovisual” (art. 4.1); de “elaborar informes y dictámenes en materia de su competencia, tanto por iniciativa propia como a petición del Parlamento de Andalucía, del Consejo de Gobierno y de las Corporaciones Locales” (art. 4.4); y de “realizar estudios sobre los diversos aspectos del sistema audiovisual” (art. 4.18). Además, se prevé que el Consejo informe “preceptivamente sobre los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento” relacionados con la ordenación y regulación del audiovisual (art. 4.2). En el marco de estas funciones de asesoramiento e informe, merece una especial mención la que se incardina directamente a la salvaguarda de la libertad de comunicación frente al sec-

tor privado, procurando evitar la aparición de posiciones dominantes. A este respecto se contempla la función de informar preceptivamente “sobre las propuestas de pliegos de condiciones relativas a los procedimientos de adjudicación de concesiones en materia audiovisual”, así como de informar, también de forma preceptiva, respecto de “la composición accionarial de los licitadores sobre las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión” (art. 4.3).

En un segundo bloque, cabría sistematizar las funciones que podrían calificarse de *impulso, promoción o fomento*. En esta línea, ha de mencionarse la tarea de “promover la elaboración de códigos deontológicos y la adopción de normas de autorregulación” (art. 4.13); la de propiciar que el espacio audiovisual favorezca la capacidad emprendedora de los andaluces (art. 4.10); y, en fin, la facultad de “fomentar la emisión de programas audiovisuales de formación destinados preferentemente a los ámbitos infantil, juvenil, laboral, del consumo y otros de especial incidencia, como la información sexual, los riesgos que comporta el consumo de alcohol, drogas y tabaco, y la prevención de la drogodependencia y la ludopatía” (art. 4.9).

Aunque, muy probablemente, el núcleo duro de la actividad del Consejo andaluz, como sucede con la generalidad de los órganos de control del audiovisual, resida en la *vigilancia y control* del cumplimiento de la normativa aplicable al sector, señaladamente en lo concerniente a los contenidos de la programación y a la publicidad. Así, el Proyecto de Ley menciona expresamente la función de “velar por el cumplimiento de los principios constitucionales y estatutarios, en especial los referentes a los de pluralismo político, social, religioso, cultural, de objetividad y veracidad informativa, en el marco de una cultura democrática y de una comunicación libre y plural” (art. 4.5); la de “vigilar el cumplimiento de lo establecido... en la normativa autonómica, estatal y europea, así como en los Tratados internacionales ratificados por España en materia de programación de contenidos y emisión de publicidad audiovisuales” (art. 4.6); o, en fin, se confía al Consejo la salvaguarda de “los derechos básicos de los menores, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad, inmigrantes y otros colectivos necesitados de una mayor protección, en lo que se refiere a los contenidos de las programación y a las emisiones publicitarias” (art. 4.8). Conviene, sin ninguna duda, subrayar que, a fin de desarrollar adecuadamente estas función genérica de velar por el cumplimiento de la normativa aplicable al sector, se reconocen al Consejo andaluz atribuciones verdaderamente decisorias, y no meramente consultivas o de impulso. Por lo que hace a estas potestades sustantivas, cabe incluir entre ellas la muy generosa prevista en

el artículo 4.7 del Proyecto de Ley, ya que atribuye al Consejo la facultad genérica de adoptar “las medidas necesarias para neutralizar los efectos de la difusión o la introducción en la programación o la publicidad de mensajes o contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, muy particularmente cuando estos mensajes o contenidos hayan sido difundidos en horarios de audiencia de público infantil o juvenil, restableciendo los principios que se han visto lesionados”. Especialmente celoso se muestra el Proyecto en lo relativo a la sujeción de la publicidad a los límites normativos existentes, como lo acredita la circunstancia de que, en este concreto ámbito, se prevea también una intervención decisoria: El artículo 4.15 permite al Consejo andaluz “solicitar de los anunciantes y empresas audiovisuales, por iniciativa propia o a instancia de los interesados, el cese o la rectificación de la publicidad ilícita o prohibida, y, en su caso, disponerlo de conformidad con la legislación aplicable y en los supuestos que la misma establezca”. Pero, muy probablemente, la *potestad sancionadora* constituye la principal vía de manifestación de las competencias sustantivas decisorias del Consejo, disponiendo al respecto el artículo 4.16 que a él corresponde “incoar y resolver, en el ámbito de sus competencias, los correspondientes procedimientos sancionadores por las infracciones de la legislación relativas a contenidos y publicidad audiovisuales”. Que esta facultad sancionadora se configura como el elemento esencial de la esfera competencial del Consejo andaluz, es una apreciación que cabe inferir del propio Proyecto de Ley desde el momento en que es la única función a la que le dedica un precepto específico. En efecto, además de su mención en el artículo 4, donde se contiene el listado de las funciones del Consejo, al “régimen sancionador” se encomienda enteramente el artículo 12, que dice así: “El Consejo Audiovisual de Andalucía ejercerá la potestad sancionadora que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la publicidad otorguen a la Administración de la Junta de Andalucía, en lo referente al ámbito de actuación y las funciones del Consejo Audiovisual de Andalucía establecidas en la presente Ley”. Comoquiera que sea, no debe soslayarse que las decisiones que adopte el Consejo ponen fin a la vía administrativa, siendo susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa previo recursos potestativo de reposición (art. 13.2).

Manuel Medina Guerrero

DOCUMENTOS



La Administración Pública y Naciones Unidas (II)

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Vocal español de la Comisión de Expertos de Naciones Unidas en Administración Pública

SUMARIO: VII. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. VIII. DATOS BÁSICOS SOBRE EL SECTOR PÚBLICO. IX. CONCLUSIONES DE LA REUNIÓN ANUAL DEL COMITÉ DE EXPERTOS (2003). X. LA REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UNA MEDIDA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. XI. EL PAPEL DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. XII. REVITALIZACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO. XIII. REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ÁFRICA. XIV. A REVITALIZACIÓN Y COOPERACIÓN. XV. REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADÍSTICA. XVI. ACTIVIDADES DE N.U. EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. XVII. SOBRE EL TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS.

VII. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Si hay uno de los objetivos de la Declaración del Milenio que ha dado lugar a ríos de tinta, comentarios y glosas sin parangón, ese es el de eliminar la “pobreza abyecta y deshumanizadora que actualmente oprime a más de 1000 millones de personas”¹⁰⁵. Y, para esta ingente tarea, es imprescindible contar con instituciones públicas sólidas formadas por personas con muy buena competencia y adecuada preparación. Por eso, todos los objetivos de desarrollo del Milenio, pero esencialmente la lucha contra la pobreza, dependen fundamentalmente de la eficacia y eficiencia de las instituciones, especialmente a nivel nacional.

¹⁰⁵ Ibidem.

Como es sabido, junto a la lucha contra la pobreza¹⁰⁶, la Declaración del Milenio señaló tres grandes desafíos: “la guerra, junto a la violencia en los conflictos civiles o las armas de destrucción masiva, es el problema fundamental de la vida en un planeta al que las dificultades humanas han causado daños irreparables y cuyos recursos no son ya suficientes para satisfacer las necesidades humanas. Y, finalmente, la insuficiencia de medios eficaces en Naciones Unidas para hacer frente a los desafíos anteriores”¹⁰⁷.

Estos desafíos se corresponden en muchos casos, África entre ellos, a que “la debilidad de las estructuras institucionales y la insuficiencia de la capacidad de los principales participantes, tanto del gobierno como de la sociedad civil”¹⁰⁸.

Es decir, no es fácil instrumentar políticas públicas orientadas a hacer efectivos los desafíos de la Declaración del Milenio. Por ello, la debilidad institucional no contribuye a una buena preparación de los funcionarios, no fomenta el entendimiento con los agentes sociales y, lo que es más importante, resulta incapaz para chequear permanentemente las necesidades colectivas de la gente, con el fin de complementar las políticas públicas necesarias en cada momento.

Desde el punto de vista metodológico, los objetivos de la Declaración del Milenio, como se reconoce en el Documento que comentamos, deben ser contemplados desde cinco puntos de vista:¹⁰⁹.

Primero: dichos objetivos deben asumir una dimensión local, pasar de lo universal a lo particular. Segundo: la interpretación de los objetivos de desarrollo del Milenio tienen un ámbito mucho más amplio que cualquier iniciativa comparable. Tercero: los objetivos en si mismos tienen una baja prioridad en el programa de desarrollo de los países individuales, a menos que se asocien a otras iniciativas, como los informes sobre el desarrollo humano nacional, y en especial a los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Cuarto: las capacidades de los países en desarrollo no son adecuadas para abordar las complejas cuestiones y las repercusiones de los objetivos de desa-

¹⁰⁶ Documento, cit, p. 4.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Documento, cit, pp. 5-6.

rollo, incluso cuando se plantean como prioridades nacionales y figuran en el programa de los países. Y quinto: la base de datos para hacer análisis y formular políticas en el plano nacional es insuficiente para abordar efectivamente los objetivos de desarrollo del Milenio en el plano nacional.

Así las cosas, parece obvio señalar que el seguimiento y ejecución de los objetivos de Milenio queda en manos de las capacidades institucionales de la Administración pública de cada país, lo cual plantea graves problemas por lo que a los países en desarrollo se refiere. Si a esto añadimos que, en muchos casos, las reformas del sector público se produjeron, a partir de 1990, bajo el paraguas del dominio absoluto del mercado y de la afirmación de que el Estado debe reducirse en todos los casos, nos encontramos, sobre todo en los países en desarrollo, con una Administración pública raquítica y, como efecto necesario del dominio del mercado, con personal mal preparado y con insuficiente capacidad intelectual, incluso en algún supuesto una mal entendida descentralización liquidó los organismos centrales encargados de las políticas públicas de equidad y solidaridad, abriéndose las puertas a la disgregación y, en todo caso, a la pérdida de la calidad de los servicios públicos generales como puede ser la educación a la sanidad.

Por lo que se refiere a la reducción de la pobreza, el documento señala que, para atender este desafío, la Administración pública debe ser más participativa y receptora, más capacitada, más intuitiva; más abierta y transparente y, finalmente, más facilitadora, más impulsora y más justa¹¹⁰. También el Documento hace referencia a que debe ser un objetivo general en el que, lógicamente, correspondiendo al Estado la definición y acotación de las políticas a seguir, los Entes territoriales serán los encargados de su ejecución en sus demarcaciones territoriales. Por eso “es esencial introducir y mantener una cooperación defectiva entre ministerios y organismos”¹¹¹ de manera que los organismos centrales cuenten con un sistema sólido de gestión de la información para seguir los progresos generales de aplicación de las políticas y programas, evaluar el desempeño de los ministerios competentes, proporcionar datos para la adopción de decisiones políticas y gestionar la rendición de cuentas de los recursos utilizados¹¹².

¹¹⁰ Documento, cit, p. 7.

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² *Ibidem*.

En este plano de cooperación, la descentralización hace posible que los Entes territoriales, con las oportunas transferencias de medios personales y materiales, se involucren y responsabilicen en la ejecución de los programas a desarrollar en sus territorios.

En concreto, entre las políticas dirigidas a que en el 2020 mejoren las condiciones de vida de cien millones de personas que viven en tugurios, es necesario impulsar medidas orientadas a:

- a) Prestar a los pobres de las zonas urbanas servicios sociales básicos como agua potable y saneamiento.
- b) Velar por el desarrollo de enfoques integrados y participativos de la planificación y gestión del medio ambiente urbano.
- c) Garantizar la buena gestión pública y la planificación en las zonas urbanas mediante la concreción de asociaciones entre sectores público y privado¹¹³.

Para lograr que estas políticas públicas resplandezcan en la realidad es necesario, insisto, disponer de funcionarios bien preparados técnicamente, con mentalidad abierta, metodológica del entendimiento y sensibilidad social.

VIII. DATOS BÁSICOS SOBRE EL SECTOR PÚBLICO

El antiguo Grupo de Expertos sobre el programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas públicas había propuesto que la División de Economía y Administración Pública de N.U. elaborase una serie de indicadores sobre el sector público denominada World Public Sector Report: Globalización and the State que, realmente, constituía la única fuente fácilmente accesible de parámetros que expresaban la dimensión y principales funciones del sector público¹¹⁴.

El estudio del documento por el Comité, nos llevó a sugerir, tras manifestar lo acertado del diagnóstico, que se amplíe y mejore el actual conjunto de indicadores teniendo presente un indicador de resultados en materia de

¹¹³ Documento, cit, p. 8.

¹¹⁴ Documento: Información básica sobre el sector público, Informe de la secretaría, E/C 16/2003/1, p.1.

eficiencia y responsabilidad generales de la gestión financiera del sector público, siendo conscientes del interés de evaluar el avance de los derechos humanos o el sistema judicial, así como la descentralización, la participación, la protección de la intimidad en la legislación sobre el comercio electrónico y mecanismos de protección para el sector financiero¹¹⁵.

El antiguo Grupo de Expertos estableció en el XIV período de sesiones unos criterios que, en colaboración con la División de Economía y Administración pública, se referían al Estado como regulador, recaudador de impuestos, producto, consumidor, fuente de transferencias y subvenciones en efectivo y empleador. Posteriormente, en el marco de los debates del XV período de sesiones, el conjunto de indicadores para medir el sector público pasó a incluir las cinco mediciones siguientes: empleo público como porcentaje de la población, consumo porcentaje del PIB, gasto público central como porcentajes del PIB, gasto público del gobierno central por tipo y función, como porcentaje del gasto total del gobierno central e ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB¹¹⁶.

Realmente, no están todos los parámetros básicos para medir el sector público, pues habría que introducir cuestiones como la descentralización o la del grado de sensibilidad frente a los derechos humanos, por ejemplo. En este sentido, en nuestra reunión de 2002 pusimos de relieve la importancia de medir otras variables como: el estado de la esfera pública, la adquisición de conocimientos, una plataforma basada en la web para el trabajo y para la vida, el desarrollo empresarial y los vínculos entre los planos local y mundial. También señalamos que los indicadores debían estar vinculados no sólo al sector público, haciéndose especial hincapié en los servicios, en el apoyo al proceso legislativo, en la responsabilidad y en las funciones de auditoría del gobierno y buscando siempre la colaboración de los organismos nacionales de estadística¹¹⁷. En relación con el estado del sector público propusimos tres indicadores: la propiedad estatal de medios de comunicación; la descripción de medios por los que se da a conocer al público el presupuesto gubernamental y el estado de ratificación de los derechos humanos¹¹⁸. Por lo que se refiere a los

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Documento, cit, p. 3.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Ibidem.

conocimientos, nos inclinamos por cuatro parámetros: el gasto público en investigación y desarrollo como porcentaje del presupuesto militar, el número de patentes registradores internacionalmente, la tasa de matriculación escolar con los niveles educativos y la inversión extranjera directa como porcentaje de las inversiones totales¹¹⁹. Por lo que se refiere al trabajo y la vida propusimos, cinco indicadores: la infraestructura de las conexiones inalámbricas de banda ancha; el número de teléfonos móviles para cada cien personas, el coste de la conexión a Internet y las aplicaciones de gobierno electrónico¹²⁰. En el marco del desarrollo empresarial, pensamos en las siguientes variables: el número de trámites necesarios para crear una empresa y el número de nuevas empresas como porcentaje de las ya existentes. Y, finalmente, en materia de relaciones entre las dimensiones local y mundial, se propusieron dos indicadores: el comercio exterior como porcentaje del PIB y la migración laboral neta como porcentaje de la población.

Desde un punto de vista más general, para una buena gestión de los asuntos públicos es necesario valorar conceptos y parámetros tan relevantes como la transparencia, la responsabilidad, la participación, la libertad de prensa, el acceso ciudadano a la información pública, la independencia judicial, el control del sector público, la función de los parlamentos, los sistemas de auditoría social, la participación de la gente en el funcionamiento del sector público, el grado de representatividad del sector público en relación con los marginados o la satisfacción de los ciudadanos (acceso, igualdad, calidad del servicio, coste)¹²¹. Aunque es difícil evaluar la capacidad institucional, es preciso disponer de datos sobre el número de códigos deontológicos, el número de comisiones parlamentarias de investigación, el porcentaje del presupuesto dedicado a la formación y a la capacitación de los funcionarios públicos¹²².

Hoy está de moda en las políticas de reformas administrativas exhibir, como muestra del éxito alcanzado, datos de ahorro en el funcionamiento y actividad del sector público. Es probable que en algunos casos sea necesario disponer de un sector público adecuado y que ello suponga obvias reducciones. Pero, en otros casos, quizás sea preciso disponer de un sector público más

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Documento, cit, p. 5.

¹²² Ibidem.

fuerte y con mayor capacidad. Lo importante es que el sector público cumpla su papel y que actúe con transparencia y responsabilidad al servicio objetivo del interés general. Por eso, es fundamental aprobar normas de contabilidad pública claras, revitalizar los mecanismos de control sobre el Gobierno y la Administración pública. En definitiva, lo decisivo es que el Gobierno cumpla su papel más relevante: la mejora continua de las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, y teniendo presentes las funciones básicas del gobierno, propusimos una escala de nuevos indicadores de resultados repartidos en tres niveles (1, 2, y 3).

En el nivel 1 se propuso medir los aspectos cualitativos del desempeño del Gobierno: la eficiencia y responsabilidad del sector público. En el nivel 2 se hizo referencia de dos nuevos indicadores: el funcionamiento del sistema electoral y político y el funcionamiento del sistema judicial. Por lo que se refiere al nivel 3 propusimos tres parámetros de medición: la descentralización de las actividades del sector público y la participación popular, la protección de la intimidad en la regulación del comercio electrónico y los mecanismos de protección para el sector financiero.

En el nivel 1, además se aconsejó la evaluación de las auditorías y la supervisión de presupuestos públicos. En el nivel 2, se llamó la atención sobre indicadores como pueden ser los mecanismos de rendición de cuentas, el promedio de tiempo que lleva aprobar la legislación en el parlamento, la existencia de un órgano de gestión electoral independiente con capacidad para convocar elecciones libres y limpias, la existencia de un sistema de inscripción de votantes accesible a todos o el número de votantes desglosado por género como porcentaje de los votantes inscritos. Esto por lo que se refiere al sistema electoral; en lo atinente al sistema judicial llamamos la atención sobre el número de casos pendientes y el número de casos resueltos, la calidad de las resoluciones judiciales medida por los errores de los tribunales de primera instancia y el porcentaje de fallos revocados en apelación, así como por el número de jueces sometidos a medidas disciplinarias. Por lo que se refiere al tercer nivel, el Comité sugirió que se considerasen también como indicadores: el porcentaje de los ingresos públicos totales asignados y gestionados a nivel regional o la existencia de mecanismos institucionalizados para celebrar consultas periódicas entre los Gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil sobre políticas y programas de índole social y económica. Igualmente, en materia de protección de la intimidad puede ser de interés establecer un indicador de la legislación en el que se valoren ciertos parámetros: consentimiento, disposiciones de compensación y supervisión en relación con los mecanismos de aplicación coercitiva, disposiciones que permitan determinar

con que fines una organización reúne información personal, disposiciones relativas al acceso de una persona a la información obtenida sobre ella y su capacidad de cuestionar y enmendar la información de que se trate y posibilidad de que el gobierno disponga de un programa activo para educar al público sobre protección de la intimidad¹²³. En materia de protección del sistema financiero, nos pareció fundamental que se midan los sistemas de garantías de depósitos.

El documento que estoy comentando finaliza con unas recomendaciones de “mínimos” a elevar al observatorio mundial del sector público. Son los siguientes: empleo público como porcentaje de la población, consumo público como porcentaje de la población, consumo público como porcentaje del PIB, gasto público central como porcentaje del PIB, gasto público central por tipo y función como porcentaje del gasto total del gobierno central, ingresos tributarios del gobierno central como porcentaje del PIB. Finalmente, se recomienda que se apruebe un nuevo indicador: disposiciones para realizar auditorías contables periódicas e independientes de los órganos gubernamentales y para estatales. También, para terminar, se pide al Comité que analice con mayor detenimiento el tema de los indicadores relacionando de los niveles 1 y 2 cualquier indicador que estime apropiado para su inclusión en el observatorio del sector público¹²⁴.

IX. CONCLUSIONES DE LA REUNIÓN ANUAL DEL COMITÉ DE EXPERTOS (2003)

En la reunión de 2003, trabajamos, como ha quedado señalado, sobre los documentos elaborados por la secretaría de la División de Economía y Administración pública de Naciones Unidas: ampliación de la capacidad de la Administración pública para aplicar la Declaración del Milenio, datos básicos sobre el sector público y actividades de Naciones Unidas en materia de Administración Pública. La conclusión general, que da precisamente título a la reunión de 2004, fue la “necesidad de revitalizar y revalidar la Administración pública para que el Estado pudiera desempeñar su papel en evolución a fin de servir mejor a los ciudadanos”¹²⁵. Es decir, subrayar la dimensión cualitativa de

¹²³ Documento, cit, p. 10.

¹²⁴ Documento..., cit, p. 12.

¹²⁵ Documento E/C. 16/2003/6, p.iii.

la Administración pública en un modelo de Estado social y democrático de Derecho en el que los intereses generales ya no se definen única y unilateralmente por la Administración pública, sino en permanente contacto y cooperación con la realidad.

En este sentido, señalamos que un asunto de interés mundial que se plantea recurrentemente en todos los foros es el de la función fundamental de los sistemas e instituciones de gobierno para promover el desarrollo económico y social; aumentar el acceso a los servicios para la mayoría de los pobres y marginados; aplicar la legislación sobre derechos humanos; potenciar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo y proteger la calidad del medio ambiente. Lógicamente, la tarea ingente de promover el desarrollo económico y social de las personas es, en mi opinión, el cometido central de las Administraciones públicas modernas. Me interesa destacar que hacemos referencia al término “promover” porque, a mi juicio, éste es el verbo que mejor define dinámicamente la principal función administrativa: hacer posible, facilitar el libre desarrollo de las personas en un orden social justo. El compromiso social de la Administración pública es obvio en la medida en que discurre en el Estado social y en la medida que todavía existentes lacerantes diferencias sociales que no se pueden proyectar sobre el acceso a los servicios públicos.

No se puede olvidar, en este sentido, que la relación entre Administración pública y derechos humanos es cada vez más directa puesto que, en efecto, los intereses generales en un Estado social y democrático de Derecho residen, en buena medida, en la promoción de todos y cada uno de los derechos humanos por parte de todos los ciudadanos. En esta visión del interés general más abierta y participativa hay que tener bien presente la función de la mujer, históricamente preterida, y que tanto enriquece una versión más plural y dinámica de los intereses públicos.

Otro asunto que hoy siempre se trata en sede de reformas administrativas y políticas públicas es la especial sensibilidad ecológica que puede permitir que la vida en el planeta sea más habitable y, sobre todo más humana.

En esta tarea es lógico que se busquen mayores y mejores alianzas entre la Comisión de Desarrollo Social del ECOSOC y nuestro Comité de Expertos, ya que hoy el desarrollo económico y social sigue siendo la principal tarea de la Administración, sobre todo en los países en desarrollo. En esta línea, hemos pedido al ECOSOC que dedique una reunión monográfica de alto nivel a es-

tas cuestiones y que la Administración pública pase a ser “parte integrante del proceso de seguimiento de las decisiones de las conferencias”¹²⁶.

En relación con el Programa de N.U. en materia de Administración y Finanzas públicas, recomendamos que la Secretaría vaya prestando asesoramiento técnico a los Estados miembros en lo que se refiere a la mejora de la preparación y cualificación del personal del sector público, al fortalecimiento de sistemas e instituciones de Gobierno y Administración pública, al fomento de la transparencia y la gestión responsable y facilitando ayuda a la reconstrucción del sector público cuando fuera necesario¹²⁷. Como fruto del debate sobre la sociedad del conocimiento y la Administración pública, le pedimos a la Secretaría que estudie mejor el papel del Estado como facilitador y usuario de conocimientos y nuevas tecnologías para estimular la innovación y que continúe su labor en el ámbito de los datos básicos sobre el sector público ampliando paulatinamente el número de indicadores, con especial referencia a la eficacia, la transparencia y la participación en la labor de Gobierno.

La metodología es necesaria para la elaboración de las conclusiones y recomendaciones de los trabajos de nuestro Comité. Se centró en unas reflexiones generales, unas recomendaciones que requieren la adopción de medidas por el Consejo Económico y Social y unas recomendaciones sometidas a la consideración del Consejo Económico y Social. Además, hicimos un conjunto de comentarios a los documentos presentados por la Secretaría: estrategias para dotar al sector público de funcionarios con un alto nivel de competencia, situación y tendencias del desarrollo del gobierno electrónico y, función de la Administración pública en la incorporación de las estrategias de lucha contra la pobreza en los objetivos de desarrollo del milenio y dichos básicos sobre el sector público. Y, para terminar, unas reflexiones sobre el Programa de N.U. en materia de Administración y Finanzas públicas y unas ideas sobre la futura labor del comité de Expertos en Administración Pública. Vayamos por partes.

En relación con los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio, pensamos que el Estado es esencial para alcanzar los objetivos públicos y garantizar el interés público entendido como la atención a las necesidades de

¹²⁶ Documento, cit, p. iii..

¹²⁷ Documento..., cit, p. 3

los ciudadanos y las comunidades y a la protección de los derechos individuales¹²⁸. Conceptos, como se puede deducir fácilmente, que se basan en los postulados del pensamiento abierto, dinámico, plural y complementario. El Estado y las instituciones públicas son los elementos fundamentales “ya que en ellos recae la responsabilidad última de que estén atendidas las necesidades básicas de los ciudadanos”¹²⁹, afirmación con la que pretendemos señalar que la función básica de la institución pública por excelencia es irrenunciable. Lo cual no quiere decir, ni mucho menos, que esta tarea se realiza de forma exclusiva y excluyente por el Estado. En este sentido, pensamos que para alcanzar los objetivos del Milenio en relación con los servicios públicos y la pobreza, es necesaria “una Administración pública de calidad, eficiente y responsable en un marco, obviamente democrático”¹³⁰. La calidad, la eficiencia y la responsabilidad son tres características de los procesos de reforma y modernización de la Administración pública realizados en los principales países del mundo en un contexto de creciente y objetivo servicio al interés general.

Por lo que se refiere a la posición de la Administración pública en relación con la economía, nos parece que “con una política eficaz, el Estado y la Administración pública tienen más capacidad de favorecer un entorno propicio para lograr un mercado más potente y una sociedad mejor”¹³¹. Es decir, el Estado tiene una función promocional que incluye al mercado y a las condiciones sociales. Por ello, el Estado y la Administración pública deben garantizar las reglas que permitan un desarrollo razonable y equilibrado del mercado y, asimismo, deben hacer posibles unas condiciones en la sociedad que faciliten el libre desarrollo de las personas en un marco de justicia y solidaridad que salvaguarde, siempre y en todo caso, la dignidad del ser humano.

Desde el punto de vista de la dimensión del aparato público y del gasto público realizado para mantener las estructuras administrativas, pensamos que, a la vista de la realidad, “es necesario definir mejor los requisitos que exige el correcto funcionamiento de las estructuras públicas”¹³², como puede ser

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Documento..., cit, p.p. 3-4.

el caso del gasto público en proporción al PIB ya que, en muchos supuestos, la calidad de los servicios públicos no es, ni mucho menos proporcional al gasto público empleado en dichos servicios.

La cuestión no se centra únicamente en el sujeto que presta o facilita los servicios públicos sino que es imprescindible fomentar la participación de los ciudadanos a través de políticas descentralizadoras, revitalizar la responsabilidad de todos los sectores sociales, más información y adoptar decisiones fundamentadas en todos los niveles de la ciudadanía y de las comunidades¹³³. Llamamos la atención sobre la expresión “fundamentadas” porque no debe pasar desapercibido para el lector del Documento que ahora glosamos, que la motivación de la actuación administrativa es una señal de modernización y, lo que es más importante, es una exigencia del sistema democrático en relación con la Administración pública. Además, nos parece que hoy “la buena gestión de los asuntos públicos consiste en una colaboración efectiva entre los sectores público y privado y la sociedad civil, y que cada ámbito necesitaba la justa proporción del personal más cualificado”¹³⁴.

Este es un punto ciertamente central para el Comité. Tan es así que nos inclinamos porque la colaboración, entre Estado, sector privado y sociedad civil es fundamental para disponer de una Administración pública sólida¹³⁵. En este sentido, soy de los que pienso que esta perspectiva complementaria entre lo público y lo privado viene casi impuesta por la realidad y por la fuerza del pensamiento abierto, plural, dinámico y, por supuesto, complementario. Por ello, recomendamos vivamente relaciones más eficaces entre la dimensión pública y privada porque hoy la participación es vital para el desarrollo económico y social y porque, en el marco de las políticas públicas actuales, la gobernabilidad o gobernación democrática debe “comprender mejor el modo de sumar fuerzas y facilitar una mayor coordinación entre las actividades del sector público, el sector privado y la sociedad civil”¹³⁶.

En términos generales, las instituciones públicas han sido, son y serán cruciales para “promover el desarrollo económico, aumentar el acceso a los ser-

¹³³ Documento..., cit, p. 4.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ *Ibidem*.

vicios para la gran mayoría de los pobres, poner en vigor la legislación sobre derechos humanos, elevar la participación de la mujer en el proceso de desarrollo y proteger la calidad del medio ambiente”¹³⁷. En nuestro informe, queremos dejar sentada la función “promocional” de los poderes públicos en relación con el desarrollo económico y social, y en relación con algunos de los objetivos del Milenio. La función “promocional” de las instituciones públicas consiste, en mi opinión, en poner los medios para que se produzca, en un contexto de libertad solidaria, el acceso a los servicios de quienes están marginados, la participación real de la mujer o una mayor sensibilidad, con efectos prácticos, de la dimensión ecológica. Lo fundamental es que la Administración pública sea más consciente de que ya no puede, ni debe, configurar única y totalitariamente el interés general. Ahora, la función “esencial” del Estado y de las instituciones públicas es garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos en un contexto de promoción del interés general.

Reconociendo que en los últimos tiempos hay una mayor preocupación por mejorar la calidad y eficacia de la labor del Gobierno y de la Administración pública en todos los Estados en todas las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas, es preciso “revitalizar y revalidar la Administración pública” para que el Estado pueda desempeñar su papel en evolución a fin de servir mejor a los ciudadanos”,¹³⁸ cuestión que pensamos que debe tenerse en cuenta tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Revitalizar quiere decir subrayar y fortalecer el sentido vital del Estado. Por eso, nos pareció conveniente conectar esta tarea con el fortalecimiento institucional y “la instrumentalidad del Estado”. Ciertamente el Estado se justifica en la medida en que atienda a las necesidades públicas de la gente y, por ello, es menester en este tema vincular el sentido instrumental del Estado al logro de los objetivos del Milenio. Revalidar puede querer decir dar mayor valor a lo público desde una perspectiva abierta del interés general y desde planteamientos que supongan renovar y subrayar la caracterización ética, permanentemente presente en el trabajo al servicio del sector público: servicio, objetividad, imparcialidad, integridad, eficacia, eficiencia, sensibilidad social... También debe llamarse la atención sobre el sentido con el que planteamos la relevancia de la revitalización y revalidación del aparato público: “a fin de servir mejor a los ciudadanos”. Por tanto, el servicio a los ciudadanos se exige en el concepto central de la Administración pública. Es conveniente señalar algo obvio: no ha

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ Documento..., cit, p. 5.

cambiado el papel clásico de la Administración pública, sino que se revitaliza y revalida.

En el Comité pensamos que esta revitalización y revalidación trae consigo dos importantes tareas pendientes. Primera, proyectar este compromiso en los ámbitos locales y nacionales para que fructifique la labor en pro de los objetivos de desarrollo del Milenio¹³⁹. Segunda, mejorar la capacidad de proteger a los ciudadanos contra los riesgos sociales y promover políticas dirigidas a la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, particularmente a los más vulnerables: niños y ancianos¹⁴⁰. Funciones, ambas que reflejan la profunda dimensión social que tiene la Administración pública que, hoy, insisto debe realizar en el marco de lo postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario.

Los Estados compuestos, sean federales, regionales o autonómicos, deben involucrar a los diferentes entes territoriales en los objetivos del Milenio; en especial recomendamos a las Naciones Unidas que dialoguen “con diferentes países para promover los objetivos de desarrollo del Milenio como parte de una campaña nacional de buena gestión de los asuntos públicos para avanzar hacia un Estado fuerte y una cultura de aprendizaje”¹⁴¹. La promoción de una buena gestión pública está muy relacionada con la preparación, formación y capacidad del personal que trabaja en el sector público, por lo que, desde el Comité de Expertos, reclamamos que la capacitación se fortalezca ya que es imprescindible para alcanzar los objetivos del Milenio. En esta dirección, propusimos la “definición de un cuadro superior de funcionarios públicos, competente y responsable, que debería renovarse en parte, a intervalos periódicos, según criterios basados en los méritos”¹⁴². Por otra parte, planteamos la necesidad de incrementar los presupuestos destinados a la capacitación y perfeccionamiento de las tareas de dirección y gestión y, del personal, en general ¹⁴³. Quienes hemos dedicado tiempo a la formación de funcionarios –en mi caso más de diez años– sabemos bien la importancia que tiene esta función y la relación tan directa que existe entre capacitación y calidad en la prestación de los servicios públicos.

¹³⁹ Ibidem.

¹⁴⁰ Ibidem.

¹⁴¹ Ibidem.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Documento, cit..., p. 6.

Además de manifestar apoyo y colaboración al proceso de fortalecimiento del Estado en el continente africano –uno de los principales objetivos de la División de la Economía y Administración pública de ECOSOC–, pensamos que está en la médula de la revitalización de la función pública la batalla por recuperar su orgullo y su dignidad, por lo que es necesario disponer de retribuciones apropiadas para los servidores públicos¹⁴⁴. En este sentido, se propuso que se aproveche para ello el 23 de junio, día de las Administraciones Públicas de las Naciones Unidas, y los premios de Administración pública. Conseguir que la ciudadanía perciba que el trabajo al servicio del sector público goza de prestigio social y que contribuye eficazmente al progreso de un país, pasa necesariamente por el compromiso cotidiano de los funcionarios públicos con los valores del servicio público y, especialmente, con la solidaridad y la voluntad de lograr la igualdad de derechos¹⁴⁵.

Las relaciones entre política y administración hacen necesaria una permanente tarea encaminada a la profesionalización de la función pública que permita la continuidad de las políticas públicas que hacen posible el desarrollo de un país. Si no hay función pública profesionalizada, entonces el “spoils-system” impedirá el desarrollo y la función pública no será más que un apéndice continuo y un botín que conquistan los ganadores de las elecciones. Ahora bien, en el Comité hemos querido señalar, me parece, que siendo la profesionalización una característica de la función pública, la función pública reclama “profesionalidad” en quién la practica y, así, los valores o principios del interés público, erradicación de la pobreza, igualdad, derechos individuales, transparencia, responsabilidad, eficiencia, deben ser comunes a ambos estamentos política y función pública.

La existencia de diferentes tradiciones y modelos de función pública aconseja que se disponga de algún estudio sobre los perfiles político-administrativos existentes, tarea que hemos pedido a la Secretaría de Naciones Unidas que nos acoge¹⁴⁶.

En materia de gobierno electrónico, pensamos que es posible “lograr una Administración pública más accesible y, sobre todo, más responsable, si los re-

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Ibidem.

cursos del gobierno electrónico se aplican de una forma más integral y tras un análisis a fondo de las condiciones concretas del país¹⁴⁷, y siempre que se fomente la transparencia y la ciudadanía compruebe que su uso mejora sus condiciones de vida y sus posibilidades de participación.

Tras terminar las reflexiones generales, pasamos a formular algunas recomendaciones que precisan la adopción de medidas por el Consejo Económico y Social. En concreto, el Comité de Expertos recomendó que el tema de la revitalización de la Administración Pública sea el tema central de la Comisión de Expertos en la próxima reunión de 2004. Así ha sido: el encuentro de este año 2004 tiene como temas centrales: la revitalización de la Administración pública, la capacidad institucional del sector público para la renovación de África, los datos básicos sobre el sector público y el examen y análisis del programa de Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas. También es preciso que exista una mayor armonía y vinculación entre nuestro Comité y la Comisión de Desarrollo Social de ECOSOC y que se trabaje en este tema el seno de las conferencias sobre el Gobierno y la Administración pública¹⁴⁸.

Por lo que se refiere a las recomendaciones que dirigimos a los diferentes gobiernos, destacarían los siguientes. Primera, es necesario establecer o reforzar los sistemas y dependencias de planificación y gestión de personal y fortalecer la capacidad de dirección de los dirigentes futuros y los actuales. Segunda, es menester profesionalizar la función pública y establecer estructuras eficaces de incentivos para fomentar el reconocimiento y el orgullo profesional de la función pública. Tercera, aprovechan los actos del día de la Administración pública de Naciones Unidas (23 de junio) para mejorar la imagen que se tiene del sector público, demostrar reconocimiento por la tarea de los funcionarios públicos y animar a los jóvenes a emprender con orgullo su carrera en este sector. Cuarto, establecer organizaciones con cultura de aprendizaje en la función pública y recurrir al potencial humano de los grupos menos representados. Y, finalmente en quinto lugar, que los dirigentes públicos aprovechen el gobierno electrónico para prestar servicios de forma más rápida y eficaz, más transparentes, más participativos, con especial referencia a la protección de los derechos a la intimidad y a la protección jurídica cuando establezcan sistemas de gobierno electrónico¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Ver Documento, cit, p.p. 8-9.

¹⁴⁸ Documento, cit, p.p. 11-12.

¹⁴⁹ Documento, cit..., p. 13.

También se formularon algunas recomendaciones al sistemas de Naciones Unidas, que sintetizo con brevedad. Divulgar los trabajos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría General en el ámbito de la Administración pública, solicitar una declaración de Secretaría General con motivo del día de la Administración pública de Naciones Unidas, mantener la labor normativa y de asistencia técnica de la Secretaría General, continuar con el World Public Sector Report traducándose a más idiomas, investigar en el marco de la Secretaría General sobre políticas para desarrollar la capacidad humana del sector público en los países en desarrollo, ampliar la red en línea (UNPAN) a los ámbitos regionales y locales, preparar y difundir por la Secretaría General instrumentos y directrices para mejorar la capacidad de planificación y gestión de los recursos humanos en los países en desarrollo (cartas regionales de Administración pública y manuales sobre códigos de conducta), organización por la Secretaría General a nivel regional (África, mundo árabe, América latina, Asia, Pacífico, Europa Central y Oriente) y en pequeños Estados sobre posibilidades para fortalecer la capacidad de los recursos humanos en el sector público aplicado a países en desarrollo; seguir prestando por la Secretaría General asesoramiento técnico para mejorar la capacitación del personal público para reforzar los sistemas e instituciones de Gobierno y Administración pública, para fomentar la transparencia y la responsabilidad y para reconstruir la Administración pública en países bajo conflictos o en situación de descentralización; intensificar (Secretaría General) las actividades de capacitación para funcionarios, con especial referencia a África; realizar los trabajos (Secretaría General) necesarios para analizar y delimitar mejor el papel del Estado como propiciador y como usuario de conocimiento y tecnología a fin de apoyar la innovación en todos los niveles de la Administración pública; financiar el gobierno electrónico (Secretaría General) y facilitar mecanismos para poner en marcha infraestructuras de aprendizaje; aplicar el gobierno electrónico en la reducción de la pobreza (Secretaría General); publicando con periodicidad anual el estudio mundial sobre Gobierno electrónico; prestar asistencia técnica para integrar los objetivos del Milenio en el espacio de la política nacional (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) y asesorar en materia de gobierno compartido; adoptar las medidas necesarias para que se potencien las actividades regionales a favor de los objetivos de desarrollo del Milenio (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales); evaluar sistemáticamente las necesidades de la capacidad institucional del África subsahariana (Secretaría General) y elaboran un repertorio general de experiencias y prácticas recomendables en Administración pública; institucionalizar el grupo de trabajo sobre datos básicos del sector público para que la Secretaría general siga trabajando en la labor de seleccionar un conjunto concreto de indicadores sobre el sector público, teniendo pre-

sente tres aspectos de la evaluación del sector público: eficiencia, transparencia y participación¹⁵⁰.

En la reunión de 2003, los temas sobre los que trabajamos, como ya se ha señalado, fueron: estrategias para dotar al sector público de funcionarios con un alto nivel de competencia, situación y tendencias del desarrollo del Gobierno electrónico, el papel de la Administración pública en la lucha contra la pobreza, los datos básicos sobre el sector público y las actividades del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración Pública.

Por lo que se refiere a la competencia de los funcionarios, a partir del informe presentado por la Secretaría, ya analizado, expresamos nuestro criterio tendente a que el sector público disponga de una buena proporción de buenos funcionarios. También pensamos que es preciso combatir la pésima imagen que a veces acompaña en algunos países al sector público en las prácticas de clientelismo donde existan. En este sentido nos parece que los responsables de las políticas de función pública de los diferentes países “deben examinar críticamente los sistemas de selección del capital humano en el sector público y formular estrategias a largo plazo para invertir esta tendencia”. En nuestra opinión los esfuerzos para mejorar la preparación y competencia de los funcionarios debe centrarse en cuatro áreas: dedicación, rectitud de los directivos públicos, análisis y formulación de políticas como resultado de un proceso congruente de recogida de información y de consultas, profesionalidad y responsabilidad de los directivos básicos para la prestación de los servicios públicos¹⁵¹, la mejora de la competencia profesional de los funcionarios debe plantearse, en nuestra opinión, en un marco institucional sólido¹⁵², en un entorno de buena gestión de los asuntos públicos y teniendo siempre presente la necesidad de adoptar estrategias a largo plazo sobre aspectos relevantes como pueden ser la carrera administrativa, los sistemas de gestión y planificación del personal, la profesionalización de la función pública, la recuperación del prestigio de lo público¹⁵³, la creación de una cultura de aprendizaje permanente o el aprovechamiento del capital humano de los grupos menos representados¹⁵⁴.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Ibidem.

¹⁵³ Ibidem.

¹⁵⁴ Documento..., cit, p. 14.

Especial referencia, y especial trascendencia tiene recuperar o establecer el orgullo de trabajar al servicio del sector público. Esta es quizás la cuestión teórica más importante para que la Administración cumpla cabalmente su función. Por eso, subrayar este tema nos parece central porque “los países que valoran el sector público tienen muchas más facilidad para contratar y retener a funcionarios con un alto nivel de competencia y para inculcar un sentimiento de orgullo con el sector público”¹⁵⁵. Para ello, nada mejor que asegurar que los principios de publicidad y concurrencia presidan el régimen de la contratación pública, y nada mejor que los principios de mérito y capacidad presidan el régimen de la relación y promoción del personal.

En esta materia, desde el Comité hemos llamado la atención sobre la importancia de las retribuciones dignas en orden a mejorar el sistemas de función pública. Asimismo, nos parece que “el fortalecimiento de la capacidad de dirección debía ocupar un lugar privilegiado en las actividades de desarrollo, y que debían establecerse estrechas relaciones de colaboración y asociación para ayudar a los países en desarrollo a afianzar su capacidad de dirección en el sector público”¹⁵⁶. Tarea, la de la función directiva que, a nuestro parecer, debe estar orientada a la protección del interés público definido en consulta con los ciudadanos, a la promoción de una cultura ética y al fomento de la capacidad de gestión estratégica¹⁵⁷.

Por lo que se refiere a la situación y tendencias del desarrollo del Gobierno electrónico, el Comité estudió el documento “ad hoc” suministrado por la Secretaría. En nuestras deliberaciones, señalamos la gran importancia del papel del Gobierno en esta materia, en la que se puede “reorganizar su funcionamiento a fin de fomentar el sentido de ciudadanía y educar al público sobre las complejas cuestiones del Estado”¹⁵⁸, que el gobierno fomente la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y la mejora de la transparencia administrativa. En otro orden de cuestiones, nos parece importante recordar las funciones del Gobierno electrónico: informar a los ciudadanos, facilitar un trabajo más eficaz y fomentar la participación; tareas que se deben

¹⁵⁵ Ibidem.

¹⁵⁶ Documento..., cit, p. 15.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Documento..., cit, p .16.

fortalecer, a la vez que hay que evitar la debilidad institucional y la limitación de los conocimientos prácticos¹⁵⁹. También nos parece que en esta tarea hay que tener presente la diferente realidad social y económica de los países y, en todo caso, exigir que se comience efectivamente como un instrumento fundamental para el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y para que las “personas puedan desarrollarse con mayor libertad en la sociedad”¹⁶⁰.

Precisamente en materia de reducción de la pobreza y la Administración Pública, en el marco del documento elaborado por la Secretaría, ya glosado, nos parece que existen grandes dificultades para cumplir, en esta materia, los objetivos de la Declaración del Milenio. Por una parte, porque muchos países no disponen de sociedades civiles sólidas que se puedan movilizar para alcanzar dichos objetivos. Y, por otra parte, porque en este momento existe un desfase entre los objetivos propuestos y los procesos necesarios para alcanzarlos por lo que es prioritario apoyar a los Gobiernos nacionales en esta tarea¹⁶¹. En esta línea, pensamos que la cooperación Sur - Sur y Norte - Sur es un buen medio para ayudar al sistema de Naciones Unidas a que contribuya a “que los Gobiernos nacionales pueden poner al día su capacidad de Administración pública a fin de alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio”¹⁶². No se puede olvidar en este punto el gran potencial que tiene la descentralización que, a nuestro juicio, no solo promueve los principios democráticos en el ámbito subnacional, sino también la erradicación de la pobreza.

El documento acerca de los “datos básicos sobre el sector público” también fue objeto de estudio y análisis por nuestro Comité de Expertos. En concreto, sobre la propuesta de la Secretaría, ya comentada, de ampliar los parámetros, somos conscientes de que el tema de los indicadores se refiere a crear la capacidad para estimar los valores de estos indicadores con un nivel de precisión satisfactorio¹⁶³. Además, debemos ser conscientes de que evaluar el sector público siempre es complejo por lo que, en cualquier caso, nos parece que es imprescindible disponer de los datos sobre los costos unitarios de los

¹⁵⁹ Documento..., cit, p. 17.

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ Documento..., cit, p. 18.

¹⁶² Documento..., cit, p. 19.

¹⁶³ *Ibidem*.

diferentes servicios prestados por las Administraciones públicas, así como el grado de participación de la sociedad en las estructuras deliberantes. Finalmente, le hemos pedido al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría que analice los datos relativos a los recursos asignados en los ámbitos regional y local¹⁶⁴.

En relación con el Programa de Naciones Unidas las materias de Administración Pública expresamos nuestro beneplácito por las tareas realizadas y los logros obtenidos. Aún así, nos parece que estas “iniciativas no habían tenido suficiente repercusión pública en el mundo”, por lo que es pertinente impulsar la difusión de estas actividades, incluida, claro está, el día de la Administración Pública de Naciones Unidas¹⁶⁵. En todas estas tareas es menester, me parece, primar la metodología intersectorial y procurar una mejor coordinación, a cuyo fin habría que pensar en la potencialidad del Gobierno electrónico y, por ello, prestar asistencia técnica precisamente en esta materia¹⁶⁶. También se debe cuidar el intercambio de experiencias, para lo cual solicitamos que se elaboren más catálogos y repertorios de las mejores prácticas en la Administración pública; felicitamos a la División de Administración y Economía pública por la puesta en marcha de la red UNPAN, iniciativa dirigida precisamente al intercambio de información y de prácticas. Igualmente, felicitamos al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría por promover los principios y valores fundamentales asumidos por el Consejo Económico y Social y por formular y aplicar programas que contribuyan al logro de los objetivos del Milenio¹⁶⁷.

Por terminar, unas reflexiones sobre la futura labor de nuestro Comité de Expertos. Pensamos que nuestra función es triple. Primera, detectar las nuevas cuestiones que se plantearan en el ámbito de la Administración pública y sus consecuencias normativas para los Estados miembros y formular recomendaciones sobre funciones y valores relativos a la participación de la Administración Pública en el proceso de desarrollo que contribuirán a las decisiones normativas adoptadas por el Consejo Económico y Social. Segunda, proporcionar orientación normativa y recomendaciones operativas a los Esta-

¹⁶⁴ Documento..., cit, p. 20.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

¹⁶⁶ Documento..., cit, p. 21.

¹⁶⁷ Documento..., cit, p. 21.

dos miembros sobre el modo de abordar cuestiones fundamentales relativas al funcionamiento del Estado, en particular en su labor para cumplir la Declaración del Milenio y los compromisos asumidos en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas. Y, tercera, orientar la labor del sistema de Naciones Unidas respecto a la Administración pública examinando los programas y proponiendo directrices concretas para sus actividades.

Propusimos el tema de la reunión de 2004: la revitalización de la Administración Pública, que fue aceptado. Decidimos prestar especial atención a las necesidades de África en materia de capacidad institucional. Y, además, señalamos que pese a la variedad de modelos, de culturas y de tradiciones, es preciso “determinar los elementos comunes estudiando las diferentes tradiciones existentes en lo referente al estilo de organización y entrando en sintonía con las necesidades de las personas de distintas partes del mundo a fin de fortalecer un espíritu multilateral renovado”¹⁶⁸.

finalmente, estamos decididos a abordar la cuestión de los valores de la Administración pública plasmándolos en una serie de grandes principios o carta en que se definieran los principales criterios que permitan al Estado promover la democracia y el desarrollo económico, así como la función de todas las partes que se ocupan del interés público”.

X. LA REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UNA MEDIDA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

La reunión del Comité de Expertos de 2004, conforme a lo establecido, analizó varios documentos elaborados por la Secretaría. Este año, con la interesante novedad de que, junto al expositor oficial de N.U., un miembro del Comité, o Comisión comentaría cada documento en cuestión.

El primero de los documentos a analizar es el que lleva como rúbrica “La revitalización de la Administración pública como una medida estratégica para el desarrollo humano sostenible: perspectiva general”¹⁶⁹. Es el documento

¹⁶⁸ E/C 16/2004/2.

¹⁶⁹ Documento, cit, p. 1.

central de la reunión, pues los demás, salvo los específicos que se refieren a África y a los datos del sector público, no son más que derivaciones de éste.

El documento comienza con el recordatorio de la función básica de la Administración pública: “que la gestión de asuntos públicos promueva el interés general”¹⁷⁰. A continuación, y con un cierto tinte crítico, llama la atención la sustitución del término “Administración pública” por el de “Gestión pública”, que achaca a la influencia de los enfoques economicistas sobre la reforma administrativa y, especialmente, al énfasis que se puso en conceptos como: fuerza del mercado, desregulación, eficiencia y ahorro en el sector público¹⁷¹. Incluso se reconoce que esta perspectiva pudo minar las misiones tradicionales del Estado y producir deficiencias que hayan debido sufrir los grupos más vulnerables en lo que se refiere a la educación, sanidad o en lo atinente a la función de seguridad del Estado¹⁷². En fin, “procurando con demasiado celo adoptar comportamientos propios de la gestión de empresas privadas, el sector público quizás se haya apartado de su responsabilidad de atender el interés público general en varios aspectos”¹⁷³. El documento, pues, con prudencia, como es lógico, certifica algo que muchos hemos pensado y registrado por escrito: el ocaso de la Administración pública en nuestro tiempo, con excepciones, tiene mucho que ver con la pretendida superioridad de lo económico sobre estas consideraciones, como pueden ser las dimensiones cualificadas del desarrollo social de los pueblos y, sobre todo de las personas. En este sentido, no se debe olvidar que el sentido central de la existencia de la Administración pública no es otro que contribuir a la mejora del bienestar integral de los ciudadanos.

Como consecuencia de esta cierta languidez en que parece haber entrado la Administración pública aparece la emergencia de una idea de la gobernanza que postula la participación, el interés del pueblo, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos”¹⁷⁴. Paralelo a esta

¹⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁷¹ Documento, cit, p. 2.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ *Ibidem*.

atinada dimensión de la gobernanza, “hace falta dar mero impulso a la Administración pública a fin de que sus actividades de gestión de los asuntos públicos vuelvan a estar centradas en las funciones primordiales del Estado y en la defensa del interés público general”¹⁷⁵.

Probablemente, la vuelta a los fines propios de la Administración pública que es, no es ni mucho menos, incompatible con una nueva gobernanza tal y como plantea la Secretaría en el documento que estamos glosando. Sería un error, y grave, plantear en términos de confrontación esta situación porque, en la realidad, el pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario también ofrece soluciones interesantes. Por eso, la tarea revitalizadora, de nueva vida, de la Administración pública debe enmarcarse en esta perspectiva.

Antes de entrar en el comentario de los aspectos que el documento nos propone para la tarea revitalizadora es menester señalar, desde mi punto de vista, que la revitalización requiere una voluntad política firme e inequívoca de los dirigentes y debe basarse en la recuperación del prestigio social de la función pública. Si el estamento político no apuesta claramente porque la Administración pública contribuya efectivamente a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, no hay nada que hacer. Y, si la sociedad no percibe que la función administrativa goza de prestigio, por la categoría que debe predicarse del trabajo de los funcionarios públicos, pienso que la revitalización no cumplirá sus apetecidos frutos.

Desde otro punto de vista, y como jurista que soy, pienso que la revitalización de la Administración pública está por venir, por una razón para mí elemental. La llamada “huida del Derecho Administrativo” que caracterizó la conversión, a veces radical, de la propia Administración, y sus agentes, a la eficiencia y a la economía, hoy ha terminado por la sencilla razón de que el Estado, a través de su esencial papel de garantizador del interés general, tiene una evidente presencia en, por ejemplo, los llamados servicios de interés general. Es decir, vuelve el Derecho Administrativo, eso sí, a través de nuevos conceptos, instituciones o categorías del tiempo presente.

¿Cuáles son los puntos de referencia para la revitalización de la Administración pública? En opinión del documento, serían los siguientes:

¹⁷⁵ *Ibidem*.

1.- La redefinición y reafirmación de las funciones fundamentales del Estado, incluida la misión de garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad, el Estado de Derecho y el orden, y crear un entorno propicio y sostenible para la iniciativa individual y del sector privado y el crecimiento económico y el desarrollo humano¹⁷⁶. En esencia, subrayar el papel central de la Administración pública: la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

2.- Formación y mantenimiento de alianzas y colaboración entre las instituciones del sector público, la sociedad civil y el sector privado¹⁷⁷: Este es un punto esencial porque, en términos generales, se puede decir que hoy el interés general público, como en reiteradas ocasiones lo califica el documento, ya no se define unilateralmente por la Administración pública sino que, bien al contrario, desde un enfoque abierto y plural, se debe contemplar a partir de la vitalidad de la realidad en la que la sociedad tiene mucho que aportar.

3.- Fomento de la cooperación entre las instituciones del Estado y la Administración pública de diferentes países, a fin de facilitar el intercambio de experiencias positivas de renovación de la Administración pública¹⁷⁸. Otra materia susceptible de revitalización es, claro que sí, la colaboración en el conocimiento de las políticas públicas concretas que producen los beneficios buscados.

4.- Integración selectiva de principios y prácticas de gestión pública y gobernanza en la Administración pública, a fin de generar y promover sistemas de Administración públicas que sean eficientes, económicos y eficaces, además de participativos, flexibles, equitativos y responsables ante el público¹⁷⁹. En este sentido, debe combinarse la eficiencia social y la eficiencia económica que, aunque no lo parezca, no son contradictorios y, ambos, deben presidir, en términos de compatibilidad, el trabajo de la Administración pública.

5.- Introducción, en la esfera de la Administración pública, de estructuras y de una cultura de la investigación, incluida la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, que pueden ser fundamenta-

¹⁷⁶ Ibidem.

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ Ibidem.

¹⁷⁹ Ibidem.

les para dar nuevo impulso a la Administración pública¹⁸⁰. Ciertamente, entre los criterios a implantar en el trabajo de los directivos públicos está el de la investigación en el sentido de transmitir, y adquirir, los hábitos precisos para tener una predisposición a analizar y examinar el porqué de lo que sale mal o de lo que sale bien.

6.- Atracción y retención en el sector público de los mejores recursos humanos¹⁸¹. Para esto, es fundamental recuperar, o crear si es el caso, el prestigio de la función pública y, con muchas razones y sistemas de carrera y profesionalidad, hacer atractiva para “los mejores” el trabajo al servicio de la Administración pública.

La revitalización de la Administración pública tiene mucho que ver con la función del Estado en las políticas públicas y el desarrollo socioeconómico. Para mí, la tarea revitalizadora en este punto está conectada a la necesidad de que el “interés público general” se abra a la realidad y la propia sociedad tenga una parte relevante en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas; así como a participar en los objetivos de desarrollo económico desde un punto de vista general y dinámico.

En relación con la participación social en la nueva gobernanza debe tenerse presente, así lo hice constar reiteradamente en las sesiones del comité, que una cosa es la participación libre y otra la participación dirigida. En efecto, la revitalización requiere la participación libre, no la participación que genere el poder que, en tantas ocasiones, no es más que más control social.

Nueva vida a la Administración supone, también, que el impulso reformista y modernizador se verifique desde la realidad, a partir de experiencias que hayan funcionado, dando igual que sean del pasado o no; lo importante es que ayuden a cumplir la función esencial de la Administración pública: mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Finalmente, debe citarse en el marco de las políticas de revitalización y revalidación de la Administración pública, que la descentralización no es la panacea que lo soluciona todo. Aún reconociendo que puede ser eficaz, se trata

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Vid. Documento E/C. 16/2004/3.

de analizar caso por caso y, en función de las capacidades públicas para el bienestar integral de los ciudadanos, tomar las decisiones que correspondan.

XI. EL PAPEL DE LOS RECURSOS HUMANOS EN LA REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹⁸²

No por obvio debe dejar de resaltarse que las personas, los funcionarios, son los agentes de la reforma y renovación de la Administración y, por tanto, el centro de su revitalización. Como señala el documento “los conocimientos, la aptitud, los valores y las actitudes de los funcionarios son cruciales para la eficacia del Estado”¹⁸³.

Siendo, como es, esencial el papel del personal, hemos de subrayar que la relevancia de los recursos humanos debe estar orientada a la evaluación del rendimiento. De nada servirá apostar por una mejor capacitación del personal sino se integrara en los objetivos de la organización, muy en especial, de la demanda de servicios por parte de los ciudadanos. “A su vez, las metas, las prioridades y el rendimiento esperado de una organización no se pueden determinar sin tener en cuenta el marco más amplio de los objetivos nacionales y de política del Gobierno y el contexto socioeconómico general”¹⁸⁴. Se trata, pues, de un enfoque complementario en el que todos: funcionarios y Gobiernos deben trabajar en la misma dirección. En este punto la integración entre la preparación del funcionario y los objetivos de la organización debe discurrir en el mismo plano.

En este campo, la determinación de la voluntad política es esencial porque, como bien se reconoce en el documento “los dirigentes políticos son los principales agentes movilizados para ajustar la creación de capacidad en la Administración pública a los objetivos nacionales de desarrollo”¹⁸⁵. Si el timón de la nave no se coloca en la dirección adecuada, ésta no llegará al puerto de destino. Y quién dirige la orientación del timón tiene la responsabilidad

¹⁸² Documento, cit, p. 1.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ *Ibidem*.

de que el navío, y quienes en el laboran, estén perfectamente armonizadas en función del rumbo y destino del barco. Es lo mismo que ocurriría si una orquesta dispusiera de los mejores músicos e instrumental pero faltase la dirección. Nunca se podría interpretar el concierto en proporción a la calidad de los instrumentos y a la pericia de los músicos. En el mismo sentido, “es difícil revitalizar la Administración pública de un país sin contar con dirigentes eficaces y decididos”¹⁸⁶, porque, siendo trascendentes los marcos institucionales, quienes impulsan el proceso de cambio son, obviamente, quienes están al frente: los políticos.

Por tanto, reforma de las políticas públicas y compromiso de los dirigentes, “son requisitos esenciales para la formulación de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad del capital humano con el fin de revitalizar la Administración pública de un país”¹⁸⁷.

Siendo, como es, fundamental la capacidad de los recursos humanos, del personal, resulta que hemos de poner el punto de mira en la sociedad y reconocer que si la Administración pública no goza del adecuado prestigio entre la gente porque resulta que su labor no se identifica, ni con el progreso social, ni con la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, entonces hay poco, muy poco que hacer para que la valoración social de la Administración pública sea la que tiene que ser.

Esta afirmación nos lleva inexorablemente al convencimiento de que esta cuestión y, en general, las políticas públicas de personal, son tareas de largo plazo. Por supuesto que se requiere el compromiso político porque el cambio en la percepción social de la Administración pública “está más relacionado con el cambio de valores y actitudes que con la adquisición de nuevos conocimientos y aptitudes por parte del personal”¹⁸⁸. Igualmente, para detener la leva de personas que abandonan el servicio público, es necesario, “una planificación amplia y la creación de ministerios y departamentos de sistemas de alta calidad dedicados exclusivamente a la gestión de los recursos humanos”¹⁸⁹. Y, sobre todo, es imprescindible establecer un entorno propicio para, insisto, recuperar

¹⁸⁶ Documento, cit, p. 2.

¹⁸⁷ Documento, cit, p. 18.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ Documento, cit, p. 19.

el orgullo del servicio público, orgullo que si se proyecta sobre la ciudadanía y no se agota en sí mismo dando amargos frutos de corporativismo, puede coadyuvar a colocar la cuestión en sus justos límites.

En este contexto, es también menester que las retribuciones sean dignas y que el profesionalismo esté fundamentado en la competencia, en la ética y en la imparcialidad. Asimismo, el sistema de selección y promoción profesional en la función pública debe estar presidido por el mérito. Y, como opinión personal, me atrevería a sugerir el modelo de estabilidad dinámica, de manera que los funcionarios sean evaluados periódicamente. En este campo, un modelo adecuado de capacitación es un factor fundamental del cambio en la Administración pública porque “no se puede reformar ni revitalizar la Administración pública sin aumentar la capacidad del personal”¹⁹⁰, tarea que implica el desarrollo de los conocimientos, la aptitud, los valores y las actitudes del personal en todos los niveles del sector público¹⁹¹.

La mejora de la capacidad del personal requiere, dirigentes políticos decididos y preparados. “El compromiso de los dirigentes políticos, por lo tanto, es fundamental para formular una estrategia encaminada a reforzar la capacidad del capital humano a fin de revitalizar la Administración pública a nivel nacional”¹⁹².

En fin, en esta esencial labor, el programa de N.U. en materia de Administración pública y finanzas tiene un papel muy importante y está cosechando grandes éxitos, sobre todo en lo referente a buscar mecanismos que permitan a las Administraciones públicas retener y atraer al mejor personal, a examinar las estrategias de contratación y los incentivos a fin de que el empleo público sea también atractivo a graduados jóvenes y de talento, a reforzar la planificación de recursos humanos en la función pública, a fortalecer la infraestructura ética y, finalmente, a promover la incorporación de una perspectiva de género y el respeto por la diversidad en las estrategias de planificación y de gestión en materia de recursos humanos¹⁹³.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ Documento, E/C. 16/2004/4.

XII. REVITALIZACIÓN Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

En el marco de la sociedad del conocimiento, la exigencia de la revitalización de la Administración pública es, si cabe, todavía más clara. Sobre todo porque la sociedad del conocimiento facilita que las organizaciones, también las públicas, sean entornos de aprendizaje permanente y de investigación. De esta manera, como el “conocimiento ha adquirido un mayor relieve”¹⁹⁴, es lógico que, en el marco de la Declaración del Milenio, los Gobiernos determinen políticas que, en este campo aporten valor público¹⁹⁵. Y, en este sentido, servir de elementos catalizadores de revitalización o revalidación de la Administración pública.

En concreto, la versión de la sociedad del conocimiento que interesa transmitir, y que aporta interesantes reflexiones al tema que nos ocupa, es aquella que puede transformar a la Administración pública en una sociedad de conocimiento que procure al máximo el desarrollo humano; que apueste por la apertura, la diversidad, la tolerancia y la inclusión; es primordial el dinamismo; que encuentre puntos de compatibilidad entre el “yo” y el “nosotros”; que potencie el valor de lo público desde el pensamiento abierto; que entienda la trascendencia de que el conocimiento es político y, en definitiva, que promueva valores y criterios éticos.

Desde esta perspectiva, me parece que podemos aprovechar estas virtualidades de la sociedad del conocimiento para apoyar el movimiento revitalizador. En concreto, destacaría que la trascendencia de hacer de los organismos públicos escuelas de aprendizaje facilita aptitudes muy importantes para dar nueva vida a la Administración pública porque permite ser más autoconsciente de sus funciones básicas, contrastarlas sobre la realidad presente, tomar enseñanzas de donde hay modelos exitosos, y obrar en consecuencia. Y, por supuesto, el enfoque de investigación aplicado a la dirección de organizaciones públicas, ayuda sobremanera a estar permanentemente analizando lo que se hace, porqué se hace, así como los resultados obtenidos. De esta forma, se puede corregir el rumbo cuando sea necesario.

En definitiva, la sociedad del conocimiento devuelve la vitalidad perdida de la Administración pública, siempre que ésta, y sus dirigentes, operen en un espacio abierto, plural dinámico y de complementariedad.

¹⁹⁴ Documento, cit, p. 1.

¹⁹⁵ Documento, E/C. 16/2004.6.

XIII. REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ÁFRICA

El compromiso de Naciones Unidas con África ha sido, es y será, permanente. Al menos es lo que se me ocurre escribir en relación con la rúbrica de este epígrafe después de haber participado en varias reuniones de la comisión de Expertos. En todos se ha dedicado un capítulo especial a África, a su Administración pública. Y, todos, y especialmente quien escribe, hemos tenido ocasión de aprender muchas cosas sobre ese apasionante continente al escuchar las atinadas reflexiones de los miembros africanos de la Comisión de Expertos en Administración Pública.

Existe el programa de la Nueva Alianza para el desarrollo de África sobre gestión pública y Administración pública y, recientemente, también Naciones Unidas ha promovido la aplicación de la Carta de la Administración pública en África. Por tanto, hay varias fuentes de conocimiento para situar adecuadamente la pretendida revitalización de la Administración pública en África.

La Declaración sobre la democracia y la buena gestión política económica y empresarial de Durban (2002) reconoció que los problemas más urgentes de África son la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo económico-social y que el marco más adecuado para el trabajo en pro de estos objetivos pasa por la democracia y el buen gobierno. Además, los jefes de Estado africanos reunidos en Durban (2002) señalaron otros retos: Estado de Derecho, equidad, igualdad de oportunidades, igualdad de todos en el ejercicio de las libertades individuales frente a la ley, gobierno justo, honesto, transparente, responsable y participativo, velar por la probidad en la vida pública, combate a la corrupción, estabilidad, paz, seguridad, derechos humanos, protección de los grupos vulnerables: minorías étnicas, mujeres y niños promover la igualdad entre los sexos para potenciar plenamente la capacidad de la mujer¹⁹⁶. Desafíos, todos ellos, que requieren de una Administración pública y de un Gobierno preparados para esta urgente tarea. La revitalización de la Administración pública en África ocupa, pues, un lugar preferente en la agenda política y administrativa.

Para todo ello, es necesario, me parece, redefinir las misiones del Estado teniendo hoy presentes las condiciones socioeconómicas del espacio local en

¹⁹⁶ Documento, cit, p. 17.

África sin que la descentralización se convierta en un dogma, porque, como hemos señalado, la descentralización es un instrumento, un medio que, según lo casos, podrá ser utilizado siempre que permita mejorar las condiciones de vida de las personas. Probablemente, dadas las circunstancias sociales, el Estado debe jugar un papel más intenso, y extenso, que en las comunidades desarrolladas. Cuando se alcancen los mínimos vitales y se disponga de las instituciones adecuadas, ya se entrará en la consideración del Estado gerente. Por tanto, en el momento presente, la existencia de las instituciones públicas son condición de eficacia para la revitalización buscada.

Además, parece que, en el marco de la diversidad y las tradiciones propias, el constitucionalismo y, por ende, el Estado de Derecho, pueden, y deben, presidir el frontispicio del espacio público en todos los países del continente africano. Esta cuestión algunos la han planteado en términos de conflicto y polémica al entender que el constitucionalismo es un exponente del occidentalismo colonizador y agresivo. La realidad, empero, ha demostrado que Occidente ha aprendido de África, que en África existen instituciones de experiencias genuinamente democráticas y que, en todo caso, el imperio de la ley no es, ni mucho menos, contraria a los valores propios, sino complementaria. Lógicamente, estas cuestiones demandan capacitación y formación adecuada.

Es importante que la introducción de las instituciones políticas clásicas de la democracia no se realice al margen de los ciudadanos. Desgraciadamente, a veces, la población ni conoce ni sabe el para qué de todo lo nuevo. Y, a veces, incluso se produce una distancia tal que no existe legitimación social del nuevo orden jurídico, con los problemas que este tema plantea. Por tanto, es necesario facilitar el conocimiento y promover la integración ciudadana en este proceso, en el que la ejemplaridad de los dirigentes es capital. De lo contrario, bajo forma democrática, se podrá perpetuar un régimen tribal que, en ocasiones, hasta puede producir justo lo contrario de lo que se persigue.

En este marco se deben consolidar el Parlamento, el Gobierno y el Poder Judicial. En concreto, en el marco de la Administración pública, es muy importante que, desde el principio, se predique cotidianamente que la función básica del aparato administrativo es la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos y, especialmente, de los excluidos a desfavorecidos. Es decir, la Administración pública es de propiedad ciudadana y existe para servir a la población. Y, sólo se puede servir objetivamente al interés general, si se garantiza la participación de las personas a las que se debe servir¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Documento, cit, p. 18.

El documento de la Secretaría que ahora comentamos sienta una serie de recomendaciones, entre los que resumo por su trascendencia, las siguientes: ejecución del programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África sobre gestión pública y administración pública, aplicar la Carta de la Administración pública en África, facilitar la participación libre, fortalecer, en especial, a la institución parlamentaria, despolitizar la Administración pública para hacerla más imparcial, profesional y permanente, y fortalecer, como no, al poder judicial para asegurar la previsibilidad y solución práctica de los conflictos¹⁹⁸.

XIV. REVITALIZACIÓN Y COOPERACIÓN

Desde la resolución 50/225 de Naciones Unidas, la perspectiva de la cooperación entre lo público y lo privado para el desarrollo es tradicional en el sistema. Para ello, la Declaración del Milenio parte de este enfoque y, en 2002, la Asamblea recomendó que el sistema de Naciones Unidas para el desarrollo prestara asistencia “a los Gobiernos nacionales a fin de crear un clima propicio que fortaleciera los vínculos y la cooperación en el proceso de desarrollo”¹⁹⁹. Es más, en 2002, la conferencia Internacional sobre la financiación para el desarrollo señaló que “las asociaciones, tanto nacionales como internacionales”, son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio”.

El esquema de colaboración se está, pues, aplicando en el campo del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, con resultados bien diferentes. Lógicamente hay problemas que se derivan de la falta de capacidad de negociación y de la insuficiencia de las condiciones de mercado, pero las prácticas cooperativas entre Estado, ONGS y sociedad civil son esperanzadoras. “Es necesario que la Administración pública cambie y fortalezca los valores, las actitudes y la capacidad de diálogo con los ciudadanos y que el sector privado cambie y fortalezca su capacidad de composición, pues estos cambios se requieren también de las organizaciones de ciudadanos”²⁰⁰.

¹⁹⁸ Documento, cit, p. 1.

¹⁹⁹ Documento, cit, p. 2.

²⁰⁰ *Ibidem*.

El enfoque, es en mi opinión, adecuado aunque es preciso fortalecer estas alianzas estratégicas desde la rendición de cuentas y la transparencia, “lo que ayudará a recuperar la confianza y el apoyo del público para las políticas y las actividades de los Gobiernos”²⁰¹. en este sentido, debe aplaudirse que N. U. ayude a los Gobiernos que “permitan que la Administración pública desempeñe un papel esencial en asociaciones responsables y en actividades conjuntas que pongan el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio”²⁰².

Hoy, en un momento en que ya el interés público general ya no se define unilateralmente por el Estado, sino que se hace de forma complementaria entre Poderes públicos y los agentes sociales, es lógico pensar que los objetivos de desarrollo y reducción de la pobreza se contemplen desde la alianza entre lo público y lo privado. Como siempre, debemos aprender los casos que han funcionado bien y analizar porqué en algunos supuestos se han producido estrepitosos fracasos. La sociedad del conocimiento me parece que ayuda a esta tarea.

Probablemente, otra dimensión de la cooperación o colaboración que debe ser destacada es la que hace referencia a las alianzas libres y a las alianzas sesgadas. Lo señalo porque, desde un punto de vista más general, la participación que se orienta o encauza desde el vértice o la cúpula del poder, parece claro que elimina el vector de la libertad. El Estado, a su vez, debe propiciar la existencia de las instituciones sociales con las que va a colaborar. De lo contrario, salvo en supuestos extraordinarios, podríamos pensar que se está operando desde el pensamiento único y desde la perspectiva del mantenimiento y conservación del poder como único objetivo del Gobierno.

En términos generales, “las asociaciones sostenibles tienen objetivos claros y basados en valores, son integradores y responsables, alientan la participación de todos los interesados existe en ellas cierto grado de reciprocidad en las relaciones y sus arreglos operacionales son transparentes y equitativos”. Es decir, los esquemas de complementariedad, deben hacer posible que todos, órganos públicos y sociales, vayan de la mano., juntos, en la consecución de mayores cotas de desarrollo humano.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² E/C. 16/2001/7.

XV. REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ESTADÍSTICA

Como es habitual en las reuniones de la Comisión de Expertos, la Secretaría presenta un documento sobre datos del sector público. Se agradece porque para formular recomendaciones y consejos, cuanto mejor se conozca la realidad, la tarea será más sencilla y hasta útil. En el caso presente, el documento ofrece datos relativos a gastos e ingresos, no sólo de los Gobiernos centrales, sino también de los niveles inferiores de gobierno. Se lamenta la falta de cuentas generales consolidadas de los Gobiernos y se recomienda otorgar prioridad a la elaboración de estas cuentas y, concretamente, la recopilación de datos sobre gastos por funciones.

Por lo que se refiere a los indicadores, se hizo especial hincapié en los siguientes: gasto de consumo del Gobierno, gasto del Gobierno central, ingresos tributarios del Gobierno central, gastos e ingresos del Gobierno local, total de ingresos tributarios del Gobierno y gastos consolidados del Gobierno.

XVI. ACTIVIDADES DE N. U. EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En términos generales, el programa de Administración pública, Finanzas y desarrollo está en manos de la división correspondiente de N. U. que dirige Guido Bertucci. La Comisión de Expertos apoyó el programa para 2004-2005 y emitió su juicio positivo en relación con las actividades desarrolladas en 2003. El programa, según reza su misión institucional, está destinado a promover la eficiencia, la responsabilidad, la participación y la transparencia de la Administración para la obtención de los objetivos del desarrollo, ahora especialmente vinculados, como es lógico, en la Declaración del Milenio.

El programa se divide por áreas: Gobierno y Administración pública, Gobierno y gestión socioeconómica, gestión del conocimiento y gobierno electrónico y, finalmente redes en Administración pública.

Con independencia de las actividades concretas, que pueden consultarse en la página web de N.U., quiero llamar la atención sobre un enfoque metodológico que me parece particularmente relevante: me refiero a la aproximación multidisciplinar del trabajo en la división y, sobre todo, a la imbricación de la teoría con la práctica. No se teoriza por una parte y, por otra, se estudian

los casos concretos. No, se trata en las dos perspectivas de forma complementaria como debe ser. La ONU no es una universidad, pero tampoco es una consultora. Por eso son muy útiles los numerosos seminarios que se organizan durante el año así como la promoción de elementos de entendimiento común que puedan ayudar al desarrollo socioeconómico, de los posibles, y humano, de cada persona.

Las tareas de asistencia técnica, de intercambio de experiencias y de información a través de UNPAN son realidades que dicen mucho del trabajo de la división para ayudar a los países en desarrollo en todo lo referente a la Administración pública.

Los expertos también dimos nuestra opinión sobre algunos eventos para N.U. en este campo, como puede ser la reunión de alto nivel promovida por ECOSOC, el proyecto de marco estratégico 2006-2007 en relación con Administración pública y desarrollo y el décimo aniversario de la Conferencia sobre Administración pública.

En definitiva, me parece pertinente que el Comité de Expertos puede sugerir ideas y puntos de vista para abordar el programa del año siguiente.

XVII. SOBRE EL TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS

Desde la primera reunión en 2002, la naturaleza del trabajo de la Comisión de Expertos en Administración pública ha planeado sobre todo los encuentros. Sin embargo, me parece que en las sesiones de 2004, tras un polémico debate, las cosas se han aclarado en lo que es posible aclarar.

Por una parte, frente a una propuesta formulada en la reunión de este año, la elaboración de los documentos para estudio en 2005 (7 a 14 de abril) se realizará de forma compartida entre los responsables de la Secretaría y los miembros del Comité de Expertos. Es un avance ya que, en mi opinión, la Comisión no se reduce al trabajo en la semana que se reúne en New York, sino que puede, y debe, ayudar a preparar los documentos y, sobre todo, a emitir juicios u opiniones sobre los documentos, proyectos de resolución u otros instrumentos que se le presenten. Y, como órgano consultivo que es, también, “de oficio” puede proponer aquello que estime pertinente para realizar su tarea como Comité de asesoramiento de Naciones Unidas en materia de Administración pública.

Probablemente, aunque sin ser muy conscientes de ello, ya hemos formulado nuestros puntos de vista y comentarios a los programas de Administración pública en 2002, 2003 y 2004 y al programa marco 2006-2007.

Quizás lo que se nos pidió por parte de algunos observadores presentes en el encuentro en relación con la elaboración de un documento que recoja las opiniones expresadas por el Comité de Expertos, debe pensarse un poco más y formular una metodología que, en efecto, puede facilitar la elaboración del referido documento.

Crónica del XV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo sobre el Derecho de la Energía

*Roberto Galán Vioque,
Juan Antonio Carrillo Donaire,
Emilio Guichot Reina y
Antonio José Sánchez Sáez*

Prof. de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

Los días 20, 21 y 22 de mayo de 2004 se celebraron en Sevilla y Córdoba las sesiones correspondientes al XV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo. Estos Congresos se vienen celebrando con carácter bianual desde el año 1966, fecha en la que se inauguraron precisamente en la capital andaluza bajo la responsabilidad del Profesor CLAVERO ARÉVALO. En aquella ocasión el tema elegido fue la ordenación jurídica del turismo.

Al XV Congreso han asistido más de 200 profesores italianos y españoles para debatir esta vez sobre el enmarañado campo del Derecho de la Energía. Su organización ha correspondido en esta ocasión a los Profesores PÉREZ MORENO, quien ya desempeñó un papel activo en el I Congreso Italo-español, y REBOLLO PUIG quienes, junto a un equipo de colaboradores entre los que nos encontramos, se han ocupado del desarrollo de sus sesiones en las ciudades de Sevilla, los días 20 y 22 y en Córdoba el 21, respectivamente. La celebración del Congreso contó, además, con el apoyo económico de numerosas instituciones tanto públicas como privadas: el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Junta de Andalucía a través del Instituto andaluz de Administraciones Públicas y de la entidad Sociedad para el Desarrollo Energético de Andalucía, S.A. (SODEAN), los Ayuntamientos de Sevilla y Córdoba, Abengoa, Cajasur, El Monte, Iberdrola, Fundación Cruzcampo, la Real Maestranza de Caballería de Sevilla y Sevillana-Endesa.

La inauguración del Congreso corrió a cargo del Vicerrector de Investigación de la Universidad de Sevilla, en representación del Rector. A conti-

nuación intervinieron los Profesores ROVERSI MÓNACO y TORNOS MÁS, éste en sustitución del Profesor ENTRENA CUESTA que no pudo asistir a causa de un accidente, como Presidentes de la Asociación Italo-española de Profesores de Derecho Administrativo.

La presentación la hicieron los Profesores PÉREZ MORENO y MARTÍN MATEO. El Profesor PÉREZ MORENO rememoró la celebración en 1966 del Primer Congreso italo-español en Sevilla, a lo que siguió un recuerdo emocionado a los compañeros desaparecidos. La conferencia inaugural correspondió al Profesor MARTÍN MATEO, que disertó sobre los problemas de la energía haciendo especial hincapié en la necesidad de buscar nuevas fuentes de energía, como el hidrógeno, ante el imparable agotamiento de los recursos energéticos procedentes del petróleo, reto para el que el Derecho Administrativo tiene que estar preparado.

SESIÓN PRIMERA: ENERGÍA, PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO E INFRAESTRUCTURAS

Las ponencias de esta primera sesión correspondieron a los Profesores MORBIDELLI (U. de Roma, La Sapienza) y LÓPEZ RAMÓN (U. de Zaragoza) con la presidencia de los Profesores CLAVERO ARÉVALO (U. de Sevilla) y MERUSI (U. de Pisa).

El ponente italiano comenzó destacando la importancia que el suministro eléctrico tiene para el funcionamiento de cada país. De ahí la necesidad de que las infraestructuras energéticas dispongan de un régimen jurídico adecuado. Abordó lo complejo que resulta en Italia determinar la ubicación física de las infraestructuras porque convergen competencias de distintas Administraciones Públicas, haciendo un exhaustivo repaso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia. MORBIDELLI abogó por el establecimiento de procedimientos que garanticen, por un lado, la intervención de todas las Administraciones implicadas en defensa de sus respectivas competencias y, de otra parte, la participación de los ciudadanos directamente o a través de las asociaciones que los representen con el objeto de que se puedan tener en cuenta en la decisión final la mayor pluralidad posible de intereses.

En su intervención, el Profesor LÓPEZ RAMÓN comenzó señalando la tradicional opacidad que ha tenido el sector eléctrico en nuestro país. Después de hacer un recorrido por la legislación eléctrica española llamó la aten-

ción sobre el hecho de que nuestro ordenamiento haya eludido regular una cuestión tan esencial como es la necesaria coordinación de las instalaciones eléctricas con el planeamiento urbanístico y los instrumentos de ordenación del territorio. Ha sido la jurisprudencia, en un primer momento del Tribunal Supremo y más tarde del Tribunal Constitucional, la que ha establecido unos criterios concretos que permitan compatibilizar los intereses públicos que representan las Corporaciones locales, la Administración del Estado y, desde su aparición, las Administraciones autonómicas. Criterios que han acabado recogidos en la legislación sectorial sobre infraestructuras.

El ponente español terminó su intervención haciendo referencia a la novedosa y discutible regulación contenida en las disposiciones adicionales segunda y tercera de Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas de 2003. La disposición adicional 3ª generaliza la excepción de licencia municipal para todas las obras públicas de interés general. Elimina, incluso, que los conflictos que puedan plantearse deban ser resueltos por el Consejo de Ministros. El mismo planteamiento se recoge en la disposición adicional segunda en relación con la planificación territorial y urbanística, donde se otorga al Estado la potestad de coordinar estos planes con los planes y proyectos de obras públicas de interés general. LÓPEZ RAMÓN se cuestionó la constitucionalidad de esta regulación que deja al Estado en una posición de hegemonía a la hora de decidir la implantación de infraestructuras públicas. Por el contrario, se mostró partidario de que estas cuestiones se ventilen en los procedimientos de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio ya que la legislación autonómica sí prevé mecanismos de colaboración y cooperación interadministrativos. También se mostró crítico con el hecho de que este régimen se extienda a las infraestructuras eléctricas que son unas instalaciones que no son promovidas por Administraciones Públicas o entidades públicas sino por empresas privadas (disposición adicional 12ª de la Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas).

A estas dos ponencias se presentaron comunicaciones por parte de los profesores AMOROSINO (Le reti di trasporto dell'energia elettrica e del gas); BRUFAO CURIEL (Licencias municipales y autonomía local: el plan sectorial hidroeléctrico de Galicia-Costa); DOMÉNECH PASCUAL (La deficiente regulación del riesgo electromagnético creado por las instalaciones eléctricas); FORTES MARTÍN, (Régimen energético y límites a la ordenación autonómica del territorio (A propósito de la STC 14/2004, de 12 de febrero)) y SÁNCHEZ SÁEZ (Las demandas de suelo derivadas del desarrollo de la biomasa como fuente de energía renovable).

SESIÓN SEGUNDA: SERVICIOS ENERGÉTICOS: ORGANIZACIÓN Y GARANTÍAS DE LA COMPETENCIA

La segunda sesión se desarrolló el viernes 21 de mayo en Córdoba bajo la presidencia de los profesores REBOLLO PUIG, de la Universidad anfitriona, y MAZZAROLLI, de la Universidad de Pádova.

La ponencia italiana corrió a cargo del profesor de la Universidad de Florencia Domenico SORACE quien dio cuenta de la progresiva liberalización del mercado eléctrico italiano, y la asunción del modelo constitucional europeo de los servicios de interés económico general, consagrado en los artículos 16 y 86 TCE y 36 de la Carta de los Derechos fundamentales, basado en dos pilares: la competencia y el interés general. En efecto, el mercado eléctrico italiano se caracterizaba a comienzos de los sesenta por la existencia de un monopolio privado, que fue sustituido por un monopolio público, mediante la constitución del *Ente nazionale per l'energia elettrica* (ENEL), a raíz de la nacionalización operada por la Ley 1643/1962, con base en el artículo 43 de la Constitución italiana. La situación comenzó a cambiar en la década de los noventa, a partir de la Ley 287/1990, que fundó la liberalización en el artículo 41.1 Constitución italiana, que proclama la libertad de iniciativa económica. En la reforma constitucional de 2001 se introdujo ya en el propio texto constitucional la garantía de la competencia entre los objetivos del Estado, en concreto en su artículo 117.2.e.

El primer paso fue la privatización formal de ENEL, transformada en sociedad por acciones. Los primeros paquetes accionariales salieron a bolsa en 1999, pese a lo cual, en la actualidad, el Estado sigue reteniendo algo más de la mitad del capital social. Las actividades antes reservadas se mantuvieron atribuidas en exclusivas a ENEL, pero ahora a título de concesión, y se creó la *Autorità indipendente per la regolazione dei servizi di pubblica utilità*. En 1996 se aprobó la Directiva 96/92/CE para la realización del mercado interno de la energía eléctrica, transpuesta por Decreto legislativo núm. 79, que dispuso que ningún sujeto puede producir o importar más del cincuenta por ciento de la energía eléctrica, lo que obligó a ENEL a deshacerse de parte de su capacidad productiva. Además tuvo que constituir sociedades separadas para la producción, distribución y venta. A la vez, se liberalizaron las actividades de producción, importación, exportación, compra y venta de energía eléctrica (bien que con respeto a las obligaciones de servicio público). No obstante, la distribución se sometió a un régimen de concesión, cuyo principal beneficiario fue ENEL (junto a algunas empresas municipales). La plena liberalización del sector eléctrico en Italia aún no se ha consumado, y persisten limitaciones transitorias.

Para la satisfacción de los intereses generales, se han impuesto a los operadores la prestación del servicio en condiciones de igualdad, continuidad y calidad, con adecuación a los avances tecnológicos, esto es, obligaciones de servicio público, asegurando en particular el servicio universal. Además se han añadido obligaciones más generales, no aplicables sólo a los servicios económicos de interés general, como la tutela ambiental o el uso eficiente de los recursos. Además, la nueva regulación italiana del mercado eléctrico impone limitaciones a la competencia fundadas en las misiones de interés general que, en determinados casos, y a juicio del profesor SORACE, son cuestionables.

Entre las cuestiones de interés abordadas, destacó la atinente al reparto de competencias entre los órganos técnicos independientes y los órganos gubernamentales, dado que, por una parte, en un Estado democrático, es innegable la competencia de éstos últimos para definir las necesidades públicas a satisfacer a través de los servicios de interés público y su responsabilidad última sobre la efectiva realización de los fines públicos. Pero, de otra parte, en un Estado que ha optado por un sistema general en que la regla general es la de la eficiencia económica a través de la competencia, estima el profesor SORACE, es impensable que las reglas y medidas dirigidas a incidir directamente sobre el desarrollo de las actividades de la empresa sean adoptadas en un circuito separado de aquél en el que se elaboran las reglas y medidas encaminadas a realizar o mejorar la competencia. Además, en relación a las exigencias de servicio público, la distinción entre una intervención de regulación económica y una de regulación social no resulta fácil de trazar. Baste pensar en el ejemplo de la determinación de la calidad de un servicio que, dentro de la tecnología disponible, puede fijarse a un nivel mayor o menor en relación con las necesidades que se pretenden satisfacer. En la legislación energética italiana se siguen tres criterios diferentes de coordinación entre las intervenciones de los órganos políticos y las de la autoridad independiente para la energía, aunque no sin ambigüedades y algunas contradicciones: atribuir a los órganos de gobierno poderes de instrucción en general y en particular en relación con el ejercicio de las competencias de la Autoridad Independiente; repartir horizontalmente sus competencias; y atribuir a la autoridad independiente facultades consultivas o de propuesta. En los últimos tiempos se oyen voces que proponen eliminar la independencia de la Autoridad de control también en el plano organizativo, pero en el campo de la energía eléctrica, destacó el profesor SORACE, ello sería contrario a la nueva Directiva Comunitaria.

La ponencia española fue responsabilidad del profesor de la Universidad Autónoma de Madrid Gaspar Ariño Ortiz. El profesor ARIÑO ORTIZ dio cuenta del proceso de liberalización vivido por los sectores de la electricidad,

a partir de la Ley 54/97, de 27 de noviembre, y del gas, por la Ley 34/98, de 7 de octubre, que adoptaron el nuevo modelo de regulación para la competencia que se extiende a los sectores que prestan servicios económicos de interés general a través de grandes redes. Ambos sectores comparten una serie de características que han exigido durante décadas su sometimiento a regulación: el tratarse de industrias en las que la actividad se desarrolla en fases sucesivas, que suministran servicios esenciales para la comunidad (lo que tradicionalmente ha dado lugar a la declaración de servicio público de la actividad y a una regulación típica de servicio público), que constituyen sectores estratégicos para la economía necesitados de planificación, y en que puede hablarse de una integración entre los subsectores energéticos. Dadas estas características, durante años, se adoptó en el sector eléctrico y el gasista el modelo de *regulación tradicional*: un modelo cerrado, con derechos de exclusiva, con una regulación exhaustiva, con integración vertical de actividades, y presidido por los principios de planificación conjunta vinculante, explotación centralizada y remuneración en base a costes.

Ahora bien, se ha producido un cambio de modelo de regulación motivado por razones jurídicas, ideológicas y sobre todo económicas. No obstante, el profesor ARIÑO ORTIZ previno contra el error de vincular liberalización y desregulación. En el nuevo modelo de “regulación para la competencia” se abandona la regulación omnipresente, sustitutiva del mercado y se implanta una nueva regulación complementaria y subordinada al mercado: si la actividad es potencialmente competitiva, la regulación “recrea” el mercado y lo defiende, y si la actividad no es competitiva, la regulación sustituye al mercado con mecanismos que no distorsionen las reglas del mercado que rigen otras actividades. Este modelo de “regulación para la competencia” que se aplica al sector eléctrico, al sector del gas y a otros sectores que suministran servicios esenciales a través de grandes redes, se caracteriza por los siguientes rasgos: separación de actividades y de operadores (*unbundling*), que permita introducir competencia allí donde ésta es posible; libertad de entrada y libertad de inversión en las actividades competitivas, abandonando el sometimiento a una planificación central vinculante; la libertad de contratación y formación competitiva de precios; el libre acceso a la red, a la infraestructura sobre la que se prestan los servicios competitivos; la transformación del concepto de servicio público, con el que se identificarán, no el sector en su conjunto, sino prestaciones singulares de servicio universal, la vigilancia del modelo a través de la figura de un ente regulador independiente.

El modelo de competencia regulada que establecen las Leyes del sector eléctrico y del gas merecen para el ponente español una valoración global

muy positiva. Se ha alcanzado un grado de liberalización superior a las exigencias jurídicas que la Unión Europea ha establecido para el Mercado Interior. Ahora bien, el modelo no está acabado y es mejorable, y en este sentido su ponencia, lejos de reducirse a un análisis de situación, se adentró en la senda por la que, a su juicio, toca caminar en ambos mercados, poniendo especial atención al mercado eléctrico.

A esta segunda sesión fueron presentadas diversas comunicaciones, por los profesores AMMANNATI (La regolazione debole: il caso del settore elettrico italiano. Da una “nazionalizzazione al buio” ad una regolazione che “spegne la luce”); DELLA CANANEA (L’organizzazione comune dei regolatori per l’energia elettrica e il gas); CIVITARESE MATTEUCCI (L’erosione del servizio pubblico locale nella disciplina del mercato interno del gas naturale); FERNÁNDEZ GARCÍA (La regulación del sector eléctrico en Europa. Análisis en el marco del régimen comunitario aplicable al conjunto de los servicios esenciales económicos en red); GÓMEZ-FERRER RINCÓN (Una reflexión sobre la evolución del régimen económico del sector del gas natural); SÁNCHEZ GUTIÉRREZ (Nuevas estrategias de las empresas energéticas en los mercados liberalizados. especial referencia a las ofertas conjuntas de electricidad y gas natural); y VALENTINI (Energia elettrica e concorrenza: alcuni spunti critici).

SESIÓN TERCERA: LAS ENERGÍAS RENOVABLES

Tras la sesión celebrada en Córdoba, el Congreso volvió a Sevilla en su último día. La tercera sesión estuvo presidida por los Profesores L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y ACQUARONE, siendo las ponencias a cargo de los Profesores CAIA de la Universidad de Bolonia y PÉREZ MORENO de la Universidad de Sevilla.

El Profesor CAIA comenzó aludiendo a la transformación del Ente encargado de la organización de la energía en Italia, inicialmente creado en 1960 y encargado de las energías fósiles y nuclear, cuya denominación actual, tras algunos cambios, el último acaecido en 1991, es la de “Ente para las Nuevas Técnicas, la Energía y el Medio Ambiente (ENEA). Las restricciones económicas han determinado que en Italia, a raíz del Decreto Legislativo de 16 marzo 1999, se dejara de fomentar fuentes de energía que son equiparables a las puramente renovables, tales como la cogeneración, la recuperación de calor o el ahorro energético derivado del uso inteligente de sistemas naturales de enfriamiento o calefacción. Criticó el enfoque de la normativa italiana de

energías renovables (que es sectorial por tipos de energías), echando a faltar una “visión horizontal” de todas ellas desde un punto de vista de su plasmación en la ordenación del territorio. En esta dirección se pronunció la Corte Constitucional en su sent. de 27 de mayo de 1991, n. 482. Del mismo modo, se preguntaba hasta qué punto serían eficaces los mecanismos de incentiva-ción financieros o de mercado de las energías renovables (dada la liberaliza-ción imperante del sistema eléctrico y gasístico). Más esperanzado se mostró sobre el uso de los “títulos de eficiencia energética”, negociables en el merca-do entre los productores de electricidad “verde”, generada a partir de estas energías, pero siempre que no se abjurase de un control público basado en el “command and control”.

El ponente italiano se mostró favorable a una mayor simplificación del procedimiento administrativo para la instalación y puesta en funcionamiento de las plantas generadoras de electricidad a partir de las fuentes de energía re-novables, más allá incluso de lo que ya se ha realizado al regular la autoriza-ción única prevista en el art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Para finalizar, apostó de manera entusiasta por la política de descentrali-zación regional de la competencia sobre energía, realizada desde la aproba-ción del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (conocido vulgarmente como “del fede-ralismo administrativo”). En ese sentido alabó el ejemplo de la Región de la Lombardía, que ha dado pasos adelante en la aplicación coordinada de sus po-líticas regionales de energía y ordenación del territorio (*vid.* la Ley reg. 12 di-ciembre 2003, n. 26 (“Disciplina dei servizi locali di interesse economico ge-nerale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sot-tosuolo e di risorse idriche”).

El Profesor PÉREZ MORENO comenzó hablando sobre las energías re-novables en el contexto de la evolución del Derecho sobre el Territorio (de-recho urbanístico, derecho ambiental, derecho de la ordenación del territo-rio), resaltando, como su colega italiano, la necesidad de un enfoque integra-do de las políticas energética, territorial y urbanística. Realizó una exposición amplia de la evolución de la normativa española.

Se mostró partidario de asociar las políticas energéticas con el supracon-cepto de “desarrollo sostenible”, al que considera hay que dotarlo de un con-tenido jurídico más allá de su entendimiento ordinario y cotidiano. En opi-nión del ponente español las normas ambientales dejan demasiados intersti-cios por los que las Administraciones consiguen encajar sus aspiraciones de in-tervencionismo, arrogándose de manera ilegítima de potestades inexistentes.

Es lo que el Profesor Pérez Moreno llamó sugestivamente como “*fumus potestatis*” o apariencia de potestad que generan redacciones y principios ambiguos tan frecuentes en la normativa ambiental y en la de la energía. Propuso que se utilicen para controlar estas potestades los mecanismos que se aplican con éxito para controlar las potestades discrecionales.

Para finalizar, el Prof. Pérez Moreno reflexionó sobre los límites que impone el artículo 71.2 de la L.J.C.A. 29/1998, que no pueden llegar a condicionar la plenitud de la función juzgadora de los Tribunales a la hora de controlar los elementos reglados de toda potestad discrecional (si realmente existe y esta atribuida por la norma) o de anularla si es ficticia y basada en un mero “*fumus potestatis*”. Defiende que los Tribunales puedan ejercer un control pleno. Su intervención se enriqueció con la puesta a disposición de los asistentes del texto del Anteproyecto de Ley Andaluza de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética que él ha realizado dirigiendo a un grupo de expertos.

A estas ponencias presentaron comunicaciones los Profesores LUGARESI (Energia idroelettrica, sostenibilità e quantificazione degli impatti ambientali); CASARES MARCOS (Régimen jurídico de las instalaciones para la valorización de neumáticos usados como fuente de energía) y DOMINGO LÓPEZ (La promoción de las energías renovables en la Unión Europea: el modelo italiano versus el modelo español).

CLAUSURA PROBLEMAS ACTUALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Uno de los momentos más brillantes y emotivos del Congreso lo constituyó su sesión de clausura en la que los maestros CASSESE y GARCÍA DE ENTERRÍA reflexionaron sobre las tendencias de futuro del Derecho Administrativo.

El Profesor CASSESE identificó y desarrolló una serie de tendencias.

En primer lugar, su “desestatalización”, esto es, la expansión del Derecho Administrativo más allá del Estado y su progresiva conexión al Derecho Internacional. Debido esencialmente a lo que denomina el fenómeno de constitucionalización del Derecho Internacional, que ha diluido la clásica dualidad entre Derecho interno–Derecho Internacional, o Estado–comunidad frente a la comunidad internacional. El Derecho Administrativo está experimentando un proceso de “ultraestatalización” que sirve para dar fuerza ejecutiva a las dis-

posiciones adoptadas por aparatos administrativos supranacionales, lo que obliga a que se establezcan vínculos con otros sistemas normativos y a trazar un denso entramado de relaciones interadministrativas. Esto hace que aumente la complejidad del Derecho Administrativo que se ha transformado en un “orden plural” y “globalizado”.

En segundo lugar, la progresiva convergencia de los ordenamientos administrativos nacionales. Precisa que esta convergencia creciente no implica, sin embargo, uniformidad. La tercera es la de su “constitucionalización”. A esta progresiva confraternización han contribuido enormemente los Tribunales Constitucionales que han aplicado la Constitución al Derecho Administrativo y han interpretado o inferido los principios constitucionales de éste. Aunque el fenómeno no es tanto de ida –de arriba abajo– como de venida, de expansión del Derecho Administrativo hacia el Derecho Constitucional, pues éste constituye un conjunto de normas y principios más amplios en los que el Derecho Administrativo se refugia para encontrar su propia identidad y para aprovechar la mayor tradición y riqueza del Derecho Constitucional en el conocimiento de las técnicas de limitación del poder.

Otra tendencia que vive el Derecho Administrativo concierne a una nueva redefinición de su siempre cambiante relación con el Derecho privado. El Derecho Administrativo nació, como Derecho derogatorio, por la inadecuación de la aplicación del Derecho privado a las relaciones entre el poder y los ciudadanos. En su evolución más reciente –sobre todo a partir de la última mitad del siglo pasado–, el Derecho Administrativo ha vivido un receso del principio derogatorio de la prerrogativa en favor de un incremento de la regulación privada, tanto en las formas de organización como de actuación administrativa. Si esta realidad se considera desde la perspectiva del Derecho Comunitario europeo, que debe tener en cuenta el campo de acción respectivo del Derecho público y del privado dentro del ordenamiento administrativo de cada Estado, se observará la indiferencia con la que esta cuestión se abordaba en la época en que se firmaron los Tratados originarios se ha pasado a una toma de posición por la Unión europea en relación a la distinción público–privado al objeto de sujetar las consecuencias de esta distinción a los principios fundamentales de la libre circulación y de competencia. La distinción ha sido, en consecuencia, funcionalizada: de absoluta se ha transformado en relativa. De modo que para afirmar la supremacía de los principios del ordenamiento comunitario, la referida distinción ha adquirido un carácter variable: en unos casos, el ámbito del Derecho público se ve extendido (por ejemplo, con la noción de organismo público, o de poder adjudicador), mientras que en otros se ve disminuido.

Una tendencia final del Derecho Administrativo es la “revolución de los derechos”, que es el modo en el que el Profesor CASSESE designó el reconocimiento de nuevos derechos al ciudadano en el seno del procedimiento administrativo y, en general, de la relación jurídico-administrativa, en una intensidad y número hasta ahora desconocidos. Señala que esta “revolución de los derechos” produce, por lo demás, una notable ralentización de la acción administrativa, al tiempo que anima a la Administración a recurrir a métodos distintos para lograr sus objetivos; métodos que nos recuerdan más a la experiencia norteamericana de las “regulatory negotiation” que a la tradición continental europea. Pero el problema es que estas nuevas formas de administrar, profundamente adentradas en el terreno cooperativo y convencional, terminan paradójicamente por eludir los derechos y los controles inicialmente dispuestos por la norma, hasta el punto de poder afirmar que el exceso de éxito de una regulación procedimental que inclina sobremanera la balanza a favor de la posición del ciudadano es la causa de su actual declinar.

Ante este elenco de tendencias, y a modo de conclusión final, el Profesor CASSESE se cuestionó si realmente estas nuevas inclinaciones del Derecho Administrativo de nuestro tiempo permite o no afirmar la emergencia de un nuevo Derecho Administrativo. A su juicio, sería erróneo responder afirmativamente esta cuestión, no sólo porque lo viejo y lo nuevo conviven al tiempo en el Derecho Administrativo del presente, sino porque muchos de las tendencias y de los elementos novedosos presentan una gran ambigüedad y no poco grado de indefinición, que, al cabo, pueden aún inclinar la balanza de uno u otro lado. Lo que sí es cierto que estos cambios están dando al Derecho Administrativo un perfil de ambigüedad creciente: un Derecho que aspira a la democracia pero que se asienta en la idea de autoridad; que está subordinado a la política y que busca mostrarse independiente y neutral; que basa su funcionamiento en un cuerpo estable de funcionarios cualificados pero que también recurre a fórmulas de contratación más ágiles; que necesita la unilateralidad para la adopción de decisiones y que al mismo tiempo persigue el acuerdo; que se impone con la fuerza pero que se somete al Derecho y al control judicial. Todo ello recuerda más que nunca, en suma, la máxima weberiana según la cual si la Administración busca legitimar y democratizar su acción no será dominante, mientras que si se identifica excesivamente con las ideas de dominio y de autoridad unilateral su acción dejará de ser legítima.

El Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA comenzó su exposición manifestando un cierto escepticismo por el tema encomendado, porque piensa que el Derecho es un saber reactivo que surge para atender los desafíos que la sociedad va presentando.

Desde este convencimiento evocó su conocido postulado sobre la formación histórica del Derecho Administrativo. El Derecho Público moderno es hijo de las revoluciones democráticas que acertaron a desplazar las formas absolutistas de dominación personal. Piensa que una de las proyecciones más previsibles de la herencia revolucionaria es la universalización de sus ideales por el Derecho Internacional, especialmente en materia de derechos humanos.

Esta filiación revolucionaria puede concretarse en tres principios eminentes: el principio de legalidad, que implica que nadie puede mandar a otro por ningún atributo personal sino en virtud de la Ley; el principio de libertad, que cubre todos los espacios no habilitados por la Ley y los básicos de desarrollo humano que proclaman las declaraciones de derechos fundamentales que se imponen al mismo legislador; y, finalmente, el principio del control judicial, que, en términos históricos, ha implicado una importante remodelación de la posición del juez. Esos tres principios constituyen los pilares del Derecho Administrativo desde finales del siglo XVIII, y, hasta hoy, han tenido un desarrollo creciente y uniforme en todos los países europeos. Y en el futuro, el proceso previsible parece desarrollarse sobre los mismos principios. La convergencia de los distintos Estados, especialmente en la Europa continental, es visible. Cabe, pues, pronosticar que continuaremos en la misma línea: se perfeccionarán las técnicas de legalidad, se intensificará la sensibilidad hacia las exigencias de la libertad y en la búsqueda de una mayor eficacia de la justificación administrativa, que se ha afirmado ya definitivamente como un foro privilegiado y sensible para la protección de los ciudadanos.

Queda, no obstante, mucho por hacer en el vasto terreno de la organización administrativa y de sus tendencias. Aquí resulta visible una internacionalización creciente, especialmente a través de organizaciones regionales, como la Unión Europea, cuya intensificación y mayor relevancia no resulta difícil pronosticar. La conformación futura de la organización instrumental de los distintos servicios y funciones públicas resultan mucho más difíciles de adivinar. Por ejemplo, la actuación en el campo de la economía. Se pregunta que ¿quién podía haber imaginado el papel relevante de las políticas de medio ambiente o de las energías renovables de las que se ha ocupado este Congreso?

El Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA finalizó su intervención afirmando que el único valor inmutable, hoy y mañana, es el ideal de Justicia. La misión de los juristas es hacerla efectiva a partir de las exigencias que impone una realidad extraordinariamente cambiante.

En definitiva, la última edición del Congreso Italo-español de Profesores de Derecho Administrativo contó con las excelencias de la belleza y la hospitalidad de las ciudades de Córdoba y Sevilla y de las Instituciones patrocinadoras. La alta participación de Profesores jóvenes asegura la continuidad de estos encuentros cuya próxima sede se proyectó que sería en Génova. Se ha renovado también la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo con la inscripción de los todos los Profesores asistentes a este Congreso. Los lazos de fraternidad y mutua estima que nos unen a los colegas italianos se enriquecieron, sin duda, con estas jornadas de unión y convivencia.

El deporte como servicio público local: sus modos de gestión¹

Juan Francisco Parra Muñoz

Técnico de Administración General
del Ayuntamiento de El Ejido

En primer lugar, agradezco al COJMA-ALMERÍA 2005, personificado en el hasta ahora director de Infraestructuras del mismo, D. Gabriel Jiménez, así como al Instituto Andaluz del Deporte, la invitación para hablar a tan respetable auditorio sobre la consideración del deporte como servicio público municipal, y sobre sus modos de gestión.

I. INTRODUCCIÓN

Como quiera que estas jornadas se enmarcan dentro de las actividades a desarrollar con ocasión de los Juegos Mediterráneos, a celebrar en el año 2005 en Almería, creo necesario comenzar haciendo una breve referencia al origen de estos Juegos. Durante la celebración de los Juegos Olímpicos de Londres de 1948, y a propuesta del egipcio Taher Pacha, los Comités Olímpicos de diversos países del Mediterráneo, expusieron la idea de celebrar unos juegos que sirvieran para unir los diferentes pueblos bañados por el Mediterráneo, en donde se encuentran culturas muy diversas y que en aquellos momentos vivían una situación muy delicada –como hoy, en esto no ha cambiado la situación–. Precisamente la idea de organizar estos Juegos estaba fundada en la instrumentalización de los mismos como símbolo de paz en un período de crisis política y militar entre diversos Estados ribereños del Mediterráneo. En honor a la iniciativa egipcia, los primeros juegos del Mediterráneo se celebraron en la ciudad de Alejandría en 1951.

¹ Este texto corresponde a la conferencia pronunciada con este mismo título el 27 de septiembre de 2003 en el seno de las “Jornadas sobre Explotación de Instalaciones Deportivas”, organizadas por el Instituto Andaluz del Deporte, en colaboración con el Comité Olímpico de los Juegos Mediterráneos de Almería-2005, y celebradas en Almería, del 25 al 27 de septiembre de 2003. No obstante, ha sido actualizado, una vez ha sido publicada y entrado en vigor la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Con este mismo espíritu de unión entre los pueblos y paz entre los hombres, nacieron, en otra orilla del Mediterráneo, en el Peloponeso, en la ciudad de Olimpia los Juegos Olímpicos, hace 3373 años, es decir, en el año 1370 antes de nuestra Era, según relata Homero, si bien la historiografía moderna constata fehacientemente la celebración de unos Juegos Olímpicos en el año 776 a.J., juegos que desde entonces se vendrían celebrando puntualmente cada cuatro años en el solsticio de verano, hasta el año 393 de nuestra Era en que fueron definitivamente abolidos por el emperador romano Teodosio I, por considerarlos vinculados a las creencias paganas. Durante este ciclo de más de 1200 años se celebraron 293 olimpiadas, casi todas ellas anotadas y con registros de vencedores y de marcas.

La práctica deportiva y la celebración de competiciones de este orden es mucho más antigua: anteriormente a los griegos, las civilizaciones china, japonesa y egipcia ya conocían estas prácticas, y entonces la pregunta que surge es ¿Por qué se le da tanta importancia en la actualidad a los Juegos griegos, y por antonomasia a los Juegos Olímpicos de la antigüedad, hasta el punto de que se volvieron a instaurar con el mismo espíritu en 1896? La respuesta es que los griegos trascendieron las puras celebraciones deportivas y competitivas convirtiéndolos en símbolo de unidad y de paz entre todas las ciudades-estado griegas del Mediterráneo, y fue tal la importancia que establecieron como cómputo temporal los Juegos Olímpicos contando el tiempo por Olimpiadas.

El origen de los Juegos griegos era mágico religioso, todos se celebraban junto al santuario de un dios y en honor del mismo, tenían carácter ritual, hasta el punto de que las muestras y competiciones deportivas comenzaron a celebrarse bastante después de que se iniciaran las reuniones de tipo religioso, que solían conmemorar un hecho mítico del dios. Quizá, las pruebas físicas deportivas venían a conmemorar el afán de superación del cual salió vencedor el dios, y por eso los atletas vencedores eran coronados con los propios atributos del dios (roble, laurel, olivo, apio).

Previamente a la celebración de cada olimpiada, heraldos portando el fuego sagrado del templo mantenido desde la anterior olimpiada, recorrían las ciudades griegas anunciando la fecha exacta de la celebración de los juegos, llamando a la tregua santa y exhortando a las ciudades a que enviasen representantes para competir. Sólo podían participar los hombres libres que tuviesen sangre griega. El primer día de los Juegos se celebraba un vistoso desfile con todos los atletas e innumerables festejos, pues la celebración de los Juegos atraía a gran cantidad de gentes y se celebraban actividades paralelas: representaciones teatrales, danzas, festivales de música... etc. Al día siguiente co-

menzaban las pruebas deportivas, siendo la primera la carrera en la que diversos atletas competían entre sí para llegar a la meta en donde quedaba un sacerdote con el fuego sagrado y el premio para el vencedor consistía en recoger la antorcha del sacerdote y encender la pira sagrada que mantendría el fuego del templo de Zeus durante los próximos cuatro años, hasta la celebración de la siguiente olimpiada. Después, y hasta el sexto día se celebraban el resto de competiciones (lucha, pugilato, carreras de caballos, pentatlón y pancracio). La clausura tenía lugar el séptimo día con una reunión de todos los triunfadores en donde los jueces registraban el nombre de cada vencedor, el de su padre y el de su ciudad. Los premios, salvo al final de la era olímpica no tenían valor material, eran atributos del dios, como coronas de hierbas o de hojas de árboles recogidas de sus bosques sagrados, así como quedar el nombre de los vencedores grabado en el estadio, sucedáneo de la inmortalidad del dios, pero los éstos ya serían agasajados hasta el día de su muerte. A los que habían hecho trampas se les imponían fuertes multas con las que se encargaban estatuas de Zeus en cuyo pedestal constaba el nombre del tramposo y la fechoría cometida para perpetua vergüenza. En honor de aquellos participantes, y sobre todo de aquél espíritu, germen del concepto de panhelenidad, rindamos homenaje al primer vencedor de la primera olimpiada registrada, la del año 776 a.C., Corebos de Elide, que ganó la primera carrera, el que encendió el fuego sagrado; a Pantacle de Atenas, el primero que venció en dos olimpiadas seguidas la misma carrera del estadio, las que se celebraron en los años 696 y 692 a.C.; a Milón de Crotón e Ippostene de Esparta, que vencieron en seis olimpiadas cada uno, en lucha, y finalmente, al último vencedor que consta registrado, a Verazdate, que ganó el pugilato en la 291 olimpiada que se celebró en el año 385 d.C.

Un dato que me interesa resaltar, es que todos los grandes juegos deportivos de la Grecia antigua se celebraban en ciudades y eran organizados por la respectiva ciudad en que se celebraban; así, los juegos Olímpicos, en honor de Zeus se celebraban y eran organizados por la ciudad de Olimpia; los Juegos Ístmicos o Poseidonios, en honor del dios Poseidón, por la ciudad de Corinto; los Juegos Nemeos, en honor del semidiós Hércules, por la ciudad de Nemea, y los juegos Delficos o Píticos, en honor de Apolo que se celebraban en su santuario de Delfos, que no pertenecía a ninguna ciudad por estar en descampado, eran organizados por una federación de las ciudades limítrofes (hoy diríamos mancomunidad), constituida ex profeso para la organización de los Juegos, ejemplo de liga de ciudades constituida para fines no militares.

Además, los vencedores, cuando llegaban a sus ciudades eran recibidos como héroes, la ciudad le eximía de tributos, les asignaba un estipendio vita-

licio y a menudo eran nombrados magistrados de la ciudad; en definitiva, eran mantenidos por la propia ciudad durante el resto de sus días. El deporte, desde sus orígenes, está, pues, fuertemente vinculado al municipio.

Roma recibió los Juegos griegos, pero adaptados a su idiosincrasia. Los juegos para los romanos únicamente tenían una doble finalidad: como espectáculo de masas y como preparación o entrenamiento para la guerra. Desapareció el concepto griego de competición deportiva como unión de los pueblos y superación personal. Los Juegos Romanos incluían espectáculos muy diversos, como luchas de gladiadores, luchas de fieras entre sí, o de gladiadores contra fieras, ejecución de pena capital, recreación de batallas... etc. En las pruebas deportivas estrictas que se incluían en los juegos, en la práctica, únicamente la lucha y las carreras de carros, a diferencia de lo que ocurría entre los griegos, lo habitual es que se produjeran muertes. Las carreras de carros, a que tan aficionados eran los romanos, estaban presididos por el espíritu mercantilista puro: los aurigas solían ser esclavos o manumitidos que eran contratados por los propietarios de la escudería por su habilidad, al contrario de lo que ocurría, igualmente en los Juegos griegos, en que únicamente podían competir hombres libres, siendo un honor su participación.

En fin, lo que me interesa resaltar es que los Juegos Romanos eran organizados por el magistrado a cuyo cargo estaban los asuntos municipales: los ediles, cuya función era regular el tráfico, mantener las vías y obras públicas, vigilar los pesos y medidas de los mercados y organizar los juegos, con lo que la práctica deportiva, aunque degradada, se sigue vinculando al municipio.

Lo poco que quedaba de espíritu deportivo en Roma desapareció en la Edad Media. El historiador medievalista Huizinga llegó a decir que el verdadero deporte de la aristocracia era la guerra, o aquellos ejercicios que preparaban para ésta, como la caza, los torneos y los duelos. A pesar de todo, los torneos de la Edad Media han sido comparados con los antiguos Juegos Olímpicos y con los partidos de fútbol, por su excepcionalidad y expresión de lealtades supralocales. Federico Barbarroja organizó en Maguncia en 1184 un torneo al que asistieron 40.000 invitados.

Puesto que el Renacimiento supone el descubrimiento de la antigüedad clásica, aparecen en esta época los primeros ideólogos de la educación física. Vittorino de Feltre fundó en Mantua una escuela donde además de las clásicas disciplinas docentes, ejercitaba a sus alumnos en natación, carreras y marcha. Rabelais, Montaigne y Lutero fueron propulsores de esta educación.

Pero el verdadero nacimiento del deporte moderno se produce en el siglo XIX. Precisamente la palabra “deporte” es de esta época. La palabra inglesa “sport” proviene de la francesa “déport”, que para algunos proviene del verbo latino “deportare”, que significa salir de la ciudad, con lo que se hace referencia a la actividad física que se desarrolla en el campo, y para otros de la palabra occitana “de portu”, que hace referencia a los momentos de ocio que tiene los marineros cuando están en el puerto.

Educadores e intelectuales de la época afirman y propulsan la práctica deportiva, entre los que destacan el escritor alemán F. L. Jhon, conocido como el padre de la gimnasia; el poeta sueco P. H. Ling, creador de la gimnasia sueca; el español Amorós, que fundó el gimnasio normal en el parque Grenelle de París. Quizá, en lo que se refiere a la divulgación de estas prácticas la persona más influyente fue el británico Arnold que introdujo el deporte en la escuela como forma de desarrollar en los muchachos la iniciativa y el sentido de la responsabilidad, recomendándoles la máxima lealtad en sus acciones, con lo que aparece el concepto de “fair play”, retomando el espíritu clásico. Finalmente hay que citar a Pierre de Coubertain, que creó en Francia un comité para el fomento de la práctica deportiva, encabezó la delegación que estableció con Gran Bretaña las primeras relaciones internacionales de carácter deportivo, y tras una visita a las ruinas de Olimpia concibió la reinstauración de los Juegos Olímpicos, lo cual se llevó a cabo en 1896.

II. EL DEPORTE EN LA LEGISLACIÓN LOCAL

Como consecuencia de la influencia de todos estos pensadores el deporte empieza a instalarse en las escuelas españolas, escuelas que estaban a cargo de los municipios. Por otra parte, los municipios comienzan a construir instalaciones deportivas, declarando la base XIV de la Ley de Bases de Régimen Local de 1935 que “(...) entre las obras y servicios de la competencia municipal se incluirán (...) cultura física, Instituciones municipales de deporte, arte y turismo”, obligación y competencia de los municipios que se va a mantener desde entonces en toda la legislación de régimen local posterior; así, el art. 101.2 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 dispone que “La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines:

- a) (...) campos de deporte (...).
- b) (...) piscinas y baños públicos (...).
- c) instrucción y cultura, educación física, campamentos.

La Ley de Educación Física de 23 de diciembre de 1961 refuerza esta obligación de los municipios al disponer su artículo 29 que *“Los municipios, conforme a los módulos que por Decreto se determinen, vendrán obligados a construir instalaciones deportivas mínimas, según su censo de población (...)”*.

La preocupación por el deporte y su consideración de la práctica deportiva como parte integrante de la salud, llevó al legislador constitucional a ordenar su fomento a las Administraciones públicas en el artículo 43 de nuestra Constitución que reconoce el derecho a la protección de la salud, y en su número 3 dispone que *“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte”*, competencias en materia de deporte que corresponde con carácter exclusivo a la Junta de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.19ª de la Constitución y 13.31 de su Estatuto de Autonomía.

En cumplimiento de la obligación constitucional, y siguiendo la tradición legislativa del régimen local español, la vigente Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, 7/1985 de 2 de abril, reconoce a los municipios la intervención en materia deportiva en una doble vertiente: en primer lugar como competencia a ejercer por los propios municipios, y, en segundo lugar, como obligación mínima impuesta a los municipios de más de 20000 habitantes. El primer aspecto aparece recogido en el artículo 25.2 m) de la citada Ley, según el cual *“El municipio ejercerá en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias: m) actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre, turismo”*; la vertiente de servicio mínimo obligatorio viene impuesto en el artículo 26.1 c) del mismo texto legal, según el cual *“Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes: c) en los Municipios con población superior a 20000 habitantes, además (...) instalaciones deportivas de uso público”*.

En la mayoría de las legislaciones de aquellas Comunidades Autónomas que han legislado en materia de régimen local, se repite la consideración del deporte como competencia y como servicio mínimo obligatorio a prestar por los municipios, establecida por la LRBRL. Así, por ejemplo, el art. 80.2 n) de la Ley 5/1997 de Galicia, sobre régimen local dispone que los municipios tendrán competencias en materia, entre otras, de actividades e instalaciones culturales y deportivas, y como servicio mínimo obligatorio, su art. 81 c) considera servicio mínimo obligatorio las instalaciones deportivas de uso público en los municipios de más de 20000 habitantes; lo mismo ocurre con Aragón, cuyo art. 42.2 n) de su Ley 7/1999, de 9 de abril sobre Régimen Local, dispone que como ámbito de la acción pública los municipios pueden ejercer com-

petencias y servicios, entre otras materias, sobre las de actividades e instalaciones culturales y deportivas, y su art. 44 impone como servicio mínimo obligatorio la gestión de instalaciones deportivas de uso público en los municipios de más de 20000 habitantes; el artículo 20.1 p) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla-León, regula las competencias de sus municipios en materia deportiva como la comunidad gallega, y en lo que se refiere a las obligaciones en cuanto a los servicios mínimos, su art. 21 se remite a la LRBRL; el art. 29 de la Ley foral 6/1990 de régimen local de Navarra, y el 31, remiten, respectivamente, la regulación en materia de competencias y servicios mínimos obligatorios, a lo que disponga la LRBRL; y lo mismo ocurre en los artículos 8,3 y 98.1 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, sobre régimen local de la comunidad de Madrid, así como los arts. 42 y 57 de la Ley 14/1990, de 26 de julio sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; Cataluña ofrece un régimen peculiar: mientras que sus normas reguladoras del régimen local, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril regula las competencias y servicios mínimos en sus artículos 66.3 n) y 67 c), de manera similar a la LRBRL, la regulación sectorial deportiva, el Decreto legislativo 1/2000 de 31 de julio, impone este servicio mínimo a los municipios de más de cinco mil habitantes.

En lo que se refiere a la legislación sectorial, la Ley estatal 10/1990, de 15 de octubre, sobre Deporte, dispone en su artículo 2 que *“La Administración del Estado ejercerá las competencias atribuidas por esta Ley y coordinará con las Comunidades Autónomas y, en su caso, con las Corporaciones Locales aquellas que puedan afectar directa y manifiestamente a los intereses generales del deporte en el ámbito nacional”*. Y es que todas las Comunidades Autónomas han establecido como competencia propia las deportivas, y han dictado sus propias normas reguladoras en esta materia en las que especifican las competencias deportivas de los entes locales, alguna de ellas con extralimitación, incluso de lo dispuesto en el art. 26 de la LRBRL², como la de Cataluña, como ya se ha dicho antes. Como notas comunes a casi toda la legislación autonómica en materia deportiva reseñada,

² Estas leyes son las siguientes: Andalucía, Ley 6/1998, de 14 de diciembre; Aragón, Ley 4/1993, de 16 de marzo; Principado de Asturias, Ley 2/1994, de 29 de diciembre; Baleares, Ley 3/1995, de 21 de febrero; Canarias; Ley 8/1997, de 9 de Julio; Cantabria, Ley 2/2000, de 3 de julio; Castilla-La Mancha, Ley 1/1995, de 2 de marzo, Castilla-León; Ley 2/2003, de 28 de marzo; Cataluña, Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio; Extremadura, Ley 2/1995, de 6 de abril; Galicia, Ley 11/1997, de 22 de agosto; La Rioja, Ley 8/1995, de 2 de mayo; Comunidad de Madrid, Ley 15/1994, de 28 de diciembre; Región de Murcia, Ley 2/2000, de 12 de julio; Comunidad Foral de Navarra, Ley 15/2001, de 5 de julio; Comunidad Valenciana, Ley 4/1993, de 20 de diciembre; y País Vasco, Ley 14/1998, de 11 de junio.

en lo que se refiere al desarrollo de las competencias que atribuye a los municipios, podemos señalar las siguientes:

- a) Obtención de terrenos dotacionales a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico para construcción de equipamientos deportivos.
- b) Construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas.
- c) fomento y promoción de la totalidad de las actividades deportivas, con referencia expresa al deporte escolar y al deporte para todos; y en algunas, como Asturias, País Vasco, La Rioja y Cantabria, el fomento y promoción de los deportes tradicionales autóctonos.
- d) Fomento y protección del asociacionismo deportivo.
- e) Confección y mantenimiento de un inventario de la totalidad de las instalaciones e equipamientos deportivos existentes en el municipio, tanto públicos como privados.
- f) organización de eventos deportivos relevantes.

En un sentido similar, la Ley del Deporte de la Comunidad de Madrid 15/1994, de 28 de diciembre distingue entre competencias municipales y servicio público deportivo municipal, concretando su artículo 24 que el servicio público deportivo municipal consiste en el establecimiento de infraestructuras deportivas de uso público en las que se garantice como mínimo, un equipamiento deportivo mínimo indispensable y la dirección y asesoramiento técnico por personal cualificado, y que este servicio público deportivo municipal podrá prestarse en cualquiera de los regímenes de gestión propios de las Corporaciones Locales, y su artículo 23.2 impone este servicio a todos los municipios de más de 20.000 habitantes; en este supuesto no hay una extralimitación del art. 26 de la LRBRL, pues este artículo impone esta obligación a los municipios de más de 20.000 habitantes, la novedad consiste en perfilar y concretarla.

La mayoría de la normativa deportiva de las Comunidades Autónomas concreta asimismo, las competencias de las diputaciones provinciales, consistentes en la colaboración y cooperación en su ámbito territorial con los municipios.

Asimismo las normas autonómicas, en su mayoría, hacen un llamamiento a la colaboración, coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas y privadas para la gestión deportiva, y determinadas Comunidades Autónomas apelan a las Mancomunidades para la gestión de este servicio.

Finalmente, y en lo que se refiere a la legislación de nuestra Comunidad Autónoma, el art. 7 de la Ley 6/1998 de 14 de diciembre de Andalucía sobre Deportes precisa y concreta las competencias y obligaciones de los entes locales en materia deportiva en los siguientes términos:

1. Sin perjuicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía y atendiendo al principio de coordinación interadministrativa, las entidades locales ejercerán por sí o asociadas, de conformidad con la presente Ley, con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local y con la legislación de Andalucía sobre régimen local, las siguientes competencias y funciones:

- a) La promoción del deporte, especialmente del deporte de base y deporte para todos.*
- b) La colaboración con las entidades deportivas andaluzas y otros entes públicos y privados para el cumplimiento de las finalidades previstas en esta Ley.*
- c) La organización y, en su caso, autorización de manifestaciones deportivas en su territorio, especialmente las de carácter popular.*
- d) La organización de actividades y competiciones para participantes en edad escolar en los términos que reglamentariamente se establezcan.*
- e) La colaboración en la formulación de los instrumentos de planificación del sistema deportivo.*
- f) La construcción, mantenimiento y gestión de instalaciones deportivas, de acuerdo con el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, así como la gestión y mantenimiento de las instalaciones de su titularidad y de las cedidas por la Comunidad Autónoma, en los términos que en cada caso se establezca.*
- g) El establecimiento y obtención de reservas de suelo para instalaciones deportivas en los términos establecidos en la legislación sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.*
- h) La elaboración y actualización de un inventario de las infraestructuras deportivas de acuerdo con los criterios de la Junta de Andalucía.*
- i) La autorización para la apertura de las instalaciones deportivas conforme a los requisitos establecidos en el artículo 54, así como los que reglamentariamente se determinen.*
- j) La elaboración y ejecución de los planes locales de instalaciones deportivas de conformidad con lo previsto en el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía y con la normativa de aplicación.*
- k) La promoción y fomento del asociacionismo deportivo en su territorio, especialmente mediante el apoyo técnico y económico.*
- l) La organización, en su caso, de su estructura local administrativa en materia deportiva.*

ll) Cualesquiera otras que les sean atribuidas o delegadas de conformidad con el ordenamiento jurídico.

2. Específicamente le corresponden a las provincias:

- a) El fomento de la práctica de la actividad física y el deporte dentro de su término territorial y, en particular, en los municipios de menos de 20000 habitantes.*
- b) La ejecución y gestión de instalaciones deportivas en colaboración con las demás entidades locales.*
- c) El impulso de actividades de ámbito supramunicipal que no excedan del territorio de la provincia.*
- d) El asesoramiento técnico a municipios en la elaboración de los programas de actividad física y deporte.*
- d) El apoyo técnico y económico a las entidades deportivas ubicadas en su territorio.*

III. CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

Hemos visto cómo la legislación vigente de régimen local atribuye a los municipios competencias y, a la vez obligaciones en materia deportiva, pero las actividades deportivas que prestan los municipios ¿tienen la consideración de servicio público local? Y con carácter previo a esta cuestión ¿qué es, o en qué consiste el servicio público?

El servicio público es uno de los tradicionales modos de intervención de las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, a saber: policía, fomento y servicio público, a las que la doctrina han unido recientemente una cuarta: actividad económica.

El concepto de servicio público es una construcción de la doctrina y jurisprudencia francesa que fue elaborada inicialmente en el último tercio del siglo XIX, como criterio delimitador de la jurisdicción en los contratos celebrados por la Administración, y que rápidamente se expandió a todos los países latinos. La Administración quedaba sujeta como regla general a las normas y a los tribunales de orden civil para dirimir los conflictos que surgieran con los particulares en la interpretación y aplicación de los contratos suscritos entre aquella y éstos. Pero cuando estos contratos tenían por objeto obras o servicios públicos, la jurisdicción competente era la contencioso-administrativa, aunque la otra parte contratante fuera un particular. Surge así la noción de servicio público como una actividad material realizada por las Administracio-

nes públicas y enderezada a satisfacer necesidades generales, que por esta razón es objeto de un régimen especial, caracterizado fundamentalmente por una serie de prerrogativas de la Administración tanto frente a los concesionarios, que es la figura prestadora del servicio por antonomasia en esta época, como frente a los usuarios o beneficiarios de tal actividad.

Pero a pesar de ser el servicio público la piedra angular del Derecho administrativo y de la Administración pública a lo largo de todo el siglo XX, la legislación no se ha atrevido a ofrecer una definición del mismo, si bien esta carestía ha sido convenientemente suplida por la jurisprudencia y por la doctrina.

Tempranamente nuestro Tribunal Supremo entendió la noción de servicio público como una actividad considerada de *utilidad pública* (Sentencia de 12 de junio de 1894).

La Sentencia del mismo Tribunal de 7 de julio de 1936 declaró que

“(...) ante la dificultad de definir de un modo abstracto la noción de servicio público, cabe, no obstante, deducirla por sus elementos constitutivos, como una creación de los gobernantes ante los fenómenos de progreso social que se traduce en actividades estimuladas por cierto coeficiente de civilización, de cultura, y regulados jurídicamente con métodos administrativos de continuidad y permanencia, sobre los cuales los poderes públicos conservan la iniciativa y dominio de régimen y control, mediante ordenamientos dirigidos a la realización del fin colectivo, según sea el objeto de dichas actividades, que en suma se convierten en soporte del Estado, con obligaciones de orden jurídico susceptibles de recibir una acción positivamente organizada”.

Posteriormente, las notas caracterizadoras del servicio público señaladas por la anterior sentencia van a ser completadas con el requisito de que la actividad ha de ser técnica, mediante la STS de 2 de marzo de 1979, que a su vez reitera, si bien con mayor precisión, que su finalidad es satisfacer necesidades consideradas de utilidad pública y que su titularidad ha de ser pública, dicha sentencia declaró que las Corporaciones Locales

“(...) desarrollan una triple actividad de intervención, fomento y servicio público, y ésta última, puede ser gestionada directamente por la Corporación o prestada mediante concesión arrendamiento o

concierto, más en todo caso, para que con rigor pueda predicarse de una actividad el carácter de servicio público, no es suficiente que proporcione una utilidad al público, so pena de desnaturalizar el concepto, sino que debe exigirse que se trate de una actuación técnica, dirigida al público, prestada de forma regular y continua, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública, y cuya titularidad esté atribuida a una Entidad Pública (...)".

En lo que se refiere a la doctrina, una definición de servicio público que puede encontrarse en cualquier Manual de Derecho Administrativo al uso es la siguiente: **"actividad material o técnica y de contenido económico y de titularidad pública, en cualquier caso positiva e indispensable para la vida social, prestada al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales, y bajo un régimen jurídico especial, y que es prestada por la propia Administración o por terceros por delegación de ésta"**. En esta definición, destacan como notas características las siguientes:

a) *Actividad material o técnica*.- La actividad ha de tener un contenido tangible, real, o bien, si es inmaterial ha de tratarse de una actividad eminentemente de carácter técnico; así la actividad de servicio público puede consistir en una producción material de bienes (suministro de agua) como la prestación de servicios de tipo inmaterial (asistencia técnica de asesoramiento).

b) *De contenido económico*.- El servicio en sí mismo considerado ha de tener un contenido económico *per se*, es decir, tiene que tratarse de actividades que sean susceptibles de explotación económica independiente. Esta nota va a ser la piedra angular para delimitar las actividades de servicio que presta la Administración, que son necesarios, pero que no responden al concepto de servicio público que, como por ejemplo las actividades propias de los servicios administrativos (expedición de certificaciones), o de las denominadas prestaciones sociales.³ Asimismo, no desnaturaliza la consideración del contenido económico de una actividad de servicio público el hecho de que su gestión sea deficitaria, o el hecho de que la Administración Pública titular del mismo imponga a los usuarios unos precios por debajo del costo efectivo de su prestación. También me interesa destacar ahora que las Administraciones públicas,

³ No obstante, en las prestaciones sociales hay que distinguir aquellas que sí constituyen servicios públicos *stricto sensu* por ser susceptibles de explotación económica, de aquellas otras que no adquieren dicha categoría porque falta la nota del contenido económico de la prestación. Quede aquí apuntado este tema.

y por tanto, los entes locales pueden ejercer de forma empresarial actividades económicas, pero que no tienen la consideración de servicios públicos. La diferencia consiste en que para ejercer estas últimas actividades las Administraciones públicas tienen que contar con una habilitación legal específica, que en el caso de las Corporaciones locales se encuentra en el artículo 87 de la LRBRL, mientras que para prestar cualquier servicio público no necesitan de esta especial habilitación; por ello es una cuestión crucial determinar qué concretas actividades de contenido económico tienen la consideración de servicio público.

c) *Titularidad pública de la actividad.*- La actividad ha de ser de titularidad pública. Esta nota ha de entenderse en el sentido de que la ley ha de reservar la actividad de que se trate a una Administración Pública, para que esta pueda prestarla. Esta reserva legal puede ser específica y enumerativa o genérica; a su vez, la reserva legal no quiere decir exclusión de la concurrencia del sector privado a su prestación, si bien, también puede ocurrir, en supuestos extraordinarios, y por declararlo así una ley que estos servicios públicos sean prestados en régimen de monopolio por una Administración Pública. La reserva, además, habilita a la Administración al ejercicio de la actividad sin ningún otro requisito, por lo que delimita la actividad de servicio público del ejercicio de actividades económicas sujetas a las mismas reglas que los particulares.

d) *Actividad positiva.*- Esta nota hace referencia a que la actividad ha de consistir en un *facere*, sin que la abstención o la inactividad puedan constituir servicios públicos.

e) *Indispensable para la vida social.*- La característica de que la actividad sea indispensable para la vida social para que pueda ser conceptuada de servicio público, es una nota que siempre ha estado presente en la legislación sobre régimen local. Para **Albi**, el requisito de que la actividad sea indispensable para la vida social precisa que se den alternativamente las siguientes circunstancias: que se trate de servicios o actividades de primera necesidad o que sean de utilidad pública; los primeros son aquellos -siguiendo a **Albi**- que satisfacen las exigencias físicas elementales del organismo humanos, y los segundos los que sirven a los intereses fundamentales de la colectividad derivados de la vida en común⁴. Obsérvese cómo **Albi** ya definía esta nota de manera suficientemente amplia, de tal modo que tenga acomodo en cualquier tiempo y lugar, pues así como las actividades o servicios que satisfacen las necesidades esen-

⁴ Fernando Albi Cholbi: "Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales". Editorial Aguilar, 1961.

ciales del organismo humano individual apenas pueden experimentar variación a lo largo del tiempo, no así ocurre con los que sirven a los intereses fundamentales colectivos, pues estos sí pueden ser objeto de mutabilidad temporal, y lo que ayer era considerado esencial mañana no lo es, y viceversa. Característica del servicio público es la indeterminación apriorística y exclusiva de las actividades que pueden ser consideradas servicios públicos.

f) *Dirigida al público.*- La actividad ha de ser destinada a un número indeterminado de personas ya que el servicio público tiene una vocación universal. No es óbice a esta nota el hecho de que determinados servicios públicos vayan dirigidos a un sector o grupo determinado (por ejemplo, jubilados), siempre que dentro de este grupo el número de personas a que vaya destinado sea genérico e indeterminado, o dicho con otras palabras, pueda concretarse o delimitarse apriorísticamente sector del público a que va dirigido el servicio, pero dentro de este sector los llamados a servirse de él han de constituir un número potencialmente indeterminado.

g) *Prestación regular y constante.*- La nota de la prestación regular y constante del servicio público hace referencia a la ininterrupción del mismo y a su prestación continua.

h) *Organización de medios personales y materiales.*- El servicio público es esencialmente actividad, y esta actividad, al tener un contenido económico constituye una empresa en sentido objetivo; pues bien, esta empresa para poder ser desplegada requiere de un conjunto de elementos (personales y materiales) dispuestos en orden para realizar la actividad.

i) *Régimen jurídico especial.*- Peculiaridad del servicio público es la especificidad de su régimen jurídico.

j) *Prestación por la propia Administración o por terceros.*- El servicio público puede ser prestado por la propia Administración titular del servicio o por terceros, por delegación de ésta. Por ello hay que distinguir entre *titularidad de la actividad*, que siempre la tiene la Administración Pública, en el sentido expresado en la nota c), y la *titularidad de la gestión*, que puede estar en manos públicas o privadas. Esta distinción es capital para saber cuándo se produce una verdadera privatización en los servicios públicos.

Finalmente, para terminar con esta noción del servicio público es preciso decir que el servicio público en la actualidad se encuentra en crisis, crisis cuyas causas son diversas y complejas, siendo una de ellas, y a su vez consecuen-

cia el replanteamiento de la actividad de las Administraciones públicas, y por ende el papel del Estado.

También es preciso decir, antes de concluir con este apartado que el concepto de servicio público, tal y como ha sido definido y es entendido en la tradición de los países latinos no existe en el resto de los países, y de ahí que el Tratado de la Unión haya introducido esta noción con calzador como consecuencia de la influencia francesa, y así el artículo 86 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en la redacción dada por el Tratado de Amsterdam, ya que no ha habido cambio en este tema tras su revisión por el Tratado de Niza, habla de *“servicios de interés económico general”*, y las empresas que los gestionen *“(…) quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida de hecho o de derecho el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada (...)”*.

IV. EL SERVICIO PÚBLICO LOCAL

Capital importancia tiene el servicio público en la esfera local. Hablar de Administración local es hablar de servicio público. Los principales prestadores de los servicios públicos básicos son los Ayuntamientos (suministro de agua, recogida domiciliaria de basuras, cementerios...etc). Por ello, desde siempre, la legislación de régimen local ha tratado de forma sistemática el servicio público, al contrario de lo que ocurre en la legislación estatal y autonómica.

El Tribunal supremo ha recogido la importancia que el servicio público tiene para los entes locales hasta el punto que hace de esta institución la piedra angular de la autonomía local, al declarar en Sentencia de 19 de enero de 1999 que

“(…) la imposición al municipio de la prestación de servicios mínimos o esenciales supone, simultáneamente, la asignación de competencias sobre tales materias, constituyendo dichas competencias el núcleo irreductible de la autonomía local indisponible para el legislador sectorial”.

Aún cuando es evidente la exageración del Tribunal Supremo al vincular servicio público a autonomía local, puesto que los entes locales tienen naturaleza esencialmente política⁵ y garantía institucional derivada de la propia

⁵ Véase: *“Reivindicación de la función política de los gobiernos locales”*, de Juan Francisco Parra Muñoz, en la revista *“La Actualidad Administrativa”*, n^o 5, 27 enero - 5 febrero de 2003.

Constitución, no cabe duda de la importancia de estos entes como prestatarios de servicios esenciales para la comunidad vecinal.

El legislador de la LRBRL intenta, a diferencia del legislador estatal o autonómico, definir el servicio público local, pero una vez que llega a plantearse la cuestión se evade por las ramas. el artículo 85.1 de la LRBRL, en la redacción dada por la Ley de Modernización del Gobierno Local, dice que

“Son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”.

con lo que el legislador identifica los servicios públicos locales con aquellas actividades a través de las cuales se realizan los fines de competencia de los entes locales, es decir, el servicio público local es la objetivación de la competencia, con lo cual, lo que hace el legislador es desplazar el objeto de estudio, y lo que tendremos que hacer es examinar cuáles sean estos fines de competencia municipal.

La anterior definición del artículo 85.1 apenas ha sufrido modificación con respecto a la existente con anterioridad a la reciente reforma producida en la LRBRL por la mencionada Ley de Modernización del gobierno Local, que decía

“Son servicios públicos locales cuantos tienden la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales”.

El contenido es prácticamente el mismo, sólo que en la actualidad es más breve y ha ganado en precisión técnica.

Y entonces, ¿cuáles son esos fines de competencia de los entes locales?

Vienen enumerados en los números 1 y 2 del artículo 25 de la LRBRL enumeración que se hace con la siguiente técnica: en primer lugar, el apartado 1 atribuye competencias al municipio de forma genérica y amplia, al decir que *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*; en segundo lugar, el número 2 hace una enumeración concreta de una serie de materias en las que *en todo caso* el Municipio ejercerá competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas.

Esta declaración de asunción de competencias y de actividades de los municipios sobre diversas materias ha de ser completada con la imposición de los denominados “servicios mínimos obligatorios”, que son aquellos que el legislador obliga imperativamente a los municipios a que los presten en virtud del artículo 26 de la LRBRL, y son distintos en función de los siguientes tramos de población: a) cualquiera que sea su población; b) los de población superior a 5.000 habitantes; c) los de población superior a 20.000 y, c) los de población superior a 50.000. Estos servicios mínimos constituyen, a su vez, un derecho para los vecinos del municipio correspondiente, que pueden exigir a éste su establecimiento y prestación (art. 18.1.g) de la LRBRL, y Sentencia del Tribunal supremo de 9 de mayo de 1986).

Y, finalmente, ha de ser tenido en cuenta el artículo 86.3 de la LRBRL que establece unos determinados servicios que *pueden* ser prestados en régimen de monopolio⁶ si bien, la gestión en régimen de monopolio ha de ser aprobado por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

De lo dicho hasta ahora resulta que, desde la perspectiva de la obligatoriedad y libertad de concurrencia, hay, en primer lugar, una serie de actividades que constituyen servicios públicos y que los municipios están obligados a prestar en función de su población; en segundo lugar, hay otros servicios públicos que los municipios pueden prestar o no voluntariamente; finalmente, algunos de los servicios incluidos en las dos categorías anteriores pueden ser prestados en régimen de monopolio. Desde la perspectiva de la concreción de las actividades consideradas servicios públicos, hay servicios públicos nominales y servicios públicos innominados. Y a lado de los servicios públicos encontramos aquellas actividades económicas, que no constituyen servicios públicos, en sentido estricto, pero que los entes locales pueden prestar, si lo consideran *conveniente* para el interés público.

Por ello se puede hablar de la *gradación* de los servicios públicos y establecer la siguiente categorización expresada en sentido descendente en función de la mayor o menor intensidad de la intervención pública:

⁶ Estos servicios son los siguientes: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales y transporte público de viajeros. Asimismo, las Comunidades Autónomas, podrán establecer otros dentro de sus competencias, mediante Ley. Es preciso señalar que para la efectiva ejecución en régimen de monopolio es conveniente la tramitación de un expediente *ad hoc*, que viene regulado en el mismo artículo 86.

- 1.- Servicios que pueden prestarse en régimen de monopolio, cuando efectivamente se presten de esta manera (art. 86.3 LRBRL).
- 2.- Servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LRBRL).
 - 2.1.- Servicios mínimos obligatorios para todos los municipios (art.26.1.a)
 - 2.2 Servicios mínimos obligatorios para los municipios de más de 5.000 habitantes (art. 26.1.b).
 - 2.3.- Servicios mínimos obligatorios para los municipios de más de 20.000 habitantes (art. 26.1.c).
 - 2.4.- Servicios mínimos obligatorios para los municipios de más de 50.000 habitantes (art. 26.1.d).
- 3.- Servicios nominados (art. 25.2 en relación con el 85.1 de la LRBRL).
- 4.- Servicios innominados (art. 25.1 de la LRBRL).

Por debajo de esta última categoría, pero fuera ya de la categoría de servicio público se encuentra el ejercicio de actividades económicas por las Administraciones Públicas en concurrencia y en régimen de igualdad con los particulares.

Si he dicho anteriormente, al definir el concepto de servicio público, que una de sus notas caracterizadoras es que mediante la prestación material de la correspondiente actividad quede cubierta una necesidad indispensable para la vida social, aparentemente se produce una contradicción entre esta nota y el carácter gradante del servicio público, porque entonces, ¿cómo puede tener la consideración de servicio público una actividad que el municipio puede prestar o no a su voluntad? Porque si no la presta será porque no es esencial o indispensable para la vida social, y entonces no será servicio público. Pero la contradicción es meramente aparente, porque la concreción de aquellas actividades que son consideradas como servicios públicos, o dicho con otras palabras, la determinación de aquellas actividades que son indispensables para la vida social y cuya titularidad, por tanto ha de estar en manos públicas es algo mutable en el devenir histórico-social, o incluso, geográfico, y así, la necesidad cuya satisfacción era considerada ayer, o en aquel lugar, indispensable para la vida social, hoy, o en este otro lugar, se tiene como secundaria, y a la viceversa, puede haber actividades en manos privadas cuya ejecución hoy supone satisfacer necesidades de segundo orden, pero que mañana pueden tener la consideración de esenciales. Y esto no lo digo yo: el catedrático **Francisco So-**

sa Wagner afirma que “cuál es el momento en el que una actividad pasa de ser puramente privada a constituir un servicio público es algo que nos marca el a menudo imprevisible ritmo de la historia en forma de pasos graduales”⁷

Y por abajo, la diferencia entre una actividad que constituye un servicio público de la última categoría de la clasificación, con el ejercicio de actividades económicas, ejercicio de actividades de este tipo por parte de las Administraciones públicas que requiere como presupuesto que exista una vinculación al interés general, es que estas actividades han de ser *convenientes*, al interés general o público por las razones que sean, lo cual tendrá que ser acreditado en el correspondiente expediente.

De esta manera podemos concluir que la gradación de las actividades que son consideradas servicios públicos oscilan entre el concepto de *indispensables para la vida social*, y por ello su titularidad ha de ser pública, con independencia de que puedan ser prestados asimismo por particulares en régimen de concurrencia, y de *no necesarios* para la vida social, por lo cual en tanto en cuanto, corresponde a actividades que en el momento actual o en el lugar concreto no se consideran *indispensables para esa vida social*, pero en cuanto que tienen una vinculación importante con ella, bien porque tuvieron ese carácter en otro tiempo no muy anterior, o en otro lugar, o porque se prevea que estén llamados a tenerlo en un futuro próximo, el legislador autoriza a la Administración a prestarlos, si lo estima conveniente; en este sentido las actividades económicas por parte de las Administraciones públicas en concurrencia e igualdad con los particulares, son aquellas cuyo ejercicio es *conveniente para el interés público*⁸.

⁷ FRANCISCO SOSA WAGNER: “La gestión de los servicios públicos locales”. Editorial Civitas, 1992.

⁸ A este respecto es interesante citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1988, sobre el carácter contingente y gradante de las actividades de servicio público, que declaró el carácter de servicio público de un centro municipal de informática. Los razonamientos del TS, que aquí interesan son los siguientes: “(...) *no puede compartirse una interpretación estrictamente literal de los servicios municipales enumerados en el art. 101 de la Ley de Régimen Local (entonces en vigor), pues al margen de que dicho precepto ha de interpretarse (art. 303.1 del CC) de acuerdo con la realidad social subyacente, no puede olvidarse que, en último término, la construcción técnico-jurídica de los servicios públicos, en cuanto expresión dinámica de los deberes prestacionales de la Administración no puede ser un obstáculo para el necesario desarrollo y cumplimiento de los intereses públicos que convergen en las competencias municipales. Un adecuado control de la informática, como hoy instrumento de apoyo al normal desenvolvimiento de los servicios municipales clásicos, se convierte hoy en día en presupuesto de una Administración eficaz, por lo que, en modo alguno, puede verse la iniciativa aquí controvertida como ajena a los intereses generales*”.

V. EL DEPORTE COMO SERVICIO PÚBLICO LOCAL

El Deporte constituye un servicio público, no cabe duda que la gestión y organización del deporte consiste en una actividad que encaja perfectamente en la definición ofrecida anteriormente; es un lugar comúnmente aceptado hoy en día que la práctica deportiva constituye una parte de la educación integral de la persona, como en la antigua Grecia, y por tanto se es considerada como indispensable para la vida social.

Pero además la Constitución, como hemos visto anteriormente, impone a los poderes públicos el deber de fomentar la práctica deportiva.

En lo que se refiere a la legislación sobre régimen local, el art. 26.1. c) de la LRBRL impone este servicio con carácter obligatorio para todos los municipios de más de 20000⁹ habitantes, y a su vez, el 25.2. m) reserva a todos los municipios ejercicio de competencias en materia de *actividades e instalaciones deportivas* en los términos que establezcan la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la distribución de competencias. También hemos visto cómo la Comunidad Autónoma de Andalucía ha concretado este ejercicio de competencias de forma amplia en el art. 7 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre sobre Deporte.

De todo lo dicho hasta ahora se desprende que el deporte constituye un servicio público local que tiene el carácter de mínimo y obligatorio para los municipios de más de 20000 habitantes en su concreción de habilitación de instalaciones deportivas de uso público, y que tiene, para los municipios de población igual o inferior a los de 20000 habitantes, así como para el resto de los entes locales de carácter territorial, el carácter de servicio público nominado, y cuya efectiva materialización comprende todas las actividades especificadas

⁹ En Cataluña, ya hemos visto cómo el artículo 39 del Decreto Legislativo 1/2000, de 31 de julio del Deporte dispone que los municipios de más de 5.000 habitantes *“deberán garantizar la existencia en su territorio de instalaciones deportivas de uso público”*. A pesar de que la dicción del precepto no tiene la misma fuerza imperativa que el art. 26 de la LRBRL, dudo sobre la legalidad de la imposición de esta obligación a los municipios de población de más de 5.000 habitantes, en contradicción con dicho art. 26, que tiene el carácter de *básico*, y, por tanto, indisponible para el legislador autonómico, y máxime tras los términos de la Sentencia del Tribunal supremo de 19 de enero de 1999, citada anteriormente, y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1989, que entiende que los servicios mínimos del art. 26 de la LRBRL se identifican con la imagen mínima de las competencias municipales necesarias para que el municipio sea reconocible como tal. Además, el Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, sobre régimen local, posterior por tanto, impone esta obligación a los de más de 20.000 habitantes, como la LRBRL.

en el art. 7 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre de la Comunidad Autónoma Andaluza en el ámbito de sus entes locales.

El servicio público deportivo local, implica, pues, prestaciones tanto de orden organizativo (promoción del deporte, organización de competiciones deportivo escolares) como materiales (adquisición de terrenos para uso deportivos, construcción de complejos deportivos).

VI. MODOS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO LOCAL DE DEPORTE

1. Modos de gestión directos y modos de gestión indirectos.

Las formas o modos de gestión del servicio público local de deporte, como las de todos los servicios públicos locales se subdividen en dos grandes grupos: modos directos y modos indirectos. En la gestión directa se mantiene tanto la titularidad del servicio como la titularidad de la gestión del servicio en mano pública; en la gestión indirecta ambas titularidades se disocian y mientras la titularidad sigue siendo pública (característica esencial en el servicio público), la gestión del servicio recae en manos privadas. El artículo 85.2 de la LRBRL, siguiendo con la tradición en esta materia, proclama que *“los servicios públicos locales pueden gestionarse de forma directa o indirecta. En ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad”*. Por tanto, la Administración pública competente es libre para de acuerdo con los principios de discrecionalidad y oportunidad, para determinar el concreto modo de gestión del servicio público de que se trate, sin más límite que no puede acudir a los modos indirectos cuando el servicio de que se trate implique ejercicio de autoridad.

Después de establecer la diferencia entre el modo directo e indirecto de prestar los servicios públicos locales hay que insistir en que todas ellas, tanto las que comprenden modos directos, como las que comprenden los indirectos son auténticas formas de gestión de servicios públicos, porque la titularidad de la actividad de que se trata, en nuestro caso, el deporte, es pública, sin que la gestión de un modo u otro implique privatización del servicio, al menos, en su sentido técnico-jurídico.

Y es que en los servicios públicos la dualidad público/privado puede ofrecer las siguientes concreciones:

a) Traspaso de la titularidad de una actividad del sector público al sector privado, con independencia de que cuando la actividad era pública no tuvie-

ra carácter monopolístico, y en consecuencia hubiese particulares prestando la misma actividad en concurrencia con la Administración. Consecuencia de este traspaso de titularidad es la *despublificación* del servicio, de tal modo, que si, posteriormente, la Administración quiere seguir prestando esta actividad, la misma tendrá la consideración y estará sujeta al ejercicio de la iniciativa económica por las Administraciones públicas en libre concurrencia y sometida a las mismas reglas que los particulares. Este supuesto constituye la auténtica privatización de servicios públicos y que como tal es una legítima opción del legislador en el ámbito de la dialéctica política.

b) Utilización de formas de derecho privado para gestionar las actividades económicas que realice la Administración de libre iniciativa. Constituye otra opción del operador administrativo que no afecta al servicio público, ni en su titularidad ni en su ejercicio.

c) Utilización de formas de derecho privado para gestionar actividades propiamente administrativas, es decir, aquellas que ejerce la Administración como atributo de su *ius imperium*. Esta forma es la que da lugar a la llamada *huida del Derecho administrativo* y que constituye una forma, a mi juicio espuria o ilegítima.

d) Utilización de formas y empresas privadas para la gestión de los servicios públicos, pero sujeta la relación al Derecho administrativo. Este caso constituye una forma indirecta en la gestión de los servicios públicos, prevista y regulada en la legislación administrativa, y que en sentido estricto el cambio de una forma directa de gestión a una indirecta no constituye privatización del servicio.

Retomando los distintos modos de gestión de los servicios públicos, los párrafos 2 y 3 del art. 85 de la LRBRL establece las siguientes:

A. Formas directas.

- a) Gestión por la propia entidad local.
- b) Organismo autónomo local.
- c) Entidad pública empresarial local.
- d) Sociedad mercantil local, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local.

La novedad con respecto a la redacción anterior a la Ley de Modernización del Gobierno Local consiste, pues, en incluir una nueva forma de gestión directa: la entidad pública empresarial local, a la que aludiré más adelante.

B. Formas indirectas.

En las formas indirectas, el art. 85 de la LRBRL remite “a las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 156 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio”. Y estas, según dicho artículo 156, son las siguientes:

- a) Concesión.
- b) Gestión interesada.
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.
- d) Sociedad de economía mixta, en la que la Administración participe por sí o por medio de una entidad pública en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

La innovación establecida en este artículo con respecto a su redacción anterior y que consiste en remitir en bloque, el legislador de régimen local, a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para concretar cuáles son las formas indirectas de gestión, ha de ser saludada como positiva; en primer lugar, porque se consolida el contrato de gestión de servicios públicos como una categoría típica de contrato administrativo; y, en segundo lugar por la desaparición del arrendamiento, como forma de gestión de los servicios públicos, forma de gestión que prácticamente había desde hace tiempo caído en desuso.

Es definido el contrato de gestión de servicios públicos en el artículo 154.1 del Real Decreto Legislativo como un contrato mediante el cual las Administraciones públicas encomiendan a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio público, definición que ampara a las cuatro modalidades antedichas. La definición legal es completada por el artículo 155 por una nota positiva y otra negativa; la positiva es que se tiene que dar uno de los requisitos esenciales que predicamos del servicio público: su contenido económico, y así dice el art. 155 que esta modalidad contractual solo es admisible siempre que el concreto servicio público “*tenga un contenido económico que lo haga susceptible de explotación por empresarios particulares*”. La nota negativa, tradicional también es el Derecho local, y recogida, asimismo por el artículo 155 es que no pueden ser gestionados a través de esta fórmula los servicios públicos que impliquen “*ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos*”.

Asimismo, el art. 154.2 excluye expresamente del ámbito de aplicación de las normas que rigen el contrato de gestión de servicios públicos las siguientes modalidades para la prestación del servicio:

- Creación de entidades de derecho público.
- Sociedad de derecho privado con participación exclusiva de la Administración.

O dicho con otras palabras, expresamente queda excluido de su ámbito de aplicación todas las modalidades de gestión directa de prestación del servicio.

La duración máxima del contrato de gestión de servicios es de 50 años si el contrato implica ejecución de obra y explotación del servicio, y de 25 años si comprende únicamente la explotación del servicio (art. 157).

La forma de adjudicación del contrato, con carácter general es el procedimiento abierto o restringido y mediante concurso, con las siguientes excepciones que permiten acudir al procedimiento negociado (art. 159):

- a) Cuando no sea posible promover concurrencia en la oferta.
- b) En los supuestos de urgencia, en lo que no sea suficiente con acudir al procedimiento de urgencia.
- c) En los supuestos de reserva o secreto.
- d) Cuando el presupuesto de gastos del primer establecimiento del servicio sea inferior a 30050,61 euros y su duración inferior a cinco años.
- e) Cuando el concurso haya sido declarado desierto.
- f) Cuando el objeto del contrato sea la prestación de servicios sanitarios.

A continuación voy a examinar las concretas modalidades de gestión de los servicios públicos, con especial referencia a los deportivos, y me centraré con preferencia en el aspecto del servicio que constituye la planificación y organización de las actividades deportivas, en lo que a los entes locales compete, y dejando en un segundo plano la construcción de instalaciones deportivas, ya que estas constituyen el elemento pasivo -pero necesario- para la gestión deportiva, y que frecuentemente ya vienen dadas, a través de otros medios (convenios con otras Administraciones, ejecución previa y específica de las obras). Las materializaciones concretas de la gestión deportiva pública municipal son muy amplias, pues no hay más que asomarse al amplio elenco del art. 7 de la ley del Deporte de Andalucía para ver su magnitud, que comprende manifestaciones tan distintas como, aparte de la ob-

tención de suelo dotacional y construcción de instalaciones deportivas, la organización del deporte de base, del deporte escolar, de manifestaciones deportivas populares, promoción del asociacionismo deportivo, creación y articulación de una estructura local deportiva, colaboración con entidades deportivas locales, y teniendo en cuenta además que muchas de las concreciones allí reguladas admiten, a su vez otra pluralidad de actividades y actuaciones. Otra nota importante de dicho artículo es la concreción de las competencias deportivas de las diputaciones provinciales andaluzas, que aquí si están más acotadas, y pueden sintetizarse en las siguientes: colaboración con los entes locales de menos de 20.000 habitantes, colaboración (económica, técnica, dice la ley) con las entidades deportivas asentadas en el ámbito provincial, y colaboración para la celebración de eventos deportivos supramunicipales.

La primera consecuencia que se puede extraer de todo esta amplia gama de actuaciones, sobre todo para los municipios, es la necesidad de contar con una adecuada organización para la correcta ejecución de todas estas actividades, por lo que es sumamente importante seleccionar el concreto modo de gestión de esta actividad. Y para ello, como criterio general se han de tener en cuenta las siguientes consideraciones y por su orden: 1ª determinar el lugar que la gestión deportiva ocupa en la lista de las prioridades del gobierno municipal; 2ª hacer inventario de los recursos humanos, técnicos y materiales (tanto económicos como de infraestructuras deportivas) con los que cuenta el municipio y con los que podría contar a corto plazo; 3ª priorizar los objetivos a conseguir; 4ª tener siempre presente que el modelo a elegir tiene que venir dado en buena medida por los resultados a que lleguemos en las tres cuestiones anteriores; y 5ª tener en cuenta la posibilidad de utilizar simultáneamente dos o más fórmulas, por ejemplo, utilizar una determinada modalidad para la gestión de la mayoría de las actividades deportivas, y otra distinta para algunas concretas actividades, como la explotación de determinadas instalaciones, la organización de eventos concretos... etc., en definitiva, se trata de elegir el modelo que más se adapte a los recursos y objetivos, desechando en todo caso cualquier postura apriorística e ideológica, pues cualquiera de las submodalidades que vamos a examinar pueden ser lo mismo de buenas que de malas; el secreto está en saber elegir adecuadamente lo que conviene a cada caso particular, por eso aquí no valen recetas únicas y dogmáticas.

En cualquier caso, el de la determinación de la concreta forma de determinación de los servicios corresponde al Pleno (art. 22.1.f) LRBRL).

2. Los modos de gestión directos

Conviene recordad que los modos de gestión directos son aquellos en que permanece en mano pública tanto la utilidad del servicio como su gestión. examinemos cada uno de estos modos.

2.1 Gestión por la propia entidad local

La gestión deportiva, en esta modalidad, se diluye dentro de la total organización administrativa, sin peculiaridad alguna que la distinga, en lo que a la gestión se refiere, de la restante organización de la entidad. Dentro de la usual organización del gobierno municipal siguiendo el sistema denominado *ministerial* en que las restantes Concejalías se dividen, al modo de los ministerios, en torno a distintas áreas de actuación sectorial, es frecuente que la gestión deportiva se atribuya a una Concejalía, bien como agregada a otra u tras materias, generalmente *turismo, festejos, cultura y/o juventud* en función del mayor o menor grado de complejidad de la gestión deportiva o de la mayor o menor importancia con la que sea considerada, pero que en todo caso constituye una gestión diferenciada o semidiferenciada del resto de los servicios públicos y actividades municipales.

La doctrina ha puesto de relieve que este modo de gestionar el deporte por parte de los municipios corresponde a su etapa predemocrática, siendo esta forma de gestión prácticamente indiscutida, a través de una Concejalía de Deportes, y cuyo titular, normalmente, tenía poco peso político y la actividad poco peso específico, y cómo los ayuntamientos en esta época no estaban preparados ni material ni técnicamente para responder a la demanda social, y fueron los ayuntamientos democráticos los que impulsaron las actividades deportivas y para ello se fijaron en la figura de los organismos autónomos¹⁰.

La aseveración anterior, que históricamente es cierta, lógicamente no tiene porqué serla, o dicho con otras palabras, es cierto que en la época de la transición democrática ese era el panorama de la gestión deportiva de los ayuntamientos, pero no sólo en materia, sino en todas aquellas fuera de los servicios básicos suministros de agua, cementerios, basuras, etc., situación que yo mismo he puesto de relieve en otro lugar¹¹. Pero esto no quiere decir que

¹⁰ Vid. “*Las competencias de los entes locales en materia de deporte*”, de **Gabriel Real Ferrer**, en “*Tratado de Derecho municipal*”. de **AA.VV.** Editorial Civitas, 2ª edición, 2003.

¹¹ “*Reivindicación de la función...*”, *op. cit.*

el impulsar de manera decidida la gestión del servicio deportivo implique *necesariamente* la asunción de otra forma gestora, máxime cuando cualesquiera otra de las directas implica la constitución de una persona jurídica¹², y las personas jurídicas con como los niños: hay que meditar mucho antes de traerlos al mundo.

Y es que la concejalía asume el carácter representativo y directivo de la gestión deportiva, y su capacidad gestora dependerá de los recursos económicos asignados, de su capacidad de liderazgo, y de la calidad y cantidad del aparato burocrático y técnico en que se apoye, como ocurre en el resto de los servicios indiferenciados del ayuntamiento. Además desde que existe la técnica del presupuesto por programas y la de catálogo de puestos de trabajo, pueden determinarse exactamente los costos e ingresos que el servicio genera. Y con estos mimbres podemos urdir el cesto de la gestión deportiva y llevar dentro de él todas las competencias que el artículo 7 de la Ley del Deporte de Andalucía atribuye a los municipios de una forma más que decente; y en caso y en el momento en que se estime que el cesto se ha quedado pequeño será el momento de plantearse el cambio en la modalidad de la gestión del servicio. Lo que quiero decir con esto, es que no hay que desechar *a priori* la fórmula de gestión “indiferenciada como obsoleta y superada y acudir en masa a los brazos de fórmulas de gestión personificada, lo cual llegará, si llega, insisto, en su caso y en su momento, porque así como es fácil la decisión política de pasar de una gestión diferenciada a una personificada¹³, y nadie va a ser objeto de críticas por ello, la vuelta atrás siempre será considerada como un fracaso -y a menudo lo será- de la gestión personificada.

2.2. Gestión mediante organismo autónomo local y entidad pública empresarial local

Vamos a estudiar de forma conjunta estas dos submodalidades de prestación del servicio deportivo puesto que son la misma realidad, lo único que va-

¹² En este mismo sentido **LLiset Borrell** y **López Pellicer** sostienen que el organismo autónomo se puede confundir con el propio órgano administrativo en la media en que no es más que un órgano al que se ha dotado tácticamente de personalidad jurídica. **Francisco LLiset Borrell** y **José Antonio López Pellicer** en “*Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*”. Editorial El consultor, 2ª edición, 2002.

¹³ El Ayuntamiento de El Ejido aprobó el 13 de julio de 1995 pasar de una gestión indiferenciada en materia deportiva a la gestión personificada mediante organismo autónomo. a la sazón gobernaba la Corporación con mayoría absoluta el Partido Popular, estando en la oposición el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida. El cambio de gestión fue aprobado por unanimidad, si bien los partidos de la oposición exigieron -y el gobierno aceptó-, en aras de la unani-

ria es la finalidad perseguida. en efecto, tanto el organismo autónomo local como la entidad pública empresarial, que es una novedad de la nueva redacción de la LRBRL, como cabemos, son una forma jurídico administrativa de gestión con organización autónoma. Tanto el organismo autónomo como la entidad empresarial poseen personalidad jurídica con la consiguiente posibilidad de ser titulares de derechos y obligaciones y realizar por sí mismos actos válidos en derecho y con presupuesto especial y patrimonio propio, en su régimen, están sujetos al Derecho administrativo en el caso de los organismo autónomos, y por el Derecho privado con matizaciones las entidades públicas empresariales. Constituye una técnica de descentralización funcional, técnica de la descentralización funcional de honda raigambre en el Derecho municipal y que inicialmente era conocida con el nombre de fundación pública del servicio, porque de eso se trataba -y se trata, de crear una persona jurídica pública *ad hoc* para la prestación de un concreto servicio público cuya titularidad corresponde al ente creador, y sujeto el organismo autónomo a su tutela.

Con respecto a la gestión por órgano especial por la propia entidad, la única pero cualitativa diferencia, es la constitución de una persona jurídica, como ya se ha dicho anteriormente, y que fue una modalidad de gestión del servicio deportivo que alcanzó gran auge en los primeros momentos de los ayuntamientos democráticos, y justo es decirlo, en la actualidad. Desde mi punto de vista, y como recoge la doctrina, la principal virtualidad de los organismos autónomos en lo que a la gestión deportiva se refiere, es la posibilidad de que formen parte de sus órganos rectores personas interesadas e los diferentes ámbitos o aspectos de la práctica deportiva que radiquen en el municipio, y distintos de los concejales que integran la Corporación.

Ante la parva regulación de esta institución en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio (aún en vigor en lo que no se oponga específicamente a lo legislado posteriormente), y puesto que su art. 87 difiere a sus estatutos, que son aprobados por la Corporación municipal, la determinación de los órganos de gobierno y su competencia, se han venido estableciendo en los estatutos, órganos compuestos por personas ajenas a la Corporación municipal y con competencias decisorias. Bien es cierto que el Real Decreto 2568/1986 que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, posibilita a ésta a crear órganos desconcentrados denominados Consejos Sectoriales, compues-

midad- que el organismo autónomo en vez de denominarse "Patronato" como estaba previsto en el proyecto inicial cambiase el nombre a "Instituto"; se ve que la corriente filosófica nominalista del medievo, de Guillermo Occam no ha perdido adeptos en la actualidad.

tos por personas no miembros de la Corporación y relacionadas con la actividad concreta de que se trate, si bien su función es meramente consultiva y de asesoramiento, y que, posteriormente, el art. 22 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre admite que los órganos administrativos estén integrados por organizaciones representativas de intereses sociales, pero a mi juicio, la integración de estos representantes sociales en los órganos rectores de los organismos autónomos, representan las siguientes ventajas sobre los Consejos Sectoriales, que pudieran asesorar al Concejal de Deportes y sobre los propios órganos administrativos: 1º la constitución de los órganos rectores de los organismos autónomos integrados por miembros sociales, es anterior a los Consejos Sectoriales, y mucho anterior, por tanto a la Ley 30/1992, con lo que se cuenta con una cierta tradición; 2º la completa libertad, por ausencia de regulación legal específica, en la integración de este tipo de miembros en los órganos rectores, así como en la determinación de la competencia de estos órganos. 3º La imposibilidad, por imperativo legal, de integrar en las Comisiones Informativas y en la Comisión de Gobierno a personas que carezcan de la cualidad de concejales; y 4º de carácter psicológico para los miembros no concejales que conciben el organismo autónomo como una entidad distinta al ayuntamiento y más próxima a sus inquietudes por la especificidad del fin a perseguir, e incluso como un *territorio neutral* libre de las disputas políticas/ideológicas de los concejales.

El organismo autónomo “Instituto de Deportes de El Ejido” tiene los siguientes órganos formados por miembros no concejales:

El Consejo Territorial, formado por un vecino elegido por cada una de las seis Juntas Locales, en que se desconcentra territorialmente el municipio de El Ejido, más otro elegido por el Ayuntamiento¹⁴. Tiene competencias para informar en todos aquellos asuntos en los que sean requeridos por los restantes órganos, así como formular propuestas y sugerencias en cuantas mate-

¹⁴ Las Juntas Locales son órganos desconcentrados territorialmente del municipio de El Ejido, cuyos miembros son designados por los portavoces de los grupos políticos tras la celebración de elecciones municipales entre vecinos residentes en dichos núcleos en proporción al número de vecinos empadronados en las secciones correspondientes a cada núcleo y de los resultados electorales de cada núcleo obtenidos por cada partido que ha obtenido representación municipal. Actualmente existen seis: Pampanico –Tarambana, Matagorda– Los Baños, Balerna, San Agustín, Las Norias, y Santa María del Águila. Ejercen competencias delegadas del ayuntamiento en el otorgamiento de licencias menores, presupuesto y organización de fiestas, informe preceptivo para la aprobación de los presupuestos municipales, así como en el planeamiento que afecte al núcleo correspondiente.

rias constituyan el objeto del Instituto, con especial llamamiento a aquellas que supongan una mayor y mejor vertebración del territorio municipal. Se reúne con carácter ordinario, una vez cada cuatro meses.

El Consejo Deportivo, formado por siete representantes elegidos por y entre los diferentes clubes o asociaciones deportivas del municipio; más otros seis elegidos por aquellos clubes o asociaciones deportivas domiciliadas en el territorio de las Juntas Locales (uno por cada una de ellas); más un representante de las Asociaciones de Padres del municipio; más un representante de los profesores de educación física que ejerzan su magisterio en el término de El Ejido; más un representante de los entrenadores de nivel regional o nacional con licencia en vigor que residan en el municipio y que ejerzan en clubes del municipio, y más un representante por cada Consejo Sectorial constituido en el ámbito de la Concejalía de Servicios Sociales. Sus competencias son las mismas que las del anterior Consejo, si bien el acento se pone aquí en la mejora y profundización de los aspectos técnicos del deporte en el municipio ejidense. Igualmente, se reúne con carácter ordinario una vez al cuatrimestre.

El Plenario, que está constituido por el Consejo Territorial, el Consejo Deportivo y por la Junta de Gobierno, integrada ésta por el Presidente (el Alcalde), el Vicepresidente (Teniente de Alcalde que designe el Alcalde), tres concejales del gobierno municipal y dos de la oposición y designados por ésta. Sus competencias son: asistir a la Junta de Gobierno siempre que sea requerido, formular propuestas y sugerencias e informar preceptivamente el programa de actividades y el presupuesto.

La nueva redacción de la LRBRL crea en este apartado la modalidad de la entidad pública empresarial local, creación que tiene su fundamento en la Ley 6/1997 de 14 de abril, de la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que establece como género los denominados “organismos administrativos”, con dos especies: los “organismos autónomos” y las “entidades públicas empresariales”. Constituyen un género en cuanto que tienen personalidad jurídica propia y su finalidad es gestionar en régimen de descentralización funcional, y la diferencia entre sus dos especies consiste en el contenido directamente económico de la finalidad perseguida (entidades públicas empresariales), o no. Así, mientras que la función de los organismos autónomos es la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicio público (art. 45 LOFAGE), la de las entidades públicas empresariales consiste en la realización de estas mismas actividades, en el caso de que sean susceptibles de contraprestación (art. 53 LOFAGE). La segunda nota distintiva entre ambos es que mientras que los orga-

nismos autónomos se rigen por el Derecho administrativo (art. 45 LOFAGE), las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado excepto en las siguientes materias (art. 53 LOFAGE): a) formación de voluntad de sus órganos; b) ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas; c) en lo previsto en la legislación presupuestaria; d) las previstas específicamente en esta ley, y d) las que prevean sus estatutos. Es importante señalar que en materia de contratación el art. 57 de la LOFAGE remite a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuyo artículo 1.3 excluye de su aplicación, *a sensu contrario*, la contratación de estos organismos cuando realicen actividades que, aunque consideradas de interés general tengan carácter industrial o mercantil, excepto cuando se trate de contratos de obra cuyo presupuesto supere una determinada cantidad y su financiación sea principalmente pública, así como cuando se trate de contratos sin consideración alguna a su importe o al carácter de su financiación, entre otros, que se refieran a la construcción de equipamientos deportivos en cuyo caso les son de aplicación las normas de contratación pública relativas a la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación (art. 2 Real Decreto Legislativo 2/2000, de Contratos de las Administraciones Públicas), y siendo de aplicación en toda la restante materia contractual el ordenamiento privado.

El artículo 85 bis de la LRBRL remite, en lo no previsto expresamente en dicho artículo, la regulación de estos organismos a los artículos 45 a 52 de la LOFAGE en lo que se refiere a los organismos autónomos locales, y 53 a 60 para las entidades públicas empresariales locales.

El artículo 85 bis exige que estos organismos estén adscritos específicamente a un área o Concejalía del ayuntamiento, pudiendo las entidades públicas empresariales quedar adscritas a un organismo autónomo.

El órgano de gobierno de los organismos autónomos será el Consejo Rector, cuya composición se establecerá en sus estatutos, y aunque no dice nada más el precepto, de dicho Consejo Rector pueden formar parte personas no concejales, sobre todo cuando el propio precepto **impone como obligatorio** que el Consejo de Administración de las entidades públicas empresariales locales (así denomina el art. 85 a su órgano de gobierno) que es designado por la Junta Local de Gobierno, esté formado por miembros del Pleno o de la referida Junta, por empleados públicos relacionados profesionalmente con el objeto de la entidad, y por representantes de los usuarios y/o de las asociaciones y entidades relacionadas con la actividad.

En el loable intento de profesionalizar estos organismos, el art.85 bis exige que el titular máximo del órgano de dirección, tanto de los organismos autónomos como de las entidades públicas empresariales, sea un funcionario de carrera o profesional del sector privado con titulación superior en ambos casos, y si proviene del sector privado con diez años de experiencia como mínimo.

Finalmente, para evitar el descontrol de estos organismos el art.85 bis aumenta su grado de tutela y de dependencia del ayuntamiento con los siguientes mecanismos: a) quedan sometidos al control de eficacia por el área o Concejalía a la que queden adscritos; b) los gastos en materia de recursos humanos quedan sujetos a control y evaluación de los órganos competentes en esta materia del ayuntamiento; c) los aumentos retributivos del personal requieren la previa aprobación de la Junta Local de Gobierno; y d) quedan sometidos a autorización previa del área o Concejalía a la que queden adscritos para la celebración de contratos por cuantía superior a la que establezca el área o Concejalía.

Establecido el régimen de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales locales queda determinar cual de estos dos organismos públicos sea el adecuado para la gestión deportiva municipal, para lo que deberemos formular otra pregunta ¿la gestión deportiva municipal tiene un contenido neto o principalmente económico susceptible de explotación? Únicamente si se contesta afirmativamente a la pregunta se podrá utilizar la modalidad de entidad pública empresarial, puesto que entiendo que no existe libertad para elegir entre éste y el organismo autónomo, sino que cada uno responde a una finalidad distinta, dependiendo la misma de la elección del modelo; en caso contrario estaríamos ante un supuesto de desviación de poder por fraude de ley. Pues bien, si tenemos en cuenta el amplio elenco de materias que el art. 7 de la Ley del Deporte de Andalucía atribuye a los ayuntamientos la respuesta ha de ser claramente negativa, pues muchas de estas, por no decir la mayoría exceden de un contenido susceptible de obtener contraprestación económica por la prestación del servicio. Cosa distinta es que determinados aspectos concretos del servicio si pueden tener esta explotación netamente económica (por ejemplo, un gimnasio, la organización de un evento deportivo), pero en su consideración global e integral la gestión deportiva carece de la nota de ser eminentemente económica. Incluso para la gestión de estas concretas actividades deportivas netamente económicas podría constituirse una entidad pública empresarial dependiente del organismo autónomo encargado de la total gestión deportiva.

Finalmente, nada obsta a que, constituido un organismo autónomo para la gestión del servicio público deportivo municipal, para una manifestación

concreta del amplio elenco de actividades que lo conforman, dicho organismo autónomo pueda acudir a utilizar instrumentalmente algunos de los modos indirectos de prestación del servicio (el concierto, por ejemplo).

2.3 Gestión mediante sociedad mercantil local

La sociedad mercantil local es otra forma tradicional de gestionar los servicios públicos de forma directa, pues al ser el capital de la sociedad íntegramente local, es decir, público, a pesar de vestir ropaje privado, la gestión es considerada pública.

El art. 89 del Reglamento de Servicios venía exigiendo que esta modalidad de gestión podía utilizarse para la gestión de los servicios económicos, requisito que ha desaparecido en el nuevo artículo 85 ter de la LRBRL, por lo que hay que concluir que se puede acudir a esta fórmula libremente.

Ahora bien, necesariamente ha de adoptar la forma de sociedad mercantil de responsabilidad limitada, y como novedad, el artículo 85 ter de la LRBRL, para evitar abusos pasados, exige que el capital esté íntegramente desembolsado en el momento de su constitución.

Se rigen por el derecho privado, tanto en su organización y régimen internos como en sus relaciones externas, excepto en lo que dispongan las leyes en materia presupuestaria, contable, control financiero, control de eficacia y contratación (art. 85 ter). En lo que a la contratación se refiere, le es de aplicación el régimen previsto en el artículo 2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, más arriba examinado.

Una innovación prevista en el art. 85 ter de gran calado y que rompe con el régimen anterior, es que la Junta General de Accionistas de la sociedad no tiene que estar compuesta por la Corporación Municipal como exigía el art. 92 del Reglamento de Servicios, artículo que en la actualidad ha de entenderse derogado, sino que la composición, forma de designación y funcionamiento de la Junta General serán libremente fijados en los Estatutos sociales; y lo mismo ocurre con el Consejo de Administración y sus restantes órganos de gobierno. Esta modificación no puede por menos que se aplauda en aras de la agilidad de la gestión, ya que a menudo la Junta General no era sino una reproducción de los debates políticos fijados de antemano por las posturas ideológicas antes que por las necesidades de la gestión de la concreta actividad, y no puede argüirse de contrario que este sistema puede favorecer la opacidad de la gestión y minorar los sistemas de control de la oposición porque,

en primer lugar, al ser la sociedad de capital íntegramente municipal, su balance ha de acompañar al presupuesto de la entidad, por lo que en el momento de su aprobación y de su liquidación, la oposición política tiene acceso a la documentación, y es objeto de debate plenario, pero muy importante, este debate político se produce en el seno del Pleno, pero no en el de la Junta General de Accionistas, en los que solo deben primar criterios de gestión y económicos; en segundo lugar, al ser el capital público, asimismo la sociedad queda sujeta a la fiscalización de la Cámara de Cuentas; y, en tercer lugar, la oposición política siempre puede utilizar para solicitar información y controlar la acción de gobierno todo el instrumental que le ofrece la legislación de régimen local en esta materia, como en todas las demás.

Precisamente, y en esto es en lo único que voy a ser dogmático, la figura de la sociedad de capital íntegramente público, no la considero adecuada para la gestión de servicios públicos, ni incluso para el libre ejercicio de actividades económicas por parte de las Administraciones Públicas en concurrencia con los particulares. Y ello no porque entienda que los gestores privados son mejores que los públicos, sino que lo que ocurre es que entiendo que la empresa de capital íntegramente público conlleva en germen unos factores que potencialmente, aunque ello no quiere decir que necesariamente se produzca en todos los casos, predisponen a la ineficacia; los administradores de la empresa pública gestionan intereses ajenos, hasta aquí lo mismo que en la empresa privada, pero las notas diferenciadoras son, por una parte, que los administradores de la empresa pública en vez de rendir cuentas a un Consejo de Administración, las rinden a órganos políticos, aunque formalmente se denominen Consejo de Administración; por otra parte, los políticos que constituyen el Consejo de Administración de la empresa pública no tiene que rendir cuentas de su gestión a la Junta de Accionistas, interesada ésta únicamente en la buena marcha de la empresa y en su rentabilidad económica, sino a un difuso cuerpo electoral de intereses genéricos, a menudo contradictorios, que no le van a exigir explicaciones por la concreta marcha de tal o cual empresa pública, y sí por otras demandas de tipo sociales o políticas, por lo que la estricta responsabilidad de los políticos como consejeros queda desdibujada por un lado, y por otro, es muy fácil para estos políticos/consejeros utilizar la empresa pública como instrumento para conseguir fines que no tienen nada que ver con la cuenta de resultados de la empresa, y a menudo están en contradicción con los fines estrictamente societarios, o son extraños a ellos, en detrimento de su eficacia, eficiencia y rentabilidad, sin que ello quiera decir que estos fines sean ilegales, sino que pueden responder a otras motivaciones y resultados distintos del objeto social.

Este sistema suele ser utilizado, en lo que a la gestión deportiva se refiere, para gestionar de forma empresarial grandes instalaciones o la organización de grandes eventos, como la entidad *Barcelona Promoción de Instalaciones Olímpicas, S. A.*. Pero a mi juicio, el resultado de utilizar esta fórmula es un sistema híbrido que no se rige en su totalidad ni por el ordenamiento privado ni por el público; por otra parte, la titularidad de la gestión sigue siendo pública, y, en tercer lugar, el capital sigue siendo íntegramente público, por tanto, aplíquese el modelo, por ejemplo de entidad pública empresarial, en el que se persigue finalidad estrictamente económica, el capital sigue siendo íntegramente público, la gestión del servicio es pública, y, además se puede utilizar el derecho privado en materia de contratación externa, exactamente de la misma forma que en la sociedad mercantil pública; incluso en el supuesto que la sociedad respete escrupulosamente su objeto y sea eficiente, la única virtualidad práctica, por tanto, que podría presentar esta fórmula es la utilización instrumental del Derecho privado, pero, como hemos visto, no en su totalidad, y además, esto también se puede conseguir con el organismo autónomo empresarial.

3. Los modos de gestión indirectos

Como ya sabemos los modos de gestión indirectos son aquellos en los que se disocia la titularidad del servicio, que es pública, de la titularidad de la gestión, que es privada, lo cual no quiere decir que la Administración titular del servicio no participe de la propia gestión, en algunas de las modalidades indirectas, y en todos siempre tiene algún control sobre la gestión del servicio, en unos de forma más intensa y en otros de forma más desvaída.

3.1 La concesión

La concesión es una fórmula mediante la cual la Administración titular del servicio transfiere a una persona física o jurídica la gestión del mismo asumiendo esta, el riesgo económico (a su riesgo y ventura, es la expresión usualmente utilizada, y que recoge el art. 156 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Como sabemos, la Ley de Contratos, concibe la concesión de la gestión de servicios públicos como una modalidad contractual, acabando por vía legislativa con una vieja polémica doctrinal sobre si la concesión tiene carácter contractual o no.

El concesionario percibe su retribución por la explotación del servicio, normalmente mediante los propios usuarios. al correr con los riesgos de la explotación, lógicamente, la capacidad estratégica de decisión corresponde al concesionario, quedando la Administración en un segundo plano, lo cual no

quiere decir que se desentienda en absoluto de la buena marcha del servicio, porque no se puede olvidar, y no me cansaré de repetir que el servicio continúa siendo de titularidad pública, y ello se consigue a través de los mecanismos de seguridad que regula la ley y, fundamentalmente, en las cláusulas contractuales. Como quiera que de todas las formas de gestión de servicios públicos en esta es donde menos interviene de forma directa la propia Administración, el secreto para que no quede ésta a merced del concesionario estriba en redactar un buen pliego de cláusulas que son las que van a regular, entre otros extremos, los supuestos y mecanismos de la intervención de la Administración en la propia gestión del servicio, así como la tipificación de un catálogo de infracciones por parte del concesionario con su correspondiente sanción que, incluso puede llegar a la rescisión del contrato concesional.

En materia de gestión deportiva, a pesar de ser la modalidad en la que menos control directo existe por parte de la Administración, puede ser utilizado para la explotación de algunas instalaciones o servicios determinados o para la ejecución de obras de envergadura, pero prestando gran atención a la redacción del pliego de cláusulas. Por ejemplo, puede gestionarse así, la construcción de una piscina con posterior explotación de su uso por parte del concesionario; el pliego de condiciones puede reservar unos días determinados a la semana, o unos servicios concretos que el concesionario debe prestar sin coste a la Administración concesionaria o a los usuarios que ésta determine. La doctrina también señala esta modalidad como forma frecuente de prestar el servicio de telearrastres y telerremontes de las pistas de esquí que los municipios conceden a las empresas explotadoras de las pistas de esquí.

3.2 La gestión interesada

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dice que en la gestión interesada la Administración y el empresario participarán de los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato. **Sosa Wagner** define esta modalidad indirecta y contractual de prestación de los servicios públicos como *“aquella forma de gestión de un servicio público en la que el gestor, comprometido en la prestación del servicio público cuenta, de un lado, con la colaboración de la Administración, de otro, con una remuneración mínima en forma de interesamiento que se concreta en una cláusula en virtud de la cual, cuando se producen beneficios por encima del mínimo asegurado, se atribuye al gestor una parte de ellos con el objeto de fomentar la prestación eficaz del servicio público encomendado”*¹⁵. A diferencia de la concesión no corre a riesgo y ventura del empresa-

¹⁵ **Francisco Sosa Wagner**: *La gestión... op. cit.*

rio, porque la Administración le garantiza un mínimo, que cuando menos debe cubrir sus gastos de inversión y de explotación.

Esta figura era desconocida por el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, y apareció regulada en la ley antigua Ley de Contratos del Estado, desde donde pasó al art. 85 de la LRBRL.

Una parte de la doctrina ha entendido que esta figura no tiene relevancia específica, y que todo lo más, puede ser incluida una cláusula que garantice un mínimo al empresario prestador del servicio, y abogada por la supresión de la categoría, pero no ha sido así.

En este sentido no veo virtualidad práctica para la aplicación de esta modalidad en la gestión del servicio público de deportes, a pesar de que **Real Ferrer** y otros, al tratar de los modos de gestión de los servicios deportivos, la considera una “fórmula flexible y muy adecuada para atribuir el mantenimiento y la realización de actividades a empresas, clubes o federaciones, tanto en lo relativo a instalaciones de la naturaleza que sean, como a escuelas deportivas¹⁶”. Personalmente, suscribo íntegramente las palabras de **Real Ferrer** pero para la siguiente modalidad que analizado, el concierto, figura que extrañamente **Real Ferrer** no trata en su trabajo citado.

3.3 El concierto

El concierto es una modalidad de gestión indirecta de los servicios públicos que son prestados por una persona natural o jurídica que realiza actividades análogas a las que constituye el servicio público de que se trate, en nuestro caso, gestión deportiva. La diferencia con la concesión es clara: no se trata de un llamamiento que la Administración hace para que quién esté interesado establezca y explote el servicio de que se trate, sino que se parte de una actividad que ya está siendo prestada con carácter privado por un particular, y lo que hace la Administración es aprovechar esa actividad e instalaciones ajenas para prestar su servicio. Por la propia naturaleza de esta modalidad contractual la fórmula adecuada de selección del gestor del servicio será la de concurso mediante procedimiento restringido entre aquellas entidades que presen tal actividad con carácter privado, o incluso el procedimiento negociado si solamente hay en el municipio una entidad que realice el servicio, pues entonces no es posible promover la oferta y se da el supuesto previsto en la letra a) del artículo 159 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

¹⁶ **Gabriel Real Ferrer**: *Las competencias... op. cit.*

Este modo de prestación ofrece interesantes perspectivas para la gestión de las actividades deportivas, en donde la Administración puede utilizar a las distintas entidades deportivas radicadas en su municipio o provincia para prestar las distintas disciplinas deportivas en sus modalidades de deportes escolares, deporte para todos, deporte para adultos, deporte para disminuidos psíquicos o físicos... etc. A este respecto hay que tener en cuenta que la mayoría de estas entidades son clubes federados que tienen la naturaleza de asociaciones sin ánimo de lucro catalogadas como entidades deportivas, pues el art. 16 de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, de Deportes de Andalucía clasifica a los entes deportivos, todos ellos sin ánimo de lucro, en clubes deportivos, federaciones deportivas y entes de promoción deportiva. Concretamente, los entes de promoción deportiva pueden ser declarados de utilidad pública y su finalidad es organizar y promover actividades deportivas, así como actividades de carácter lúdico, formativo o social, entre otras (art. 30 Ley del Deporte de Andalucía), y concretamente el artículo 31 de la misma Ley, les asigna específicamente, también entre otras, las siguientes funciones: a) colaborar con las Administraciones Públicas en la promoción de las diferentes modalidades deportivas; b) participar en la elaboración y diseño de los planes y programas de promoción del “deporte para todos”, y en la ejecución de los mismos; y c) gestionar instalaciones deportivas de titularidad pública.

La utilización de la modalidad del concierto con los entes deportivos ofrece la doble ventaja de que, por una parte la Administración tiene garantizada la prestación del servicio por gestores especializados en este tipo de actividades, y por otra la contraprestación económica de la Administración va a parar a estos entes, que no tienen por imperativo legal ánimo de lucro y que por tanto van a emplear estos recursos en actividades deportivas, con lo cual el sistema deportivo se refuerza a través de esta retroalimentación.

3.3 La sociedad de economía mixta

La gestión de los servicios públicos a través de sociedad de economía mixta, entendida como aquellas sociedades cuyo capital pertenece tanto personas privadas como personas jurídicas públicas, tiene honda tradición en la legislación local, prevista en el artículo 85 de la LRBRL. No es este el momento y el lugar adecuado de tratar en profundidad sobre esta institución, su naturaleza y problemática; sino que a los efectos de este trabajo baste añadir que dichas sociedades tiene naturaleza de derecho privado, se rigen en todo caso por este derecho, tanto en su organización interna, salvo en lo que se refiere a unas

pequeñas peculiaridades caracterizadas por el carácter de público de uno o varios de sus socios, como en sus relaciones externas.

La primera duda que surge es de si estas entidades pueden adoptar cualquier forma prevista en la legislación mercantil o de entre éstas, sólo las que limitan la responsabilidad. Parece, en principio, y sin poder profundizar más en la cuestión que pueden utilizar cualquier forma, puesto que el artículo 105 del Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, dispone que en este tipo de sociedades, la responsabilidad de la Entidad local se limitará a lo que expresamente conste en la escritura de constitución, que no podrá ser inferior al valor de los bienes o derechos que haya aportado, precepto del cual se deduce que limitando en escritura pública la responsabilidad vincula la exclusión tanto a los otros socios como a terceros, de todas formas, es una cuestión polémica¹⁷. Sí pueden constituir a estos efectos las entidades locales sociedades cooperativas, que autoriza expresamente el art. 105 del TR, así como sociedades laborales, aunque insisto que la admisión de fórmulas no limitativas de la responsabilidad, y de estas otras formas societarias no es una cuestión ni mucho menos pacífica en la doctrina. **Real Ferrer** admite la empresa mixta cooperativa y señala que en estos casos los socios del ayuntamiento pueden ser los clubes que pueden prestar asistencia técnica o colectivos de profesionales para prestar, por ejemplo, los servicios médicos¹⁸.

En lo que se refiere a las peculiaridades del régimen jurídico de las sociedades de economía mixta, el artículo 104.2 del TR permite que en el acuerdo constitutivo se establezcan especialidades internas, tanto estructurales como funcionales que, exceptúen la legislación societaria aplicable, en la medida necesaria para promover y desarrollar la empresa mixta. ¿Qué quiere decir esto? Pues que el TR autoriza a excepcionar en alguna medida el régimen ordinario de las sociedades privadas en aras de la finalidad pública perseguida atribuyendo unas facultades exorbitantes a la Administración Pública en la organización de la sociedad que no sería posible si se sujetara estrictamente al régimen societario común en función del capital aportado. Este régimen excepcional apenas aparece recogido específicamente en la legislación. El artículo 107 del Reglamento de Servicios exige que los acuerdos de máxima

¹⁷ **Francisco Sosa Wagner:** *La gestión... op. cit.*

¹⁸ **Gabriel Real Ferrer:** *Las competencias locales... op. cit.*

intensidad de los órganos de gobierno y administración de la empresa mixta sean adoptados por mayoría de tres cuartas partes del número estatutario de votos, que son los siguientes: a) modificación del acto de constitución o de los Estatutos de la empresa; b) aprobación y modificación de los planos y proyectos generales de los servicios; c) operaciones de crédito; y d) aprobación de los balances. Por su parte, el art. 108 del RS declara que los representantes que correspondan a la Corporación en los órganos de gobierno y administración de la empresa sena nombrados por aquéllas en la proporción de un 50% entre los miembros que la constituyan y técnicos, unos y otros de su libre designación y remoción. **Broseta Pont** señala como singularidades que excepcionan el régimen común del derecho societario las siguientes : declaración de intransmisibilidad de las acciones o sometimiento a un procedimiento especial para su enajenación; sometimiento de la modificación de los estatutos a una autorización administrativa; nombramiento de los administradores del ente local fuera de la Junta General y mediante un acto administrativo; y derecho de veto de los accionistas públicos sobre los acuerdos de la Junta General y Consejo de Administración¹⁹. Otra peculiaridad existente en la práctica, es que el Presidente del Consejo de Administración sea quien en cada momento ostente la cualidad de Alcalde del municipio.

¿Y qué traducción o qué virtualidad ocupa este sistema de prestación de los servicios públicos por sociedad de economía mixta en la gestión deportiva? A mi juicio esta opción es la más sofisticada y que su aplicación quedará reducida a los grandes municipios, o en todo caso, cuando la gestión deportiva aparezca con una gran intensidad tanto cualitativa como cuantitativa. La gestión mediante empresa mixta permite aunar recursos y esfuerzos tanto públicos como privados en una simbiosis, quizás de equilibrio delicado, pero de resultados muy satisfactorios si se logra alcanzar el punto medio. La presencia del capital privado asegura la eficiencia en la gestión, en cuanto que el socio privado tendrá que dar cuenta a sus accionistas del balance de la actuación, con lo que garantizará una rentabilidad económica mínima de la gestión, de cuyo beneficio participará asimismo el ente local en la proporción de su aportación al capital social; de otra la presencia pública en los órganos de gobierno y administración de la empresa garantiza la participación del municipio en la propia gestión del servicio, a pesar de tratarse de un sistema indirecto de prestación, y máxime si los estatutos prevén facultades exorbitantes a favor de los representantes públicos, en cuyo caso, la mayoría de las decisiones estratégicas no sola-

¹⁹ **Manuel Broseta Pont**: *“Manual de Derecho mercantil”*. Editorial Tecnos, 9ª edición, 1991.

mente en la vida de la sociedad, sino en la gestión del servicio habrán de ser tomadas por unanimidad, lo que implica la máxima intensidad en la vinculación de los socios en la prestación del servicio. Por otra parte, este sistema garantiza una gestión integral de las actividades deportivas de competencia municipal al unificar en una misma gestión aquellas actividades deportivas susceptibles de obtención de rentabilidad de las que no lo son.

4. Formas atípicas de gestión de los servicios públicos deportivos municipales

Llamo formas atípicas de gestión de los servicios deportivos públicos municipales a todas aquellas que no tienen su encaje exacto en los apartados examinados hasta ahora, es decir, no están específicamente tipificados como modos de gestión de servicios públicos, pero nada se opone, incluso, al contrario, existen guiños del legislador para su aplicación. Veámoslo a continuación.

4.1 El convenio entre Administraciones Públicas

Como resulta que la legislación atribuye competencias en materia de deporte a todas las Administraciones Públicas territoriales, nada se opone a que diversas Administraciones suscriban convenios para prestarse entre ellas el servicio público deportivo, sistema que, además tiene la ventaja de que no es necesario constituir una persona jurídica nueva y específica, y además, puede servir como antecedente para la adopción posterior, en función de los resultados prácticos que se obtengan, de acudir a cualesquiera otras fórmulas más complejas.

El soporte legal lo encontramos en primer lugar, en el artículo 57 de la LRBRL, según el cual la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que se suscriban.

En segundo lugar, el art. 4.c) de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, excluye del ámbito de su aplicación a los convenios de colaboración que celebre la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí.

En tercer lugar, el artículo 145.2 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales permite expresamente el concierto entre Corporaciones Locales o entre una de éstas y el Estado u otra de carácter paraestatal.

Prima facie, y puesto que parece que la fórmula que ha de adoptar el convenio es la del concierto, podríamos decir que estamos en presencia de una fórmula indirecta de prestación del servicio, pero en realidad ello no es así, puesto que si pudiéramos sostener que es una fórmula indirecta puesto que un ente local recibe el servicio deportivo, por parte de otro que lo presta, esto en todo caso será válido para este supuesto, pero la casuística es más variada, y, así puede darse el caso de que se trate de prestaciones mutuas: piénsese en el caso de dos municipios limítrofes y próximos, uno de los cuales tenga instalaciones deportivas, pero carezca de un servicio técnico deportivo organizado, mientras que el otro carece de instalaciones, pero tiene organizado un servicio técnico deportivo, en este caso tanto uno como otro serían prestadores y receptores mutuos del servicio.

Si el criterio que se sigue para delimitar la gestión directa de la indirecta es que en la primera únicamente intervienen entidades públicas, y en la segunda, necesariamente ha de intervenir con el ente público una persona privada, es claro que en todos la casuística que pueda presentarse en este epígrafe estaremos ante una gestión directa; si entendemos por el contrario que el criterio distintivo hay que buscarlo en la gestión exclusiva por parte de la propia entidad, o por órganos o entidades creados por ella solamente, entonces nos encontraríamos ante un modo de gestión indirecta. No obstante, yo creo que en estos casos nos encontramos ante un *tertium genus*, en el que prima el carácter convencional entre Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias propias, antes que una concreta forma de gestionar el servicio.

En cualquier caso, esta fórmula es la ideal para la prestación de la cooperación técnica, económica y material en materia deportiva entre las Diputaciones y los pequeños municipios, y entre los municipios, ¿por qué no? entre sí.

4.2 El consorcio y la mancomunidad

Puede ser definido el consorcio como una *“entidad pública local e instrumental, constituida por la asociación voluntaria de dos o más entes locales del mismo o de distinto orden, o entre aquellos y cualesquiera otras Administraciones Públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro para la realización de fines prevalentemente lo-*

cales en los que todos ellos están interesados, y a través de la cual se articula preferentemente la cooperación administrativa²⁰.

Esta fórmula para la gestión de los servicios públicos no queda integrada en ninguno de los dos modos de gestión de los mismos; es más, el Reglamento de Servicios lo regula como una forma asociativa de gestión de los servicios; y es que, el consorcio, antes que una fórmula de gestión de servicios es una fórmula asociativa de los entes públicos, a pesar de que el art.87 de la LRBRL lo regula sistemáticamente en el capítulo dedicado a los servicios. A mayor abundamiento de su naturaleza asociativa, el artículo 110.5 del TR prevé que los consorcios pueden utilizar para la gestión de los servicios cualquiera de las formas anteriormente examinadas, y si ello es así, es porque propiamente el consorcio no constituye *per se* una modalidad prestadora de servicios exclusivamente.

Como se ha visto en la definición los consorcios tiene personalidad jurídica pública y pueden estar constituidos por entes de diversa naturaleza, e incluso por entidades privadas, pero eso sí, sin ánimo de lucro; se diferencian de los convenios interadministrativos en que las distintas Administraciones consorciadas, crean una persona jurídica nueva.

Esta fórmula es muy versátil y útil para la gestión de los servicios deportivos de forma común entre varios municipios, en cuanto que permite aunar diversos esfuerzos, tanto públicos como privados, teniendo en cuenta a su vez, que una vez constituido el consorcio puede gestionar el servicio a través de cualesquiera formas tanto directas como indirectas ya examinados. Este modelo de gestión está indicado únicamente para la gestión de estos servicios deportivos entre varios municipios de forma común; el debe consiste en la peculiaridad de sus órganos de gestión que necesariamente han de reproducir la dialéctica política entre los diversos entes que lo integran.

De la mancomunidad puede predicarse exactamente lo mismo que lo dicho para el consorcio; la única diferencia es que la mancomunidad sólo admite la asociación entre municipios (art.44 de la LRBRL), y ya vimos anteriormente cómo la legislación autonómica en materia deportiva contempla expresamente esta modalidad asociativa como forma de prestación del servicio público deportivo municipal.

²⁰ **Juan Francisco Parra Muñoz:** *A vueltas con la naturaleza jurídica del Consorcio.* Revista La Actualidad Administrativa, nº 20, 14-20 mayo 2001.

4.3 Las sociedades y asociaciones públicas

Por sociedades públicas entiendo aquellas que están formadas por capital íntegramente público y forma privada y naturaleza mercantil (por tanto no estamos en el supuesto de sociedades de economía mixta), pero tampoco me refiero al caso de las sociedades con capital íntegramente municipal, puesto que confluyen dos o más entidades públicas a la constitución del capital social.

La legislación no se opone a la existencia de estos entes, y la práctica demuestra su existencia, avalada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y siendo pacífica en la doctrina su admisión²¹.

En cuanto se trata de sociedades mercantiles, pero de capital íntegramente público, su régimen es el del ordenamiento privado, pero con las excepciones vistas en el supuesto de sociedades de capital íntegramente perteneciente a la entidad local.

Asimismo, entiendo que es factible la mera asociación entre entes públicos al margen de la figura del consorcio. Da pie para sostener esta opinión la disposición adicional quinta de la LRBRL, según la cual, las entidades locales pueden constituir asociaciones, de ámbito estatal o autonómico para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se aplicará en defecto de normativa específica la legislación de Estado en materia de asociaciones.

Cualquiera de estas fórmulas, en función del grado de complejidad, sobre todo asociativa, puede ser instrumento idóneo para la gestión deportiva común.

²¹ Como ejemplo de sociedad de este tipo puede citarse a la entidad “*Gestión de Aguas del Levante Almeriense, S. A.*”, cuyos socios son diversos municipios más la provincia de Almería. En lo que se refiere al Tribunal Supremo, *vid.* en sentencia de 23 de febrero de 1987; y en lo que se refiere a la doctrina, por todos **Francisco Sosa Wagner** en su obra reiteradamente citada en este trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV.**, “Comentarios a la Ley básica de régimen local”. Editorial Civitas, 2003.
- ALBI CHOLBI, FERNANDO**, “Tratado de los modos de gestión de las Corporaciones Locales”. Editorial Aguilar, 1961.
- BROSETA PONT, MANUEL**, “Manual de Derecho mercantil”. Editorial Tecnos, 1991.
- DE LA SERNA BILBAO, M. NIEVES**, “La privatización en España”. Editorial Aranzadi, 1995.
- LLISET BORRELL, FRANCISCO Y LÓPEZ PELLICER, JOSÉ ANTONIO**, “Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales”. Editorial El Consultor, 2002.
- REAL FERRER, GABRIEL**, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, en, “Tratado de Derecho municipal”, de autores varios, Volumen II. Editorial Civitas, 2003.
- PARRA MUÑOZ, JUAN FRANCISCO**:
- “A vueltas con la naturaleza jurídica del consorcio”. Revista Actualidad Administrativa, nº 20, 14-20 mayo 2001.
 - “El desarrollo local y fórmulas para su gestión. El ejemplo de la Comunidad Autónoma Andaluza”. Revista El Consultor, nº1, 15, enero 2003.
 - “Reivindicación de la función política de los gobiernos locales”. Revista Actualidad Administrativa, nº 5, 27 enero-2 febrero 2003.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO**, “La gestión de los servicios públicos locales”. Editorial Civitas, 1992.

Bibliografía sobre Derecho Administrativo del Turismo¹

María Matilde Ceballos Martín
Raúl Pérez Guerra

Profes. Titulares de Derecho Administrativo
Universidad de Almería

Profes. Tutores-Consultores de la Universidad Oberta de Cataluña
Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo -AECIT-

I. DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO DE ESPAÑA

¹ Trabajo realizado bajo el marco del Curso de Doctorado “*Hacia la configuración del Derecho del Turismo*”, impartido en la Universidad de Almería.

A continuación se incorpora el índice de este repertorio bibliográfico que hemos sistematizado según el siguiente orden:

1. Derecho Administrativo del Turismo de España.
 1. Legislación.
 - 1.1. Ediciones oficiales.
 - 1.2. Recopilaciones privadas.
 2. Jurisprudencia.
 - 2.1. Recopilaciones privadas.
 3. Revistas especializadas.
 - 3.1. Enumeración.
 - 3.2. Artículos.
 4. Repertorios bibliográficos.
 5. Obras Generales de Derecho Administrativo.
 6. Comentarios a la Constitución Española.
 7. Comentarios a los Estatutos de Autonomía.
 8. Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.
 9. Obras de Derecho Administrativo del Turismo.
 10. Libros Homenaje.
 11. Actas de Congresos, Seminarios y Jornadas de Estudio.
 12. Enciclopedias y Diccionarios.
- II. Derecho Administrativo del Turismo Italo-Francés.
 1. Bibliografía italiana y francesa seleccionada.
 - 1.1. Italiana.
 - 1.2. Francesa.

1. Legislación.

1.1. Ediciones oficiales.

CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Nueva Legislación Turística de Andalucía*, 2ª ed., 2 vol., Junta de Andalucía, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004.

CONSEJERÍA DE CULTURA, EDUCACIÓN Y TURISMO. DIRECCIÓN GENERAL DE TURISMO, *Legislación Turística de la Región de Murcia*, Dirección General de Turismo, Murcia, 1991.

J. A. CRUZ MÉNDEZ, *Ordenación Turística de Andalucía*, ed. Turismo Andaluz, Sevilla, 1993.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES, *Legislación de las Comunidades Autónomas sobre turismo*, 5 vol., 1988, *Legislación estatal sobre turismo*, 2 vol., 1986.

SECRETARÍA DE ESTADO DE TURISMO, *Normas Técnicas y de Planeamiento para Urbanizaciones Turísticas*, Madrid, 1977.

1.2. Recopilaciones privadas.

A. ASPIAZU MONTEYS, *Código completo de Turismo*, ed. De Vecchi, Barcelona, 1987.

F. BAYÓN MARINE, *Legislación Turística Española*, ed. Cívitas, Madrid, 1987.

Competencias en materia de Turismo, Ordenación del Turismo, Régimen Económico y Fiscal, Régimen Laboral, Ordenación de Alojamientos y Restauración I, Ordenación de Alojamientos y Restauración II, Legislación de Agencias de Viajes, ed. Síntesis, Biblioteca Jurídica de Turismo, Madrid, 1992.

A. BLASCO ESTÉVE y F. SEGURA FUSTER, *Legislación Turística Estatal y Balear*, Universidad de las Islas Baleares, IBATUR, Palma, 1994.

R. CABALLERO SÁNCHEZ, *Código sobre Legislación Turística*, ed. Mac. Graw Hill, Madrid, 2000.

- J. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Legislación Turística Española*, 2 vol., Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Imnasa, Madrid, 1966.
- R. GARCÍA MACHO (y otros), *Normativa Turística*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- O. MARLASCA MARTÍNEZ, *Legislación Turística*, 2 ed., ed. Universidad de Deusto, Bilbao, 1994.
- E. MARTÍNEZ DE SALINAS Y MENDOZA, *Textos Legales: Turismo*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Imprenta del BOE, Madrid, 1962.
- J. ORTIZ DE MENDÍVIL, *Hostelería: compendio de legislación vigente, con comentarios, concordancias, notas, jurisprudencia y formularios*, Nuevas Gráficas, Madrid, 1966.
- R. PÉREZ GUERRA y M. M. CEBALLOS MARTÍN, “Relación de disposiciones de Derecho Turístico Español dictadas a lo largo del siglo XX (ordenadas y sistematizadas por Administraciones y materias)”, *Documentación Administrativa*, 259-260, enero-agosto, (2001), pp. 371 a 589.
- “La legislación turística en 1996”, en *La actividad turística española en 1996*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo y Grupo Nexo, Madrid, 1997, pp. 569 a 579.
- “La legislación turística en 1997”, en *La actividad turística española en 1997*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo y Universidad de Almería, Madrid, 1998, pp. 601 a 617.
- “La legislación turística en 1998”, en *La actividad turística española en 1998*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo y Universidad de Almería, Madrid, 1999, pp. 691 a 712.
- “La legislación turística en 1999”, en *La actividad turística española en 1999*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 2000, pp. 635 a 654.
- “La legislación turística en 2000”, en *La actividad turística española en 2000*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 2001, pp. 647 a 666.

“La legislación turística en 2001”, en *La actividad turística española en 2001*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 2002, pp. 721 a 735.

“La legislación turística en 2002”, en *La actividad turística española en 2002*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 2003, pp. 560 a 570.

“La legislación turística en 2003”, en *La actividad turística española en 2003*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 2004.

I. QUINTANA CARLO y O. SÁNCHEZ GIL, *Legislación Turística Básica*, ed. Tecnos, Madrid, 1997.

E. ROCA ROCA, M. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, *Código de Turismo*, 1ª ed., ed. Aranzadi, Elcano, 2001.

Código de Turismo, 2ª ed., (declarado “Libro de interés Turístico Nacional”), ed. Thomson-Aranzadi, Elcano, 2004.

AA.VV, *Normativa turística gallega*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Coruña, 2002.

2. Jurisprudencia.

2.1. Recopilaciones privadas.

E. ROCA ROCA, M. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, *Código de Turismo*, 1ª ed., ed. Aranzadi, Elcano, 2001 (Parte Cuarta, titulada “Índice analítico de Jurisprudencia en materia de turismo”, pp. 731 a 751).

Código de Turismo, 2ª ed., ed. Thomson-Aranzadi, Elcano, 2004 (Parte Cuarta, titulada “Índice analítico de Jurisprudencia en materia de turismo”, pp. 1011 a 1039).

AA.VV, *Jurisprudencia de Hostelería IH*, (fundamentalmente laboral), 2 vol., Ediciones Profesionales y Empresariales, S.A., Madrid, 1994.

AA.VV, *Normativa turística gallega*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Coruña, 2002 (incluye jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales gallegos de lo contencioso-administrativo).

3. Revistas especializadas.

3.1. Enumeración.

Acta Turística, (Universidad de Zagreb, Croacia, desde 1992).

Annals of Tourism Research (Universidad de Wisconsin-Stout, Menomonie, Pergamon, USA, desde 1974)

Annals of Tourism Research en español (Universidad de las Islas Baleares, Palma de mallorca, desde 1999).

Aportes y Transferencias: tiempo libre, turismo y recreación (Universidad Nacional del Mar del Plata, Argentina, desde 1997).

Cuadernos de Turismo (Universidad de Murcia, desde 1998).

Estudios Turísticos (Instituto de Estudios Turísticos, desde 1963).

The journal of Torism Studies (Universidad de James Cook del Norte de Queensland, Australia, desde 1990).

Journal of Travel Research (Universidad de Colorado, USA, desde 1973).

Loisir et Societe, Society and Leisure (Universidad de Quebec, Canadá, desde 1979).

Papers de Turisme (Agencia Valenciana del Turismo, desde 1989).

Rassegna di Studi Turistici (Asociación Nacional Italiana de Expertos Científicos en Turismo, Roma, desde 1964).

Teoros: revue de recherche en tourisme (Universidad de Quebec y Montreal, Canadá, desde 1982).

Tourism and Hospitality Research: the Surrey quarterly review (Universidad de Surrey, Londres, desde 1999).

Tourism Review, Revue de Tourisme, Zeitschrift fur Fremdenverkehr (Asociación Internacional de Expertos Científicos en Turismo, St. Gallen, Suiza, desde 1954).

Turismo en Analise (Universidad de Sao Paulo, Brasil, desde 1992).

World Travel, Tourisme Mondial (Organización Mundial del Turismo, Madrid, desde 1963).

3.2. Artículos.

J. de ARESPACOCCHAGA FELIPE, “El Estado y el sector privado en el desarrollo turístico”, *RET*, 4, (1964).

“La industria turística y la especulación del suelo”, *RET*, núm. 8, (1965).

“La especulación del suelo en las zonas turísticas”, *Economía Financiera Española*, 13 y 14, (1966).

R. ARNANZ DELGADO, “El turismo y los modos de actuación urbanísticos”, *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, 17 y 18, (1967).

L. ARREGUI y M. MIRÓ, “Los planes de extensión turístico-residencial en el Área Metropolitana de Madrid”, *RDU*, 2, (1971).

J. I. de ARRILLAGA, “El control de la actividad de las agencias de viajes por la Administración Pública”, *RET*, 2, (1974).

J. M. ASPAS ASPAS, “Régimen Jurídico de los deportes de aventura. Consideraciones sobre el turismo activo”, *RArAP*, Monográfico, (1999).

D. AZNAR JORDÁN, “Masas forestales, turismo y medio ambiente, breve análisis sobre el uso recreativo de los montes”, *RArAP*, Monográfico, (1999).

I. BALLESTEROS ROS, “El turismo y su repercusión en la vida local”, *REVL*, 138, (1964).

“Los alojamientos extrahoteleros en España”, *REVL*, 159, (1968).

J. BARCELÓ PÉREZ, “El turismo, preocupación necesaria y preferente para algunos ayuntamientos”, *El Alcalde*, 17, (1968).

“Necesidades de la labor urbanizadora en una localidad turística”, *Municipalidad*, 187, (1969).

- R. BARRIL DOSSET, “Las oficinas municipales de Turismo en España”, *Boletín de Información de la Vida Local*, 29, (1970).
- M. P. BENSUSAN MARTÍN, “Turismo y Patrimonio Cultural”, *DA*, Monográfica, 259-260, (2001).
- J. BERMEJO VERA, “Administración Pública y Turismo”, *REALA*, 223, (1984).
- “El deporte como recurso turístico”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- “Régimen Jurídico de los Municipios Turísticos”, *DA*, 259-260, (2001).
- D. BLANQUER CRIADO, “Régimen Jurídico del Turismo Rural”, *RArAP*, Monográfico, 1999.
- “¿Ordenación o desordenación del turismo?”, *DA*, 259-260, (2001).
- F. J. BLANCO HERRAZ, “Fundamentos de la Política Comunitaria y Española en materia de Turismo Rural”, *RET*, 131, (1996).
- “Alternativas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- “Nuevas respuestas legislativas para la planificación territorial del turismo en España”, *Revista Internacional Papers de Turisme*, 27, (2000).
- J. BONET CORREA, “El Ordenamiento Turístico Español”, *RET*, 12, (1966).
- O. BOUAZZA ARIÑO, “Protección del medio ambiente, fiscalidad ambiental y turismo”, *REDA*, 113, (2002).
- R. CABALLERO SÁNCHEZ, “La normativa autonómica sobre disciplina turística y la innecesaria proliferación de procedimientos sancionadores en materia de turismo”, *DA*, 259-260, (2001).
- J. CALLIZO y A. LACOSTA, “Un estudio tipológico de los recursos turísticos”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- A. CARCELLER FERNÁNDEZ, “El Plan de Ordenación Urbana de los Centros de Interés Turístico Nacional”, *RDU*, 28, (1972).

- A. M. CARDONA ÁLVAREZ, R. PÉREZ GUERRA y M.^a M. CEBALLOS MARTÍN, “Reflexiones sobre el turismo y el empleo en España: el paro, las políticas de empleo y el papel del turismo en los procesos de creación de empleo”, *Revista Internacional Papers de Turisme*, 28, (2000).
- M. M. CEBALLOS MARTÍN, “Aspectos histórico-jurídicos de la entidad estatal empresarial Paradores de Turismo”, *DA*, 259-260, (2001).
- M. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, “Reflexiones sobre el Régimen Jurídico-Administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo”, *Revista Internacional Papers de Turisme*, 19, (1995).
- “Turismo y Derecho: subvenciones turísticas”, *Revista Internacional Papers de Turisme*, 28, (2000).
- “Reflexiones sobre el contrato turístico de alojamiento”, *Revista Internacional Papers de Turisme*, 30, (2001).
- M. CORCHERO PÉREZ y L. SANDÍN MORA, “Régimen jurídico-administrativo de la empresa turística. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad Administrativa*, 24, (2002).
- M. CORCHERO PÉREZ y L. SANDÍN MORA, “Régimen jurídico-administrativo de la empresa turística. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Actualidad Administrativa*, 47-48, (2002).
- L. CORNO CAPARRÓS, “El Estatuto Legal del Municipio Turístico: apuntes para una propuesta”, *REDA*, 42, (1984).
- G. CORTIÑAS BRAVO, “La especulación del suelo en las zonas turísticas”, *RET*, 13, (1967).
- J. M. de la CUÉTARA MARTÍNEZ, “Ideas para la reforma del Ordenamiento Turístico de Canarias”, *RCAP*, 11, 12 y 13, (1991).
- R. ENTRENA CUESTA, “Dictamen acerca de la aplicación de los artículos 32 y 42 de la Ley del Suelo en la tramitación de los Planes de Ordenación Urbana de Centros de Interés Turístico Nacional”, *RDU*, 13, (1969).

“Dictamen acerca del alcance de los artículos 11 de la Ley de 28 de diciembre de 1963 y 43 de su Reglamento, en cuanto prescriben la adecuación de los Planes de Ordenación Urbana en los Centros de Interés Turístico Nacional a los planes urbanísticos ya aprobados que afecten al sector en que se proyecte establecerlos”, *RDU*, 16, (1970).

J. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, “El turismo como objeto del Derecho”, *RET*, 43, (1974).

“Competencias en materia turística de las Comunidades Autónomas (reflexiones sobre la sentencia 125/1984, de 20 de diciembre del Tribunal Constitucional)”, *RET*, 85, (1985).

S. FERNÁNDEZ RAMOS, “El Régimen Jurídico del municipio turístico en Andalucía. El Derecho a la carta”, *RAAP*, 52, (2003).

C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “La compleja integración normativa de la reciente planificación turística”, *DA*, 259-260, (2001).

J. FERREIRA FERNÁNDEZ y A. NOGUEIRA LÓPEZ, “Turismo y Ambiente: Legislación Autonómica y nuevas técnicas para un desarrollo sostenible”, *RArAP*, 13, diciembre, (1998).

“Aspectos Jurídicos de un desarrollo turístico sostenible”, *DA*, 259-260, (2001).

J. FUSTER LAREU, “El municipio turístico español”, *ICE*, 421, (1968).

M. J. GALLARDO CASTILLO, “La Ordenación Jurídico-Administrativa del Turismo”, *RAAP*, 25, (1996).

“La distribución constitucional de competencias en materia de turismo y su tratamiento en las Leyes Autonómicas: su promoción y ordenación”, *DA*, 259-260, (2001).

M. GARCÍA CUADRILLO y A. LUIS GÓMEZ, “La legislación turística española y la configuración del camping como modalidad de alojamiento desde la perspectiva de cantabria (1956-1992)”, *RET*, 119-120, (1993).

P. GARCÍA ROMERA, “Suspensión de licencias por revisión de un Plan de Ordenación Urbana de un Centro de Interés Turístico”, *Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*, (66-73), I, (1975).

- A. GARCÍA-TREVIJANO FOS, “Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: La explotación del Hotel Andalucía Palace, de Sevilla”, *RAP*, 28, (1959).
- D. C. GILBERT, “Perspectivas de desarrollo del Turismo Rural”, *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic*, 13, (1992).
- J. L. GONZÁLEZ-BERENGUER Y URRUTIA, “Urbanismo y turismo en el Derecho español”, *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal, La Coruña*, 34, (1973).
- A. GUAITA MARTOREL, “Organización Administrativa del Turismo en España”, *Revista Temis de la Facultad de Derecho de Zaragoza*, 24, (1968).
- J. GUILLÉN CARAMÉS, “Algunos aspectos de la protección jurídica del turista”, *REDA*, 115, (2002).
- O. HERRAIZ SERRANO, “El aprovechamiento turístico de las vías pecuarias”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- C. HORNO OCTAVIO, “La visión institucional de la política turística”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- R. M. ILDEFONSO HUERTAS, “Las políticas de turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *RAAP*, número extraordinario, 2-volumen II, (2003).
- M^a. I. JÁIMEZ GAGO, “El Plan General sobre el turismo de Andalucía”, *RAAP*, 52, (2003).
- F. JURDAO ARRONES, “El municipio turístico”, *Boletín de Información de la Vida Local*, 63, (1973).
- F. LAURET, “Notas al planeamiento turístico”, *Boletín de Información de la Vida Local*, 49, (1972).
- A. LÁZARO, “La Administración en materia turística: evolución histórica y competencias en el ámbito provincial”, *Boletín del Gobierno*, 34, (1965).
- M. I. LIROLA DELGADO, “Reflexiones en torno a una Política Comunitaria del Turismo”, *Revista de Instituciones Europeas*, (1988).

- F. LÓPEZ RAMÓN, “Contrastes y conexiones de la moderna consideración del medio ambiente en la legislación turística”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- F. LLISSET BORREL, “Un régimen especial para los Municipios Turísticos”, *CAJ*, 36, (1970).
- “Mancomunidad turística en la Sierra de Huelva”, *Boletín de Información de la Vida Local*, 16, Madrid, (1969).
- M. MARTÍN FORNOZA, “El acto turístico. Estudios sobre un proyecto de ley de competencias en materias turísticas”, *RET*, 21, (1969).
- P. MARTÍNEZ ESPÍN, “Las relaciones jurídicas entre consumidores y empresas turísticas en la Ley de Turismo de Castilla-La Mancha”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 30, (2001).
- E. MARTÍNEZ JIMÉNEZ, “Los centros de turismo activo ante el reto de la gestión medioambiental”, *Revista Internacional Papers de Turisme*, 34, (2004).
- M. MONTORO PUERTO, “El Procedimiento Administrativo en la declaración de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional”, *REVL*, 156, (1967).
- J. de los MOZOS y F. SAINZ DE ROBLES, “Limitaciones y modificaciones de los derechos reales inmobiliarios por razón de turismo”, *RDU*, 6, (1968).
- A. NOGUEIRA LÓPEZ, “La Ordenación del territorio y los recursos turísticos”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- A. ORTEGA GARCÍA, “Aplicación de la Ley del Suelo a la tramitación de Planes de Ordenación urbana de Centros Turísticos”, *RDU*, 16, (1970).
- J. ORTIZ DE MENDÍVIL, “El concepto jurídico de hospedaje”, *RET*, 28, (1970).
- G. E. PALACIO Y DE MONTEMAYOR, “Régimen Jurídico del Turismo Rural”, *RArAP*, 14, (1999).
- R. PÉREZ GUERRA, “La intervención administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros: estudio comparativo en el Derecho turístico español”, *DA*, 259-260, (2001).

- R. PÉREZ GUERRA y M. M. CEBALLOS MARTÍN, “Reflexiones sobre el régimen jurídico-administrativo de las competencias en materia de turismo y de otros títulos que pueden incidir sobre el mismo”, *Revista Internacional Papers de Turisme*, 19, (1995).
- “A vueltas con el Régimen Jurídico-Administrativo de la distribución de competencias en materia de turismo y de otros títulos que inciden directamente sobre el mismo: el ejercicio de las competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *RAAP*, 27, julio-septiembre, (1996).
- R. PÉREZ GUERRA y M. M. CEBALLOS MARTÍN, “Relación de disposiciones de Derecho del Turismo Español dictadas a lo largo del siglo XX” (Documentación), *DA*, 259-260, (2001).
- L. PIDAL RODRIGÁLVEZ, “Aspectos jurídico y social del turismo español”, *RET*, 2, (1964).
- B. PIÑAR, “Derecho turístico inmobiliario: problemas de titularidad, documentación y servidumbres”, *ADC*, 19, (1962).
- L. POMED SÁNCHEZ, “El patrimonio cultural factor de desarrollo local: los parques culturales”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- G. PORRAS OLALLA, “La promoción del turismo en el marco de la Unión Europea”, *RET*, 152, (2002).
- M. M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, “El marco jurídico de la restauración”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- “La ordenación jurídica del Turismo en Navarra”, *RjN*, 35, (2003).
- M. REBOLLO PUIG, “*Legislación Autonómica de Disciplina Turística*”, *RAAP*, 8, 1991.
- J. L. RIVERO YSERN, “Notas sobre la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, reguladora del turismo en Andalucía”, *DA*, 259-260, (2001).
- A. ROBLES ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, “El contrato de alojamiento turístico”, *RET*, 20, (1968).
- “La Ley de Propiedad Horizontal y la explotación empresarial de alojamientos turísticos”, *RET*, 27, (1970).

- E. ROCA ROCA, “Administración Pública y Turismo”, *DA*, 259-260, (2001).
- “Aspectos jurídico-sociales de El diablo cojuelo”, *Boletín de la Real Academia de Córdoba, de Ciencias, Bellas Letras y Nobles Artes*, LXVI, 129, (1995).
- “Campos de golf y ordenación del territorio: régimen jurídico”, *RDU*, 165, (1998).
- “El turismo y el Estatuto de Autonomía de Andalucía”, *RAAP*, número extraordinario, 2-volumen II, (2003).
- R. RODRÍGUEZ DE LEÓN GARCÍA, “Una aproximación a la Ley del Turismo de Andalucía”, *RAAP*, número extraordinario, 2-volumen II, (2003).
- J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, “La distribución de competencias en materia de turismo”, *DA*, 259-260, (2001).
- C. RUIZ DEL CASTILLO Y CATALÁN DE ODÓN, “Aspectos socio-legales y administrativos del turismo”, *REVL*, 143, (1965).
- M. SANTAELLA LÓPEZ, “Problemas urbanísticos en los municipios turísticos”, *RDU*, 32, (1973).
- J. SÁNCHEZ ISAC, “Planeamiento y programación de una promoción turística comarcal en el Alto Berguedá (Barcelona)”, *REVL*, 167, (1970).
- M. J. SARMIENTO ACOSTA, “El Régimen especial del Municipio Turístico”, *Actualidad Administrativa*, 45/5, 11 de diciembre de (1994).
- A. SALGADO CASTRO, “La distribución de competencias en materia de turismo”, *RArAP*, 9, (1996).
- “La dimensión turística del patrimonio cultural”, *RArAP*, Monográfico, (1999).
- C. SÁNCHEZ CALVO, “El control de viajeros en establecimientos hoteleros y extrahoteleros”, *Boletín del Gobierno*, 58, (1971).
- J. SÁNCHEZ ISAC, “Planeamiento y programación de una promoción turística comarcal en el Alto Berguedá”, *REVL*, 167, (1970).

- M. SANTAELLA LÓPEZ, "Problemas urbanísticos en los municipios turísticos", *RDU*, 32, (1973).
- E. SANZ PAREJA, "La infraestructura turística en los municipios", *El Alcalde*, 17, (1968).
- J. SOCIAS CAMACHO, "Regulación de las zonas turísticas en el Plan Insular de Ordenación de Gran Canaria (En especial, análisis de la situación transitoria)", *RArAP*, 9, (1996).
- "Evolución de la Legislación Turística en las Islas Baleares", *RArAP*, 13, diciembre, (1998).
- "La incidencia del turismo en la Ordenación del litoral (referencia especial al caso de las Islas Baleares)", *RArAP*, Monográfico, (1999).
- A. de SOUZA IGLESIAS, "Análisis normativo de la Política de Turismo Rural en Canarias", *RET*, 134, (1997).
- J. TUDELA ARANDA, "Hacia un nuevo Régimen Jurídico del Turismo: La reciente Legislación Autonómica", *RVAP*, 45-I, (1996).
- "El significado y función de los recursos turísticos en la nueva Legislación Turística", *RArAP*, Monográfico, 1999.
- "Turismo de montaña y estaciones de esquí", *RArAP*, Monográfico, (1999).
- "La Ley y el Reglamento en el Derecho del Turismo", *DA*, 259-260, (2001).
- "Un nuevo Derecho para un nuevo Turismo", *RArAP*, 24, (2004).
- E. VALDÉS DEL FRESNO, "La Presidencia española de la Unión Europea en materia de Turismo", *RET*, 152, (2002).
- M. VALENZUELA RUBIO, "La residencia secundaria en la provincia. Madrid, génesis y estructura espacial", *Ciudad y Territorio*, 2-3, Madrid, (1976).
- "Turismo y gran ciudad. Una opción de futuro para las metrópolis postindustriales", *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 13, (1992).

J. C. VILLACORTA, “Yo he visto nacer un municipio turístico”, *El Alcalde*, 17, (1968).

F. VILLALBA PÉREZ, “Aspectos constitucionales, legales y organizativos del turismo en Andalucía”, *RAAP*, número extraordinario, 2-volumen II, (2003).

4. Repertorios bibliográficos.

Q. FERNÁNDEZ ARROYO, “Bibliografía sobre turismo”, *DA*, 162, (1974).

F. GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, repertorio bibliográfico de autores españoles, 1976 (apartado sobre turismo).

Bibliografía sobre derecho urbanístico, Montecorvo, Madrid, 1981 (apartado sobre turismo).

A. GUAITA MARTORELL, *Nueva bibliografía española de Derecho Administrativo*, 1969 (apartado sobre turismo).

E. ORDUÑA REBOLLO, *Bibliografía Iberoamericana de Administración Local*, IEAL, Madrid, 1983 (apartado sobre turismo).

5. Obras generales de Derecho Administrativo.

J. BERMEJO VERA (Dir.), *Derecho Administrativo. Parte Especial*, 5ª ed., ed. Cívitas, Madrid, 2001 (de manera especial el capítulo VII de la Parte V, titulado “*El turismo*”, dentro de la Regulación de los sectores, realizada por A. GARCÉS SAN AGUSTÍN, pp. 1028 a 1064).

A. GUAITA MARTORELL, *Derecho Administrativo Especial*, Librería General, Zaragoza, 1966 (T. IV, pp. 129 a 145), 1970 (T. IV, pp. 133 a 151).

L. JORDANA DE POZAS, “Actividades y servicios de la Administración Local relacionados con el turismo”, en *Problemas Políticos de la Vida Local*, T.V., Delegación Nacional de Provincias del Movimiento, Madrid, 1965.

F. ROMERO HERNÁNDEZ, *La actividad turística de los municipios*, en *Derecho Local*, T. II, ed. Abella, Madrid, 1999.

6. Comentarios a la Constitución Española.

F. CASTILLO BLANCO, “Artículo 148. Competencias de las Comunidades Autónomas”, en O. ALZAGA VILLAMIL (Dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Cortes Generales, ed. Edersa, 2ª ed., Madrid, 1999.

7. Comentarios a Estatutos de Autonomía.

P. ESCRIBANO COLLADO, “Artículo 13.17: Promoción y ordenación del turismo”, en S. MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Ministerio para las Administraciones Públicas-IEL, Madrid, 1987.

A. PÉREZ MORENO, P. ESCRIBANO COLLADO, J.L. RIVERO ISERN, J.I. LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I. MORILLO-VELARDE PÉREZ y F. LÓPEZ MENUDO, *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1981.

8. Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

J. GALOFRE CRESPI, “Regímenes municipales especiales”, en AA.VV, *Comentarios a la Ley de Bases de Régimen Local*, CEUMT, Madrid, 1987, pp. 75 y 76.

9. Obras de Derecho Administrativo del Turismo.

R. ARCARÓNS SIMÓN, *Manual de Derecho Administrativo Turístico*, 2ª ed., ed. Síntesis, Madrid, 1999.

J. I. de ARRILLAGA, *El turismo*, Instituto de Estudios Políticos, IEP: El nuevo estado español, 1963.

Sistema de Política Turística, ed. Aguilar, Madrid, 1955.

Manual de Legislación Administrativa Turística, 2ª ed., ed. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1976.

D. BLANQUER CRIADO, *Derecho del Turismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

- El golf: mitos y razones sobre el uso de los recursos naturales. Ordenación del territorio, espacios de ocio y desarrollo rural*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- D. BLANQUER CRIADO (Dir.), *Ordenación y gestión del territorio turístico*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- J. BONET CORREA, *La Legislación Turística comparada y su evolución*, Colección Cuadernos Monográficos, núm. 2, ed. Instituto de Estudios Turísticos, Madrid, 1965.
- A. CALONGE VELÁZQUEZ, *El Turismo: Aspectos Institucionales y Actividad Administrativa*, ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 2000.
- M^a. M. CEBALLOS MARTÍN, *La regulación jurídica de los Establecimientos Hoteleros*, (declarado “Libro de Interés Turístico Nacional”), ed. Marcial Pons, Madrid, 2002.
- M. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERA, *El Contrato Turístico de Alojamiento Hotelero*, (declarado “Libro de Interés Turístico nacional”), 1^a edición, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería 2000, 2^a edición, ed. Comares, Granada, 2001.
- R. de la CIERVA Y DE HOCES, *Turismo. Teoría. Técnica. Ambiente*, Ed. River, Madrid, 1963.
- L. CORRALES BERMEJO y J.L. RIVAS ZURDO, *Estudio de la normativa autonómica sobre Turismo Rural*, Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1993.
- J. DIETTA, *Los organismos colegiados del Ministerio de Información y Turismo. Composición y funciones*, ed. Secretaría General Técnica, Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1964.
- F. DOMÍNGUEZ MOLINER, *Derecho Administrativo y Legislación Turística*, ed. Ramón Areces, Madrid, 2000.
- J. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, *Curso de Derecho Administrativo Turístico*, (4 vol.), Editora Nacional, Madrid, vol. I y II, 1974, vol. III, 1977 y vol. IV, 1980.
- C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo del Turismo*, 2^a ed., ed. Marcial Pons, Madrid, 2003.

- R. GARCÍA MACHO, A. REGALDE CASTELLS (y otros), *Lecciones de Derecho del Turismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- J. LUENGO YUSTE, *Legislación Turística y Derecho Administrativo*, ed. Universi-
tas, Madrid, 1992.
- J. L. MEILÁN GIL, *Empresas Públicas y Turismo*, ed. Escuela Nacional de Admi-
nistración Pública, Madrid, 1967.
- J. L. MEILÁN GIL, J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (y otros), *Estudios Jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Au-
tonómicos y Comunitarios, Santiago, 1994.
- R. NASARRE ALAS TRUEY, *Las urbanizaciones particulares. La Ley del Suelo ante el fenómeno turístico*, ed. Aranzadi, Pamplona, 1970.
- J. ORTIZ DE MENDIVIL, *Derecho del Turismo*, Estudios Administrativos, ed. Es-
cuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1971.
- E. PÉREZ BONÍN, *Tratado Elemental de Derecho Turístico*, ed. Daimon, México, 1978.
- J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Régimen Jurídico del Turismo Rural*, Tribuna Jorge Vila Fradera-AECIT, ed. Feria Internacional de Turismo-AECIT, Madrid, 2001.
- J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ (Dir.), *Derecho Público del Turismo*, ed. Thomson-Aranzadi, Elcano, 2004.
- R. PÉREZ GUERRA, *El régimen jurídico-administrativo del turismo: organización y competencias*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, 1999.
- R. PÉREZ GUERRA y M^a. M. CEBALLOS MARTÍN, *El contrato turístico de alojamiento hotelero*, (declarado “Libro de Interés Turístico Nacional”), ed. Comares, Granada, 2001.
- La intervención Administrativa en la clasificación de los establecimientos hoteleros*, (de-
clarado “Libro de Interés Turístico Nacional”; Trabajo premiado por la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada, en junio de 2000 y patrocinado por la familia de D. José Luis Pérez-Serrabona Sanz), ed. Comares, Granada, 2001.

- “Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas en 1998”, en *La actividad turística española en 1998*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo y Universidad de Almería, Madrid, 1999, pp. 447 a 453.
- “Estudio comparativo de la ordenación en la clasificación hotelera”, en *La actividad turística española en 1998*, ed. Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo, Madrid, 2000, pp. 431 a 445.
- R. PÉREZ GUERRA (Coord.), M. M. CEBALLOS MARTÍN, y M. L. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, *Derecho de las actividades turísticas*, ed. Fundación de la Universidad Oberta de Cataluña-ed. Planeta, Barcelona, 2003.
- Dret de les activitats turístiques*, ed. Fundación de la Universidad Oberta de Cataluña-ed. Planeta, Barcelona, 2003.
- M.^a L. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, *Aprovechamiento turístico de los espacios naturales protegidos. Régimen jurídico*, Servicio de Publicaciones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2005.
- E. ROCA ROCA, *Estudio Turístico de la Costa del Sol de Granada*, ed. Delegación Provincial de Sindicatos, Granada, 1967.
- E. ROCA ROCA, M. M. CEBALLOS MARTÍN, y R. PÉREZ GUERRA, *La Regulación Jurídica del Turismo en España*, (declarado “Libro de Interés Turístico Nacional”), ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Almería, Almería, 1998.
- C. SANZ DOMÍNGUEZ, *Régimen jurídico del Turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, 2 vol., ed. Servicio de Publicaciones de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2002.
- J. M. SOCIAS CAMACHO, *La ordenación de las zonas turísticas litorales*, Instituto Pascual Madoz, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001.
- L. VALDÉS PELÁEZ y J.M. FERNÁNDEZ PÉREZ (Dir.), *Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible*, Fundación Universitaria de Oviedo, Oviedo, 2003.

10. Libros homenaje.

- J. F. ALENZA GARCÍA, “Turismo y caminos de la naturaleza”, en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, Libro homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002.
- M. P. BENSUSAN MARTÍN, “Vías pecuarias y turismo rural: un binomio a potenciar”, en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, Libro homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002.
- D. BLANQUER CRIADO, “El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI”, en *Libro Homenaje al Prof. Ramón Martín Mateo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- M^a. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, “Aproximación evolutiva en la protección de los recursos naturales y culturales a través de la legislación turística”, *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, en Libro homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002.
- U. FRAGOLA, “La disciplina jurídica del comercio turístico en Italia respecto a la legislación española”, en *Libro homenaje al Prof. Laureano López Rodó*, T. II, Madrid, 1972.
- J. PÉREZ MARTOS, “La regulación comunitaria del turismo”, en *Panorama jurídico de las Administraciones Públicas en el siglo XXI, Libro homenaje al Prof. Eduardo Roca Roca*, INAP-BOE, Madrid, 2002.

11. Actas de Congresos, Seminarios y Jornadas de Estudio.

- A. ALCALDE INCHAUSTI, “Problemas estadísticos de las urbanizaciones turísticas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), 3 vols, Madrid, 1965.
- F. ALENZA GARCÍA, “Turismo y Derecho Ambiental, con especial referencia al turismo en espacios naturales”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- C. ÁLVAREZ ROMERO, “La Ley sobre Centros y Zonas de interés turístico nacional y el Registro de la Propiedad”, en *Problemas técnicos, económicos y ju-*

rídicos de urbanización de zonas turísticas, curso de conferencias (Tarragona, 1964), 3 vols, Madrid, 1965.

- A. ANDREU MASSO, “La ordenación de una gran ciudad como meta de una zona turística”, en *I Congreso Nacional de Urbanismo*, 1962.
- L. R. ARREGUI LUCEA, “Los planes de extensión turístico-residencial en el Área Metropolitana de Madrid”, en *V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*.
- E. BASSOLS MONTSERRAT, “La promoción del turismo en la Administración”, en el vol. colectivo *Problemas políticos de la vida local*, XII, Madrid, 1972.
- D. BLANQUER CRIADO, “La publicación del contrato de hospedaje”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- “Régimen Jurídico del Turismo Rural”, en *Actas del II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 21 a 23 de abril de 1999 en Benicàssim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- “Fiestas populares y responsabilidad patrimonial del municipio”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- “Potestad reglamentaria y Derecho Privado; protección del turista y contrato de hospedaje; réplica”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- J. L. BLASCO DÍAZ, “Régimen Jurídico de las actividades turísticas desarrolladas sobre el litoral”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- “La ordenación territorial y la protección de valores naturales del litoral. El proyecto de la nueva Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Valenciana”, en *Actas del II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 21 a 23 de abril de 1999 en Benicàssim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

- M. T. CABEZAS HERNÁNDEZ, “Europa, las regiones y el Derecho del Turismo”, en *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, celebrado en Cáceres los días 16 a 20 de octubre de 2000, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.
- A. CALONGE VELÁZQUEZ y H. VILLAREJO GALENDE, “Municipios Turísticos y horarios comerciales”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicàssim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- J. M. CASTELLS ARTECHE y E. M. LÓPEZ TUBIA, “Comarca turística versus consorcio turístico. La ordenación del agroturismo en el Territorio Histórico de Guipúzcoa”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- I. CARO-PATON CARMONA, “Usos Turísticos de los cursos de agua”, en *III Jornadas sobre Derecho y Turismo*, celebradas los días 8 a 10 de noviembre de 1996 en Ávila, ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.
- M. M. CEBALLOS MARTÍN y R. PÉREZ GUERRA, “El régimen jurídico-administrativo de Paradores de Turismo de España”, en *Actas del II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 21 a 23 de abril de 1999 en Benicàssim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- “Reflexiones sobre la ordenación legislativa de las Comunidades Autónomas: sus Leyes de Turismo”, en *III Jornadas de Derecho Turístico*, celebradas los días 10, 11 y 12 de mayo de 2000, en Málaga, ed. Servicio de Publicaciones de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2000.
- “El régimen jurídico del Turismo Rural: análisis del Decreto andaluz de 29 de enero de 2002”, en VII Congreso AECIT, celebrado en Jaén los días 21 a 23 de octubre de 2002, ed. AECIT, Madrid, 2003.
- A. F. CORREA VEGLISON, “Urbanizaciones (en zonas turísticas)”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. III, Madrid, 1965.
- J. M. DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, “Los poderes públicos ante el sector turístico”, en *El Turismo en Canarias*, IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios, Colección Viera y Clavijo, 1985.

- R. CUSCO TARDIU, “Centros de turismo invernal, derivados de la práctica del esquí. Su importancia y evolución futura”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. II, Madrid, 1965.
- M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, “Reflexiones sobre el turismo y el desarrollo del medio ambiente en la Unión Europea”, en *Actas del II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 21 a 23 de abril de 1999 en Benicàssim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- M. DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN y P. T. NEVADO-BATALLA MORENO, “El ejercicio de la potestad sancionadora en el sector turístico. Análisis a la luz de la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, de Turismo de Castilla y León”, en *III Jornadas sobre Derecho y Turismo*, celebradas los días 8 a 10 de noviembre de 1996 en Ávila, ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.
- J. ESTEVE PARDO, “Turismo y Administración Local”, en *XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 26 a 28 de septiembre de 1996, en Barcelona-Girona, ed CEDECS, Barcelona, 1998.
- J. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, “La Ley de Centros y zonas de interés turístico nacional”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. II, Madrid, 1965.
- D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, “La Política Turística de la Unión Europea”, en *III Jornadas sobre Derecho y Turismo*, celebradas los días 8 a 10 de noviembre de 1996 en Ávila, ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.
- A. J. GARCÍA RODRÍGUEZ-ACOSTA, “El turismo local”, en el vol. colectivo *Problemas políticos de la vida local*, IV, Madrid, 1964.
- J. GONZÁLEZ PAZ, “Promoción de zonas turísticas. Su incidencia en la economía regional y en las Haciendas provinciales y locales”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. I, Madrid, 1965.
- “Planeamiento económico de las urbanizaciones turísticas privadas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. I, Madrid, 1965.

- M. A. GRIFO BENEDICTO, “Colaboración interadministrativa en turismo: mancomunidades, consorcios, conferencias sectoriales y convenios de colaboración”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- A. GUAITA MATORELL, “La actividad de los particulares en los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- M. A. GUILLÉN GALINDO, “La distribución de competencias en materia turística entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Especial referencia a la Comunidad Valenciana”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- C. GUIASOLA LERMA, “Turismo cultural y preservación del patrimonio histórico y su entorno”, en *Actas del II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 21 a 23 de abril de 1999 en Benicàssim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- J. JANE SOLA, “Creación de centros comerciales en las urbanizaciones turísticas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. II, Madrid, 1965.
- O. HERRAIZ SERRANO, “El turismo y la conservación de las vías pecuarias”, en *Actas del II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 21 a 23 de abril de 1999 en Benicàssim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- L. JORDANA DE POZAS, “Actividades y servicios de la Administración Local relacionados con el turismo”, en *Problemas Políticos de la Vida Local*, T.V., Delegación Nacional de Provincias del Movimiento, Madrid, 1965.
- M. LACASA SUÁREZ-INCLÁN, “Planificación turística de las Islas Canarias”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. III, Madrid, 1965.
- V. LAFUENTE FONTANA, “Problemas de la infraestructura del saneamiento en relación con las zonas turísticas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurí-*

- dicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. II, Madrid, 1965.
- C. LÓPEZ Y LÓPEZ, “Fórmulas asociativas con participación municipal para la promoción turística de la Mancha”, en *XIV Congreso Interamericano de Municipios*, celebrado en Málaga en 1972, ed. IEAL, Madrid, 1973.
- M. MARÍN HERRERA, “La Administración institucional del turismo”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- R. MARTÍN MATEO, L. MARTÍN RETORTILLO y J. L. VILLAR PALASÍ, “Aspectos jurídicos-administrativos del turismo”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- E. MARÍNEZ JIMÉNEZ, “Los espacios naturales sometidos a un régimen especial de protección ambiental como destino turístico”, en *VI Congreso AECIT. Nuevas Tecnologías de Ocio y Turismo: su especial problemática en destinos singulares*, AECIT, Jaén, 2002.
- “Los instrumentos de ordenación de los usos turísticos en los espacios sometidos a un régimen especial de protección ambiental”, en *V Congreso de Turismo, Universidad y Empresa. La calidad integral de turismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- J. L. MEILÁN GIL, “Las empresas públicas de hostelería en el derecho español”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- F. J. MELGOSA ARCOS, “La ordenación del turismo rural: aspectos administrativos, fiscales y laborales”, en *I Jornadas de Derecho Turístico*, celebradas el día 21 de mayo de 1998, en Málaga, ed. Servicio de Publicaciones de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1999.
- “Campamentos de turismo. Régimen Jurídico en Castilla y León”, en *III Jornadas sobre Derecho y Turismo*, celebradas los días 8 a 10 de noviembre de 1996 en Ávila, ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.

- “Turismo de salud: termalismo y balnearios”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- J. A. MELIÁN GARCÍA, “Administración Pública y Turismo”, en *El Turismo en Canarias*, IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios, Colección Viera y Clavijo, 1985.
- M. J. MONTORO CHINER, “Privado y público en los parques temáticos de ocio”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- M. MONTORO PUERTO, “La Unión Turística del Pirineo”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- L. MORELL OCAÑA, “Realidad y problemas de los municipios turísticos”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- R. E. MUÑOZ BLANCO, “La actividad administrativa en relación al ocio: en especial juegos y casinos”, en *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, celebrado en Cáceres los días 16 a 20 de octubre de 2000, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.
- G. MUÑOZ GOYANES, “Valor turístico de los Parques Nacionales”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. I, Madrid, 1965.
- A. M. NIETO-GUERRERO LOZANO, “La distribución competencial en materia turística. Especial referencia al nuevo papel, en la materia, de los entes locales y, concretamente, de los municipales”, en *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, celebrado en Cáceres los días 16 a 20 de octubre de 2000, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.
- J. L. PALMA FERNÁNDEZ, “Ordenación jurídica de los Paradores de Turismo de España”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los

- días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- M. PALOMARES CASADO, “Problemas meteorológicos de la urbanización de Zonas turísticas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. I, Madrid, 1965.
- “Problemas físicos de las urbanizaciones turísticas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. I, Madrid, 1965.
- J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, “La articulación de un modelo de planificación turística sostenible”, en *VI Congreso AECIT “Nuevas tendencias de ocio y turismo su especial problemática en destinos singulares”*, celebrado en Jaén, AECIT, 2002.
- “La ordenación integral de las actividades turísticas desarrolladas en el litoral: propuestas para la coordinación de los distintos instrumentos de planificación del Principado de Asturias”, en *V Congreso de Turismo Universidad y Empresa. La calidad integral de turismo*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- R. PÉREZ GUERRA y M^a.M. CEBALLOS MARTÍN, “Hacia la configuración del Estatuto del Municipio Turístico: estudio del proyecto de Decreto de Municipio Turístico de Andalucía”, en *VI Congreso de la Asociación Española de Expertos Científicos en Turismo “Nuevas tendencias de Ocio y Turismo: sus especial problemática en destinos singulares” y I Simposium Internacional de Turismo*, celebrado en Ceuta los días 27 y 28 de septiembre de 2001.
- R. PÉREZ GUERRA, M. M. CEBALLOS MARTÍN y J. PÉREZ MARTOS, “Turismo y Medio Ambiente: La necesaria articulación de dos ordenamientos sectoriales”, *I Congreso Internacional Turismo y Mediterráneo*, celebrado en Almería los días 8 a 11 de febrero de 2000.
- R. PÉREZ GUERRA, M^a. M. CEBALLOS MARTÍN y M^a. L. ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, “La planificación de la actividad turística en los espacios naturales protegidos”, en *IV Congreso Andaluz de Turismo*, celebrado en Jaén, los días 22 y 23 de noviembre de 2001.
- A. PÉREZ MORENO, “La Regionalización del Turismo (solución a un problema de competencia)”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho*

Administrativo, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.

F. PRIETO MORENO, “Ambientación paisajística de los Centros de Turismo”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. III, Madrid, 1965.

M. RAZQUÍN LIZÁRRAGA, “Organización local del turismo”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

M. RIVAS Y PIERA, “Un ejemplo de plan territorial turístico: el estudio del Plan general de ordenación urbanística de la Isla de Ibiza”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. III, Madrid, 1965.

E. RIVERO YSERN, “La repercusión de la normativa de Centros y Zonas de Interés y su Reglamento, en el aprovechamiento, uso y disfrute de los bienes de las entidades municipales”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.

J. L. RIVERO YSERN, “El Municipio Turístico en la futura Ley del Turismo de Andalucía”, en *I Jornadas de Derecho Turístico*, celebradas el día 21 de mayo de 1998, en Málaga, ed. Servicio de Publicaciones de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 1999.

“Notas sobre el Municipio Turístico en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, Ley del Turismo de Andalucía”, en *III Jornadas de Derecho Turístico*, celebradas los días 10, 11 y 12 de mayo de 2000, en Málaga, ed. Servicio de Publicaciones de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2000.

E. ROCA ROCA y J. PÉREZ MARTOS, “Administración Municipal y Turismo”, en *XI Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 26 a 28 de septiembre de 1996, en Barcelona-Girona, ed. CEDECS, Barcelona, 1998.

J.M. RODRÍGUEZ BARRIGÓN, “Algunas consideraciones sobre el turismo en la Unión Europea”, en *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrati-*

- vo Turístico, celebrado en Cáceres los días 16 a 20 de octubre de 2000, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.
- N. RODRÍGUEZ MORO, “La asociación de Municipios y de provincias para fines de interés turístico”, en *XIV Congreso Interamericano de Municipios*, celebrado en Málaga, en 1972, ed. IEAL, Madrid, 1973.
- M. RODRÍGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, “La intervención administrativa en la empresa hotelera”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- J. ROS HOMBRAVELLA, “Problemas para la formación de capital social y para los servicios públicos locales en las Zonas turísticas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. II, Madrid, 1965.
- A. SABÁN GODOY, “Administraciones Públicas y el sector turístico”, en *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, celebrado en Cáceres los días 16 a 20 de octubre de 2000, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.
- F. C. SAINZ DE ROBLES, “Competencia municipal en la planificación turística, en vol. colectivo”, *Crónica del V Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios*, celebrado en Santiago de Chile en 1969, ed. IEAL, Madrid, 1970.
- E. SANZ PAREJA, “Urbanizaciones turísticas en el litoral y la zona marítimo-terrestre”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. II, Madrid, 1965.
- I. SANZ RUBIALES, “Ley de costas y turismo”, en *III Jornadas sobre Derecho y Turismo*, celebradas los días 8 a 10 de noviembre de 1996 en Ávila, ed. Fundación Cultural Santa Teresa, Ávila, 1999.
- E. SECO GÓMEZ, “Turismo y ordenación del territorio”, en *Turismo en Canarias, IV Jornadas de Estudios Económicos Canarios, colección Viera y Clavijo*, 1985.

- A. SERRA PIÑAR, “El crédito turístico”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- P. SERRADA Y GARCÍA-OLAZ, “Problemas jurídicos que plantea el traslado de industrias en la urbanización de Zonas turísticas”, en *Problemas técnicos, económicos y jurídicos de urbanización de zonas turísticas*, curso de conferencias (Tarragona, 1964), vol. II, Madrid, 1965.
- J. A. SOCIAS CAMACHO, “La reconversión de los destinos turísticos mediante el esponjamiento urbanístico y la modernización de alojamientos en las Islas Baleares”, en *III Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 4 a 6 de abril de 2000, en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- J. E. SORIANO GARCÍA, “Viajes y Derecho”, en *Actas del I Congreso sobre Derecho Administrativo Turístico*, celebrado en Cáceres los días 16 a 20 de octubre de 2000, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.
- J. SUAY RINCÓN y M. del P. RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, “Las competencias turísticas de los municipios. En particular, la categoría de los municipios turísticos”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*, celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- “Régimen jurídico-administrativo de las Agencias de Viajes: una visión comparada de la normativa específica en materia de turismo”, en *Actas del II Congreso de Turismo Universidad y Empresa*, celebrado los días 21 a 23 de abril de 1999 en Benicassim, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- J. A. TAMAYO ISASI ISASMENDI, “Principios informadores de la regulación administrativa hotelera”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- J. TUDELA ARANDA, “Aproximación al Derecho del turismo de montaña y de las estaciones de esquí”, en *Actas del I Congreso Universitario de Turismo*,

celebrado los días 27 a 29 de octubre de 1998 en Peñíscola, Castellón, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

- L. URUÑUELA FERNÁNDEZ, “Comentarios a la regulación de los estudios de Técnicos de Empresa Turística”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado los días 17 y 18 de mayo de 1966 en Sevilla, ed. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970.
- D. J. VERA JURADO, “Actividad turística y espacios naturales protegidos”, en *III Jornadas de Derecho Turístico*, celebradas los días 10, 11 y 12 de mayo de 2000, en Málaga, ed. Servicio de Publicaciones de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2000.
- AA.VV (Dir. J.E. SORIANO GARCÍA y M.T. CABEZAS HERNÁNDEZ), *I Congreso de Derecho Administrativo Turístico*, celebrado los días 16 a 20 de octubre de 2000, Universidad de Extremadura, Cáceres, 2002.
- AA. VV (Dir. D. BLANQUER CRIADO), *V Congreso de Turismo Universidad y Empresa “La calidad integral del turismo”*, celebrado los días 23 a 25 de abril de 2002, en Benicàssim (Castellón), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

12. Enciclopedias y Diccionarios.

- ACADEMIA INTERNACIONAL DE TURISMO (MONTE-CARLO), *Diccionario Turístico Internacional*, Monte-Carlo, traducción por José Ignacio de Arrillaga, 1970.
- E. ALCARAZ VARO (dir.), *Diccionario de términos de turismo y de ocio: Inglés-Español, Spanish-English*, ed. Ariel, 2000.
- L. ARRAZOLA (Dir.); P. SAIZ DE ANDINO; V. VALOR; J. ROMERO GINER; P. GÓMEZ DE LA SERNA, y otros, *Enciclopedia española de Derecho y Administración o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, XII vol., Imprenta de los Srs. Andrés y Díaz, C/ Del Amor de Dios, núm. 15, Madrid, 1849.
- J. FELIPE GALLEGO, *Diccionario de hostelería: hostelería y turismo, restaurante y gastronomía, cafetería y bar*, ed. Paraninfo, Madrid, 1999.

- J. JAFARI, *Encyclopedia of tourism*, Routledge, London-New York, 2000.
- J. MONTANER MONTEJANO (dir.), *Diccionario de Turismo*, ed. Síntesis, Madrid, 1998.
- A. XAVIER PÉREZ Y LÓPEZ, *Teatro de la Legislación Universal de España é Indias*, XXVIII vol., Imprenta de Manuel GONZÁLEZ, Madrid, 1791.
- AA.VV, *Enciclopedia Jurídica Básica*, ed. Civitas, Madrid, 1995.
- AA.VV, *Enciclopedia Jurídica Española*, Francisco Seix (editor), Barcelona, 1910 (en 1950 comenzó la publicación de la *Nueva Enciclopedia Jurídica*).

II. DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TURISMO ITALO-FRANCÉS

1. Bibliografía italiana y francesa seleccionada.

1.1. Italiana.

- A. ANDREANI e L. CASAGNI LIPPI, *Legislazione del Turismo. Corso di Lezioni*, CEDAM, Padova, 1997.
- G. ARCHIMEDE e I. DEL CASTILLO, *Il turismo e la sua disciplina giuridica*, Terza edizione, ristampa, Zanichelli, Bologna, 1999.
- T. da BALLARINO e R. PUGLIESE, *Codice del turismo*, Pirola editore, Milano, 1989.
- F. BARTOLOMEI, “Léspropriazione per fini turistici”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, (1966), Giuffré editore, pp. 832-857, y en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Sevilla los días 17 y 18 de mayo de 1966, ed. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 219 a 230.
- G. BERTOCCHI e S. FOA, *Il turismo come servizio pubblico*, Giuffrè editore, Milano, 1996.
- R. BIN, “Interventi regionali nel turismo en el commercio”, *Le Regioni, Rivista di Documentazione e Giurisprudenza*, Milano, 2-3, (1979), pp. 256-276.

- J. BONET CORREA, “L’ordinamento turistico spagnolo”, *Bolletino Informativo dell’Istituto Giuridico Spagnolo in Roma*, 48-49, Roma, (1965).
- G. CANTALAMESSA CARBONI, “Problemi giuridico-sanitari dei complessi ricettivi turistici”, *Il Corriere Amministrativo*, 1-2, Empoli, (1968).
- A. G. CHIZZONITI, *Codice del turismo religioso*, Giuffré editore, Milano, 1999.
- G. CIURNELLI; S. MONTICELLI; e G. ZUDDAS, *Il contratto d’albergo, il contratto di viaggio, i contratti del tempo libero*, Giuffré editore, Milano, 1994.
- M. P. CHITI, *Profilo pubblico del turismo*, Giuffré editore, Milano, 1970.
- M. CHITI, “Il problema degli enti pubblici nazionali operanti nelle materie regionali: il caso dell’E.N.I.T”, *Le Regioni, Rivista di Documentazione e Giurisprudenza*, Milano, 1, (1975), pp. 150-167.
- M. CHITI, “Il problemi giuridici della política del turismo”, *Le Regioni, Rivista di Documentazione e Giurisprudenza*, Milano, 4, (1987), pp. 585-620.
- A. CIRALLI, “Le nuove norme legislative sulle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo”, *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 5, Firenze, (1961).
- S. D’ALBERGO, “Gli enti pubblici nel turismo”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1, Milano, (1967).
- E. DIAMANTI, “Il turismo”, a cura di S. CASSESE, *Trattato di Diritto Amministrativo. Diritto Amministrativo Speciale*, T. Terzo, Giuffré editore, Milano, 2000, pp. 2773-2790.
- V. DOMENICHELLI, “Il turismo nell’attività legislativa delle Regioni a Stato ordinario”, *Le Regioni, Rivista di Documentazione e Giurisprudenza*, Milano, 2, (1975), pp. 294-315.
- I. FABRIS, *Legislazione turistica*, CEDAM, Padova, 1997.
- U. FRAGOLA, “Appunti sul turismo come attività giuridica”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Sevilla los días 17 y 18 de mayo de 1966, ed. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 65 a 80.

- “La posizione del giurista dinanzi alla legislazione turistica”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Sevilla los días 17 y 18 de mayo de 1966, ed. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 83 y 84.
- “Ancora intorno al trasferimento alle región delle materie turistiche (con nota di Gino Messeri)”, *Nuova Rassegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 3 y 4, Firenze, (1971).
- U. FRAGOLA, *Nuovi studi sul turismo*, Eugenio Jovene, Napoli, 1972.
- U. FRAGOLA, *Códice di Legislazione del Turismo*, Ipsoa editore, Milano, 1995.
- V. FRANCESCHELLI e G. SILINGARDI (coordinato), *Manuale del diritto del turismo*, Torino, G. Giappeschelli editore, Torino, 1999.
- F. GAETANO e G. DE CESARE, “Gli enti provinciali del turismo”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, (1966), Giuffré editore, pp. 802-831.
- M. S. GIANNINI e O. SEPE, “L’organizzazione Turística in Italia”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 4, (1966), Giuffré editore, pp. 763-801.
- “I soggetti pubblici che operano del campo del turismo”, en *I Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo*, celebrado en Sevilla los días 17 y 18 de mayo de 1966, ed. Ministerio de Información y Turismo, Madrid, 1970, pp. 19 a 28
- F. GIORGETTI, *La recezione del turismo nell’ordinamento internacionales e svizzero*, éditions Unversitaires Fribourg Suisse, 2000.
- S. HONORATO, “Turismo”, *Novísimo Digesto Italiano*, T. XIX, Torino, 1973.
- F. INDOVINO FABRIS, *Legislazione Turística*, Terza edizione, CEDAM, Padova, 1992.
- A. MANITTO, “La situazione attuale del turismo nel quadro delle politiche d’intervento (con nota di Gino Messeri)”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 3, Firenze, (1968).
- A. MANITTO, “Orientamenti della politica del turismo nell’ambito della concorrenza note al programa quinquennale”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 10, Firenze, (1970).

- L. MARRANGHELLO, *La riforma del Turismo. Legge 29 marzo 2001, n° 135*, Sal Editore, Lugano, 2001.
- G. S. MELE, “I regolamenti in generale con particolari cenni in quelli ospedalieri (con nota di Eligio Gammucci)”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 10, Firenze, (1970).
- G. MESSERI, “Prospettive per una nuova organizzazione turistica (con nota di Mario Bandinelli)”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 5, Firenze, (1964).
- G. MESSERI, “I mutui delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 9, Firenze, (1969).
- G. MESSERI, “L’esercizio delle funzioni amministrative nelle región con riferimento al settore turistico”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 10, Firenze, (1970).
- G. MESSERI, “Trasferimento delle funzioni statali alle regioni. Turismo e industria alberghiera”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, núms. 9-10, Firenze, (1972).
- A. OLIVA, “Dal territorio le nuove oportunita di sviluppo: un approccio per la definizione e la valorizzazione dei Sistemi Turistici Locali”, *Ufficio Economico Confesercenti Nazionale*, Roma, Aprile, (2001).
- P. A. ROMANO e R. FUSCO, *Codice della legislazione turistica. Leggi statali e regionali*, Giffré editore, Milano, 1986.
- M. A. STEFANELLI, *La riforma della amministrazione pubblica del turismo*, CEDAM, Padova, 1995.
- F. TEDESCHINI, *Diritto pubblico per il turismo*, Franco Angeli Libri, Milano, 1988.
- G. VIGNOCCHI, “Il turismo nel nuovo ordinamento regionale”, *Nueva Ressegna di Legislazione, Dottrina e Giurisprudenza*, 10, Firenze, (1970).
- P. VIRGA, “Turismo”, en *Diritto Amministrativo. Attività e prestazioni*, Vol. IV, seconda edizione, Giuffré editore, Milano, 1994, pp. 97-109.

1.2. Francesa.

C. BUREAUX et E. BUREAUX, *Droit et organisation du tourisme en France*, édition Licet, 1988.

C.E.C.O.D., *Le Tourisme en France*, Paris, 1986.

CONSEIL NATIONAL DU TOURISME, *La décentralisation et la répartition des compétences dans le domaine du tourisme*, ministère du Tourisme, 1991.

C.N.A.R.L.H., *Precis de Legislation sociale en restauration et Hôtellerie*, Paris, 1984.

J. CLUZEL, *Les pouvoirs publics et le thermalisme*, ed. L.G.D.J., Paris, 1983.

M. DENEAU, P. COURTIN, *Droit et droit du tourisme*, Bréal éditions, Paris, 1996.

F. FRANGIALLI, "Le tourisme dans la vie administrative et l'organisation gouvernementale de la France", *Tourisprudence*, 6, septembre, (1991), pp. 3-19.

G.O.T., "Les dossiers de la Gazette officielle du tourisme, 1977-1985, neuf ans d'organisation du tourisme en France", mai 1986, n^o. hors serie.

L. M., JOCARD, *Le tourisme et l'action de l'Etat*, ed. Berger-Levrault, l'Administration nouvelle, 1965.

M. JOPPE, *L'intervention de l'Etat dans le domaine du tourisme*, Thèse Aix-Marseille, ed. Danisa, 1983.

JOURNAL OFFICIEL, *Code du Tourisme*, 3 Tom., Journal officiel, n^o. 1445.

J. LEONNET et P. FONTAINE, *Le droit du tourisme et des voyages*, J. Dalmas et Cie, Paris, 1971.

J. M. PONTIER, "Le rôle des collectivités locales dans la commercialisation des produits touristiques", Colloque sur la commercialisation des produits touristiques, *Tourismes, Revue d'information du C.R.T.*, Montpellier, (1989).

F. POTRON, "Décentralisation et tourisme", *Espaces*, 78, février, (1986), p. 9.

- P. PY, “L’intégration du tourisme au sein de l’administration française, in L’intervention économique de la personne publique”, *études en l’honneur du doyen G. Pequignot*, Ceram, Montpellier, mai 1984.
- P. PY, “La réforme de l’organisation régionale du tourisme”, *A.J.D.A.*, 6, juin, (1987), p. 386.
- “La loi du 23 décembre 1992 portant répartition des compétences dans le domaine du tourisme”, *R.D.P.*, 1, janvier-février, (1994), pp. 215-269.
- “Quelle administration pour le tourisme français?”, *Espaces*, 129, septembre-octobre, (1994), pp. 4-6.
- P. PY, *Droit du tourisme*, 4^e édition, Dalloz, Paris, 1996.
- Y. RAYNOUARD, “Les administrations du tourisme”, *Espaces*, 78, février, (1986).
- C. ROUSSEL, *L’organisation du tourisme en France*, éd. BPI, Paris, 1989.
- D. RUBIO-AYACHE, *Droit du tourisme, agences de voyages*, Editions BPI, 1994.
- F. SERVOIN, *Institutions touristiques et droit du tourisme*, Masson, Paris, 1981.
- F. SERVOIN, “L’organisation locale du tourisme en France”, *Tourisprudence*, 3, décembre, (1990), pp. 3-32.

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2003 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

UE-264 Proyecto de Tratado por el que se instituye una **Constitución para Europa**
DOUE C 169, 18.07.2003, p.1

UE-265 **Actas relativas a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión Europea**
DOUE L 236, 23.09.2003, p. 1

UE-266 **Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, relativo a la adhesión del Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia a la Unión Europea (Estados miembros de la Unión Europea) y la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, a la Unión Europea**
DOUE L 236, 23.09.2003, p. 17

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 3º trimestre de 2003.

UE-267 **Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión**
DOUE L 236, 23.09.2003, p. 33

UE-269 **Reglamento (CE, Euratom) nº 1287/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, sobre la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado (“Reglamento RNB”)**
DOUE L 181, 19.07.2003, p. 1

UE-270 **Parlamento 2003/510/EC, EURATOM Aprobación definitiva del presupuesto rectificativo nº 1 de la Unión Europea para el ejercicio 2003**
DOUE L 182, 21.07.2003, p. 1

UE-271 **Decisión 2003/527/EC, EURATOM del Consejo, de 15 de julio de 2003, por la que se modifica el artículo 23 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia**
DOUE L 188, 27.07.2003, p. 1

UE-272 **Decisión 2003/596/EC, EURATOM de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, de 23 de julio de 2003, por la que se nombran jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**
DOUE L 203, 12.08.2003, p. 45

UE-273 **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia**
DOUE C 193, 14.08.2003, p.1

UE-274 **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia**
DOUE C 193, 14.08.2003, p. 41

UE-275 **Reglamento Interno del Comité de las Regiones**
DOUE L 189, 29.07.2003, p. 53

UE-276 **Reglamento (CE, Euratom) nº 1700/2003 del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, por el que se modifica el Reglamento**

(CEE, Euratom) n° 354/83 relativo a la **apertura al público de los archivos históricos de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica**

DOUE L 243, 27.09.2003, p. 1

UE-277

Decisión 2003/603/EC del Comité Económico y Social Europeo, de 1 de julio de 2003, relativa al **acceso público a los documentos del Comité Económico y Social Europeo**

DOUE L 205, 14.08.2003, p.19

UE-278

Reglamento (CE) n° 1645/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2965/94 por el que se crea un **Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea**

DOUE L 245, 29.09.2003, p. 13

UE-279

Reglamento (CE) n° 1646/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2667/2000 relativo a la **Agencia Europea de Reconstrucción**

DOUE L 245, 29.09.2003, p. 16

UE-280

Decisión 2003/522/EC de la Comisión, de 6 de noviembre de 2002, por la que se crea la **Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales**

DOUE L 183, 22.07.2003, p. 30

UE-281

Decisión 2003/523/EC de la Comisión, de 6 de noviembre de 2002, por la que se crea la **Oficina de infraestructuras y logística de Bruselas**

DOUE L 183, 22.07.2003, p. 35

UE-282

Decisión 2003/524/EC de la Comisión, de 6 de noviembre de 2002, por la que se crea la **Oficina de infraestructuras y logística de Luxemburgo**

DOUE L 183, 22.07.2003, p. 40

UE-283

Decisión del Comité de Representantes Permanentes, de 4 de septiembre de 2003, sobre la creación del Grupo *ad hoc* para preparar la creación de una **Agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento** (Grupo *ad hoc* de Preparación)

DOUE L 235, 23.09.2003, p. 22

II UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

UE-284 Reglamento (CE) n° 1383/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de **mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual** y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos
DOUE L 196, 2.08.2003, p. 7

UE-285 Reglamento (CE) n° 1458/2003 de la Comisión, de 18 de agosto de 2003, relativo a la apertura y al modo de gestión de **contingentes arancelarios en el sector de la carne de porcino**
DOUE L 208, 19.08.2003, p.3

UE-286 Reglamento (CE) n° 1536/2003 de la Comisión, de 29 de agosto de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2368/2002 del Consejo por el que se aplica el **sistema de certificación del Proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto**
DOUE L 218, 30.08.2003, p. 31

III. AGRICULTURA

UE-287 Reglamento (CE) n° 1642/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) n° 178/2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria** y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 4

UE-288 Reglamento (CE) n° 1176/2003 de la Comisión, de 1 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1019/2002, sobre las normas de **comercialización del aceite de oliva**
DOUE L 164, 2.07.2003, p. 12

UE-289 Reglamento (CE) n° 1334/2003 de la Comisión, de 25 de julio de 2003, por el que se modifican las condiciones para la autorización de una serie de **aditivos en la alimentación animal** pertenecientes al grupo de los oligoelementos
DOUE L 187, 26.07.2003, p. 11

UE-290 Reglamento (CE) n° 1410/2003 de la Comisión, de 7 de agosto de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1622/2000 que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo, por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola**, e introduce un código comunitario de prácticas y tratamientos enológicos
DOUE L 201, 8.08.2003, p. 9

UE-291 Reglamento (CE) n° 1458/2003 de la Comisión, de 18 de agosto de 2003, relativo a la apertura y al modo de gestión de **contingentes arancelarios en el sector de la carne de porcino**
DOUE L 208, 19.08.2003, p.3

UE-292 Reglamento (CE) n° 1518/2003 de la Comisión, de 28 de agosto de 2003, por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de **certificados de exportación en el sector de la carne de porcino**
DOUE L 217, 29.08.2003, p. 35

UE-293 Reglamento (CE) n° 1535/2003 de la Comisión, de 29 de agosto de 2003, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 2201/96 del Consejo en lo relativo al régimen de **ayuda en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas**
DOUE L 218, 30.08.2003, p. 14

UE-294 Reglamento (CE) n° 1156/2003 de la Comisión, de 30 de junio de 2003, relativo al suministro de cereales en concepto de **ayuda alimentaria**
DOUE L 162, 1.07.2003, p . 15

UE-295 Directiva 2003/50/CE del Consejo, de 11 de junio de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/68/CEE en lo que respecta a la intensificación de los **controles sobre los movimientos de ovinos y caprinos**
DOUE L 169, 8.07.2003, p .51

UE-296 Directiva 2003/68/CE de la Comisión, de 11 de julio de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo a fin de incluir las **sustancias activas trifloxistrobina, carfentrazona-etilo, mesotriona, fenamidona e isoxaflutol**
DOUE L 177, 16.07.2003, p 12

UE-297 Decisión 2003/494/EC de la Comisión, de 3 de julio de 2003, relativa a una **ayuda financiera** de la Comunidad **para la erradicación de la peste porcina clásica en España** a finales de 2001 y en 2002
DOUE L 169, 8.07.2003, p .67

UE-298 Decisión 2003/547/EC de la Comisión, de 22 de julio de 2003, sobre **medidas transitorias para prevenir la transmisión de la fiebre aftosa** desde determinados países del norte de África al territorio de la Unión Europea *[notificada con el número C(2003) 2611]*
DOUE L 186, 25.07.2003, p. 40

UE-299 Recomendación de la Comisión, de 23 de julio de 2003, sobre las Directrices para la elaboración de estrategias y mejores prácticas nacionales con el fin de garantizar la **coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica** *[notificada con el número C(2003) 2624]*
DOUE L 189, 29.07.2003, p. 36

IV. PESCA

UE-300 Reglamento (CE) n° 1278/2003 de la Comisión, de 17 de julio de 2003, relativo a la **interrupción de la pesca de bacalao por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 180, 18.07.2003, p. 40

UE-301 Reglamento (CE) n° 1185/2003 del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre el **cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques**
DOUE L 167, 4.07.2003, p .1

UE-302 Reglamento (CE) n° 1461/2003 de la Comisión, de 18 de agosto de 2003, por el que se establecen las condiciones de los **proyectos piloto de transmisión electrónica de información sobre las actividades pesqueras y de teledetección**
DOUE L 208, 19.08.2003, p.14

UE-303 Directiva 2003/75/CE de la Comisión, de 29 de julio de 2003, por la que se modifica el anexo I de la Directiva 98/18/CE del Consejo sobre **reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje**
DOUE L 190, 30.07.2003, p. 6

UE-304 Decisión 2003/553/EC de la Comisión, de 23 de julio de 2003, relativa a la subvencionabilidad de los gastos que determinados Estados miembros van a efectuar en 2003 para la **recopilación y gestión de los datos necesarios para el funcionamiento de la política pesquera común** [notificada con el número C(2003) 2629]
DOUE L 187, 26.07.2003, p. 51

V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL

UE-305 Decisión n° 2/2003 del Comité Mixto UE-Suiza, de 15 de julio de 2003, por la que se modifica el anexo II (seguridad social) del **Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra**
DOUE L 187, 26.07.2003, p. 55

UE-306 Reglamento (CE) n° 1654/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2062/94 por el que se crea la **Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 38

UE-307 Reglamento (CE) n° 1655/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 337/75 por el que se crea un **Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional** y se deroga el Reglamento (CEE) n° 1416/76
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 41

UE-308 Reglamento (CE) n° 1648/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1360/90 por el que se crea la **Fundación Europea de Formación**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 22

UE-309 Reglamento (CE) n° 1649/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1365/75 relativo a la creación de una **Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo**, y de por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1417/76
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 25

UE-310 Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el **Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores**
DOUE L 207, 18.08.2003, p.25

UE-311 Directiva 2003/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a las **actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo**
DOUE L 235, 23.09.2003, p. 10

UE-312 Decisión 2003/578/EC del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a las **Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros**
DOUE L 197, 5.08.2003, p. 13

UE-313 Recomendación 2003/579/EC del Consejo, de 22 de julio de 2003, sobre la **aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros**
DOUE L 197, 5.08.2003, p. 22

UE-314 Recomendación de la Comisión, de 19 de septiembre de 2003, relativa a la **lista europea de enfermedades profesionales** [notificada con el número C(2003) 3297]
DOUE L 238, 25.09.2003, p. 28

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

UE-315 Directiva 2003/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE, 86/635/CEE y 91/674/CEE del Consejo sobre las **cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedades, bancos y otras entidades financieras y empresas de seguros**
DOUE L 178, 17.07.2003, p. 16

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

UE-316 Reglamento (CE) nº 1217/2003 de la Comisión, de 4 de julio de 2003, por el que se establecen especificaciones comunes

para los **programas nacionales de control de calidad de la seguridad de la aviación civil**

DOUE L 169, 8.07.2003, p. 44

UE-317

Reglamento (CE) n° 1382/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la concesión de **ayuda financiera comunitaria para mejorar el impacto medioambiental del sistema de transporte de mercancías (programa Marco Polo)**

DOUE L 196, 2.08.2003, p. 1

UE-318

Reglamento (CE) n° 1486/2003 de la Comisión, de 22 de agosto de 2003, por el que se establecen los procedimientos para efectuar **inspecciones en el campo de la seguridad de la aviación civil**

DOUE L 213, 23.08.2003, p. 3

UE-319

Reglamento (CE) n° 1554/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 95/93, relativo a normas comunes para la **asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios**

DOUE L 221, 4.09.2003, p. 1

UE-320

Reglamento (CE) n° 1702/2003 de la Comisión, de 24 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación sobre la **certificación de aeronavegabilidad y medioambiental de las aeronaves** y los productos, componentes y equipos relacionados con ellas, así como sobre la **certificación de las organizaciones de diseño y de producción**

DOUE L 243, 27.09.2003, p. 6

UE-321

Reglamento (CE) n° 1643/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) n° 1592/2002 sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una **Agencia Europea de Seguridad Aérea**

DOUE L 245, 29.09.2003, p. 7

UE-322

Reglamento (CE) n° 1644/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) n° 1406/2002 por el que se crea la **Agencia Europea de Seguridad Marítima**

DOUE L 245, 29.09.2003, p. 10

UE323

Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2003, relativa a la **notificación de sucesos en la aviación civil**
DOUE L 167, 4.07.2003, p. 23

UE-324

Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativa a la **calificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera**, por la que se modifican el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo y la Directiva 91/439/CEE del Consejo y se deroga la Directiva 76/914/CEE del Consejo
DOUE L 226, 10.09.2003, p. 4

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

UE-325

Decisión 2003/520/EC del Consejo, de 16 de junio de 2003, por la que se celebra un **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Japón sobre cooperación en la lucha contra las actividades contrarias a la competencia**
Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Japón sobre la cooperación en la lucha contra las actividades contrarias a la competencia
DOUE L 183, 22.07.2003, p. 11 y 12

IX. FISCALIDAD

X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

UE-326

Recomendación del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre las **orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad (período 2003-2005)**
DOUE L 195, 1.08.2003, p. 1

UE-327

Orientación del Banco Central Europeo, de 6 de febrero de 2003, relativa a determinadas **exigencias de información estadística del Banco Central Europeo** y los procedimientos de presentación de información estadística por los bancos centrales nacionales en el ámbito de las estadísticas monetarias y bancarias (BCE/2003/2)
DOUE L 241, 26.09.2003, p. 1

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UE-328 Decisión 2003/520/EC del Consejo, de 16 de junio de 2003, por la que se celebra un **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Japón sobre cooperación en la lucha contra las actividades contrarias a la competencia**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Japón sobre la cooperación en la lucha contra las actividades contrarias a la competencia
DOUE L 183, 22.07.2003, p. 11 y 12

UE-329 Decisión 2003/589/EC del Consejo, de 21 de julio de 2003, relativa a la celebración del **Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Chile**

Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Chile
DOUE L 199, 7.08.2003, p.19 y 20

UE-330 Consejo 2003/617/EC Decisión nº 1/2003 del Consejo de Asociación **UE-Jordania**, de 23 de agosto de 2003, relativa a la **creación de subcomités del Comité de Asociación y de un Grupo de trabajo de asuntos sociales**

DOUE L 215, 27.08.2003, p. 91

UE-331 Decisión 2003/629/EC del Consejo, de 25 de agosto de 2003, por la que se adoptan **medidas en relación con Liberia** de conformidad con el artículo 96 del Acuerdo de Asociación ACP-CE en un caso de urgencia especial

DOUE L 220, 3.09.2003, p. 3

XII. ENERGÍA

UE-332 Reglamento (Euratom) nº 1352/2003 de la Comisión, de 23 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 1209/2000, por el que se determinan los procedimientos de **ejecución de la obligación de comunicación establecida en el artículo 41 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica**

DOUE L 192, 31.07.2003, p. 15

UE-333 Reglamento (CE) n° 1228/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, relativo a las **condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad**
DOUE L 176, 15.07.2003, p 1

UE-334 Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el **mercado interior de la electricidad** y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE
DOUE L 176, 15.07.2003, p 37

UE-335 Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el **mercado interior del gas natural** y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE
DOUE L 176, 15.07.2003, p 57

UE-336 Decisión n° 1229/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las **redes transeuropeas en el sector de la energía** y por la que se deroga la Decisión n° 1254/96/CE
DOUE L 176, 15.07.2003, p 11

UE-337 Decisión n° 1230/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se adopta un **programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: “Energía inteligente — Europa” (2003-2006)**
DOUE L 176, 15.07.2003, p 29

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

UE-338 Reglamento (CE) n° 1642/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) n° 178/2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria** y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 4

UE-339 Reglamento (CE) n° 1304/2003 de la Comisión, de 11 de julio de 2003, relativo al procedimiento aplicado por la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria** a las solicitudes de dictámenes científicos que se le presentan
DOUE L 185, 24.07.2003, p. 6

UE-340 Reglamento (CE) n° 1647/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 2309/93 por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y supervisión de medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la **Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 19

UE-341 Directiva 2003/66/CE de la Comisión, de 3 de julio de 2003, por la que se modifica la Directiva 94/2/CE, por la que se establecen las disposiciones de aplicación de la Directiva 92/75/CEE del Consejo en lo que respecta al **etiquetado energético de frigoríficos, congeladores y aparatos combinados electrodomésticos**
DOUE L 170, 9.07.2003, p. 10

UE-342 Directiva 2003/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, relativa a la **homologación de los tractores agrícolas o forestales**, de sus remolques y de su maquinaria intercambiable remolcada, así como de los sistemas, componentes y unidades técnicas de dichos vehículos y por la que se deroga la Directiva 74/150/CEE
DOUE L 171, 9.07.2003, p. 1

UE-343 Directiva 2003/78/CE de la Comisión, de 11 de agosto de 2003, por la que se fijan los **métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido de patulina en los productos alimenticios**
DOUE L 203, 12.08.2003, p. 40

UE-344 Directiva 2003/82/CE de la Comisión, de 11 de septiembre de 2003, por la que se modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo en lo relativo a las **frases normalizadas indicativas de riesgos especiales y de precauciones respecto a los productos fitosanitarios**
DOUE L 228, 12.09.2003, p. 11

UE-345 Directiva 2003/77/CE de la Comisión, de 11 de agosto de 2003, por la que se modifican las Directivas 97/24/CE y 2002/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativas a la **homologación de los vehículos de motor de dos o tres ruedas**
DOUE L 211, 21.08.2003, p. 24

UE-346 Directiva 2003/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003, por la que se modifica la Directiva 94/25/CE relativa a la **aproximación de las disposiciones legales, reglamenta-**

rias y administrativas de los Estados miembros relativas a **embarcaciones de recreo**

DOUE L 214, 26.08.2003, p. 18

UE-347 Directiva 2003/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se modifica la Directiva 86/609/CEE del Consejo relativa a la **aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros** respecto a la **protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos**
DOUE L 230, 16.09.2003, p. 32

UE-348 Directiva 2003/83/CE de la Comisión, de 24 de septiembre de 2003, por la que se adaptan al progreso técnico los anexos II, III y VI de la Directiva 76/768/CEE del Consejo relativa a la **aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de productos cosméticos**
DOUE L 238, 25.09.2003, p. 23

UE-349 Decisión 2003/584/EC del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la celebración del Protocolo de enmienda del **Convenio Europeo sobre la protección de los animales vertebrados utilizados para experimentación y otros fines científicos**
DOUE L 198, 6.08.2003, p. 10

UE-350 Decisión nº 1152/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativa a la **informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales**
DOUE L 162, 1.07.2003, p. 5

UE-351 Decisión de la Comisión, de 28 de julio de 2003, sobre la aplicación de la Directiva 72/166/CEE del Consejo relativa a los controles sobre el **seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles** [notificada con el número C(2003) 2626]
DOUE L 192, 31.07.2003, p. 23

UE-352 Decisión de la Comisión, de 14 de julio de 2003, relativa a la publicación de los números de referencia de las **normas que gozan de reconocimiento general para productos de firma electrónica**, de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 1999/93/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2003) 2439]
DOUE L 175, 15.07.2003, p. 45

UE-353 Decisión de la Comisión, de 27 de agosto de 2003, que modifica la Decisión 2000/367/CE que establece un **sistema de clasificación de las propiedades de resistencia al fuego de los productos de construcción**, en lo que respecta la inclusión de productos para el control de calor y humo [notificada con el número C(2003)
DOUE L 218, 30.08.2003, p. 51

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

UE-354 Tribunal de Cuentas, **Informe Especial nº 7/2003 sobre la ejecución** de la programación de las intervenciones del período 2000-2006 en el marco **de los Fondos Estructurales**, acompañado de las respuestas de la Comisión
DOUE L 174, 23.07.2003, p. 1

UE-355 Reglamento (CE) nº 1228/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, relativo a las **condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad**
DOUE L 176, 15.07.2003, p 1

UE-356 Decisión nº 1229/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, por la que se establece un conjunto de orientaciones sobre las **redes transeuropeas en el sector de la energía** y por la que se deroga la Decisión nº 1254/96/CE
DOUE L 176, 15.07.2003, p 11

UE-357 Decisión 2003/548/EC de la Comisión, de 24 de julio de 2003, relativa al **conjunto mínimo de líneas arrendadas con características armonizadas** y las correspondientes normas a que se refiere el artículo 18 de la **Directiva de servicio universal**
DOUE L 186, 25.07.2003, p. 43

UE-358 Recomendación 2003/558/EC de la Comisión, de 25 de julio de 2003, relativa al tratamiento de la **información sobre la ubicación de las personas que efectúan llamadas en redes de comunicaciones electrónicas para su uso en servicios de llamadas de urgencia con capacidad de localización** [notificada con el número C(2003) 2657]
DOUE L 189, 29.07.2003, p. 49

UE-359 Recomendación 2003/561/EC de la Comisión, de 23 de julio de 2003, sobre las notificaciones, los plazos y las consultas previstos en el artículo 7 de la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a un **marco regulador común de las redes y los servicios de comunicación electrónicos** [notificada con el número C(2003) 2647]
DOUE L 190, 30.07.2003, p. 13

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

UE-360 Decisión 2003/507/EC del Consejo, de 13 de junio de 2003, relativa a la adhesión de la Comunidad Europea al **Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico**
DOUE L 179, 17.07.2003, p. 1

UE-361 Reglamento (CE) nº 1641/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CEE) nº 1210/90 del Consejo por el que se crea la **Agencia Europea de Medio Ambiente** y la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 1

UE-362 Reglamento (CE) nº 1497/2003 de la Comisión, de 18 de agosto de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 338/97 del Consejo relativo a la **protección de especímenes de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio**
DOUE L 215, 27.08.2003, p. 3

UE-363 Directiva 2003/76/CE de la Comisión, de 11 de agosto de 2003, por la que se modifica 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 a motor**
DOUE L 206, 15.08.2003, p.29

UE-364 Recomendación de la Comisión, de 6 de agosto de 2003, relativa a las Orientaciones sobre los **métodos de cálculo provisionales revisados para el ruido industrial, procedente de aeronaves, del tráfico rodado y ferroviario**, y los datos de emisiones correspondientes [notificada con el número C(2003) 2807]
DOUE L 212, 22.08.2003, p. 49

UE-365 Recomendación 2003/532/EC de la Comisión, de 10 de julio de 2003, sobre las orientaciones para la aplicación del Reglamento (CE) nº 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un **sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales** (EMAS) en lo que respecta a la selección y el uso de indicadores del comportamiento medioambiental *[notificada con el número C(2003)*
DOUE L 184, 23.07.2003, p. 19

UE-366 Decisión nº 1151/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003, que modifica la Decisión nº 276/1999/CE por la que se aprueba un **plan plurianual de acción comunitaria para propiciar una mayor seguridad en la utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en las redes mundiales**
DOUE L 162 1.07.2003, p . 1

UE-367 Reglamento (CE) nº 1642/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, que modifica el Reglamento (CE) nº 178/2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria** y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 4

UE-368 Reglamento (CE) nº 1647/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2309/93 por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y supervisión de medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la **Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 19

UE-369 Reglamento (CE) nº 1651/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 302/93 por el que se crea un **Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 30

UE-370 Reglamento (CE) nº 1567/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo a la **ayuda para políticas y acciones sobre la salud y derechos en materia de reproducción y sexualidad en los países en desarrollo**
DOUE L 224, 6.09.2003, p.1

UE-371 Reglamento (CE) nº 1568/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo a la **ayuda para la lucha contra las enfermedades relacionadas con la pobreza (VIH/sida, tuberculosis y malaria) en los países en desarrollo**
DOUE L 224, 6.09.2003, p.7

UE-372 Decisión nº 1209/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003, sobre la participación de la Comunidad en un **programa de investigación y desarrollo**, ejecutado por varios Estados miembros y destinado a desarrollar nuevas intervenciones clínicas **a fin de luchar contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis** mediante una cooperación a largo plazo entre Europa y países en desarrollo
DOUE L 169, 8.07.2003, p .1

UE-373 Decisión de la Comisión, de 5 de septiembre de 2003, sobre el uso de **fotografías en color u otras ilustraciones como advertencias sanitarias en los envases de tabaco** [notificada con el número C(2003) 3184]
DOUE L 226, 10.09.2003, p. 24

UE-374 Recomendación 2003/488/EC del Consejo, de 18 de junio de 2003, relativa a la **prevención y la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia**
DOUE L 165, 3.07.2003, p .31

UE-375 Recomendación de la Comisión, de 19 de septiembre de 2003, relativa a la **lista europea de enfermedades profesionales** [notificada con el número C(2003) 3297]
DOUE L 238, 25.09.2003, p. 28

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

UE-376 Reglamento (CE) nº 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003, relativo a las **estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC)**
DOUE L 165, 3.07.2003, p . 1

UE-377 Reglamento (CE) nº 1192/2003 de la Comisión, de 3 de julio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 91/2003

del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las **estadísticas sobre transporte ferroviario**

DOUE L 167, 4.07.2003, p. 13

UE-378

Reglamento (CE) nº 1358/2003 de la Comisión, de 31 de julio de 2003, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 437/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las **estadísticas de transporte aéreo de pasajeros, carga y correo** y se modifican sus anexos I y II

DOUE L 194, 1.08.2003, p. 9

UE-379

Reglamento (CE) nº 1402/2003 de la Comisión, de 1 de agosto de 2003, por el que se establece un programa de cuadros y definiciones relativo a las encuestas **estadísticas de base de las superficies vitícolas**

DOUE L 199, 7.08.2003, p. 4

UE-380

Reglamento (CE) nº 1267/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo en lo relativo a los **plazos de transmisión de los principales agregados de las cuentas nacionales**, a las excepciones concernientes a la transmisión de los principales agregados de las cuentas nacionales y a la transmisión de los datos de empleo en horas trabajadas

DOUE L 180, 18.07.2003, p. 1

UE-381

Reglamento (CE) nº 1216/2003 de la Comisión, de 7 de julio de 2003, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 450/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el **índice de costes laborales**

DOUE L 169, 8.07.2003, p. 37

UE-382

Reglamento (CE) nº 1667/2003 de la Comisión, de 1 de septiembre de 2003, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE, Euratom) nº 58/97 del Consejo en relación con la concesión de excepciones en las **estadísticas estructurales de las empresas**

DOUE L 244, 29.09.2003, p. 1

UE-393

Decisión nº 1608/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la producción y desarrollo de **estadísticas comunitarias en materia de ciencia y tecnología**

DOUE L 230, 16.09.2003, p. 1

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

UE-384 Decisión 2003/589/EC del Consejo, de 21 de julio de 2003, relativa a la celebración del **Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Chile**
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Chile
DOUE L 199, 7.08.2003, p.19 y 20

UE-385 Reglamento (CE) n° 1383/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de **mercancías sospechosas de vulnerar** determinados **derechos de propiedad intelectual** y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos
DOUE L 196, 2.08.2003, p. 7

UE-386 Reglamento (CE) n° 1650/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2100/94 relativo a la **protección comunitaria de las obtenciones vegetales**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 28

UE-387 Reglamento (CE) n° 1653/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 40/94 sobre la **marca comunitaria**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 36

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

UE-388 Reglamento (CE) n° 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo al **Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE)**
DOUE L 207, 18.08.2003, p.1

UE-389 Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio de 2003, por la que se completa el **Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores**
DOUE L 207, 18.08.2003, p.25

UE-390 Directiva 2003/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifican las Directivas

78/660/CEE, 83/349/CEE, 86/635/CEE y 91/674/CEE del Consejo sobre las **cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedades, bancos y otras entidades financieras y empresas de seguros**
DOUE L 178, 17.07.2003, p. 16

UE-391 Directiva 2003/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2003, por la que se modifica la Directiva 68/151/CEE del Consejo en lo relativo a los **requisitos de información con respecto a ciertos tipos de empresas**
DOUE L 221, 4.09.2003, p. 13

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

UE-392 Reglamento (CE) nº 1652/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1035/97 por el que se crea un **Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia**
DOUE L 245, 29.09.2003, p. 33

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

UE-393 Decisión 2003/582/PESC del Consejo, de 21 de julio de 2003, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y la Federación de Rusia sobre la participación de este Estado en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina**
Acuerdo entre la Unión Europea y la Federación de Rusia sobre la participación de la Federación de Rusia en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina
DOUE L 197, 5.08.2003, p. 37 y 38

UE-394 Decisión del Consejo 2003/663/PESC, de 10 de diciembre de 2002, relativa a la celebración de los **Acuerdos entre la Unión Europea y Bulgaria, la República Checa, Chipre, la República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Rumania, Suiza, Turquía y Ucrania, sobre la participación de estos Estados en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina**
DOUE L 239 25.09.2003, p. 1

UE-395 Reglamento (CE) nº 1724/2003 de la Comisión, de 29 de septiembre de 2003, por el que se modifica por vigésimotercera vez el Reglamento (CE) nº 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) nº 467/2001 del Consejo
DOUE L 247, 30.09.2003, p. 18

UE-396 Reglamento (CE) nº 1210/2003 del Consejo, de 7 de julio de 2003, relativo a determinadas **restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq** y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2465/96 del Consejo
DOUE L 169, 8.07.2003, p. 6

UE-397 Reglamento (CE) nº 1211/2003 del Consejo, de 7 de julio de 2003, relativo a la modificación del Reglamento (CE) nº 1081/2000 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
DOUE L 169, 8.07.2003, p. 24

UE-398 Reglamento (CE) nº 1662/2003 del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1030/2003 relativo a la **aplicación a Liberia de determinadas medidas restrictivas**
DOUE L 235, 23.09.2003, p. 1

UE-399 Decisión 2003/484/PESC del Consejo, de 27 de junio de 2003, por la que se aplica la Posición Común 2003/280/PESC en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del **Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**
DOUE L 162, 1.07.2003, p. 77

UE-400 Decisión 2003/562/PESC del Consejo, de 29 de julio de 2003, por la que se nombra al **Jefe de Misión de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE)** y por la que se deroga la Decisión 2002/922/PESC
DOUE L 190, 30.07.2003, p. 19

UE-401 Decisión 2003/563/PESC del Consejo, de 29 de julio de 2003, relativa a la ampliación de la **operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia**
DOUE L 190, 30.07.2003, p. 20

UE-402 Decisión 2003/567/PESC del Consejo, de 21 de julio de 2003, por la que se aplica la Posición Común 1999/533/PESC sobre la contribución de la Unión Europea al fomento de la pronta entrada en vigor del **Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT)**
DOUE L 192, 31.07.2003, p. 53

UE-403 **Posición Común** 2003/495/PESC del Consejo, de 7 de julio de 2003, **sobre Iraq** y por la que se derogan las Posiciones Comunes 96/741/PESC y 2002/599/PESC
DOUE L 169, 8.07.2003, p. 72

UE-404 **Posición Común** 2003/651/PESC del Consejo, de 12 de septiembre de 2003, 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 2003/482/PESC
DOUE L 229, 13.09.2003, p. 42

UE-405 **Posición Común** 2003/666/PESC del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, por la que se modifica la Posición Común 2001/357/PESC relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra Liberia**
DOUE L 235, 23.09.2003, p. 28

UE-406 Acción Común 2003/496/PESC del Consejo, de 7 de julio de 2003, relativa a la designación de un **Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso meridional**
DOUE L 169, 8.07.2003, p. 74

UE-407 Acción Común 2003/537/PESC del Consejo, de 21 de julio de 2003, por la que se nombra al **Representante Especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo** y se modifica la Acción Común 2002/965/PESC
DOUE L 184, 23.07.2003, p. 45

UE-408 Consejo 2003/529/CFSP Decisión RDC/2/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 11 de julio de 2003, sobre la crea-

ción del Comité de contribuyentes para la **Operación Militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo**

DOUE L 184, 23.07.2003, p. 13

UE-409

Decisión 2003/605/CFSP del Comité Político y de Seguridad RDC/3/2003, de 31 de julio de 2003, por la que se modifica la Decisión del Comité Político y de Seguridad RDC/1/2003, sobre la aceptación de contribuciones de los terceros Estados a la **operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo**

DOUE L 206, 15.08.2003, p.32

UE-410

Consejo 2003/497/CFSP Decisión ERYM/2/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 10 de marzo de 2003, sobre la aceptación de contribuciones de los terceros Estados a la **operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia**

DOUE L 170, 9.07.2003, p .15

UE-411

Consejo 2003/499/CFSP Decisión ERYM/4/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 17 de junio de 2003, que modifica la Decisión ERYM/2/2003 sobre la aceptación de contribuciones de los terceros Estados a la **operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia**

DOUE L 170, 9.07.2003, p .18

UE-412

Consejo 2003/500/CFSP Decisión RDC/1/2003 del Comité Político y de Seguridad, de 1 de julio de 2003, sobre la aceptación de contribuciones de los terceros Estados a la **operación militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo**

DOUE L 170, 9.07.2003, p .19

UE-413

Decisión del Comité de Representantes Permanentes, de 4 de septiembre de 2003, sobre la creación del Grupo *ad hoc* para preparar la creación de una **Agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento** (Grupo *ad hoc* de Preparación)

DOUE L 235, 23.09.2003, p. 22

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

UE-414

Reglamento (CE) nº 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones

de aplicación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una **solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país**

DOUE L 222, 5.09.2003, p. 3

UE-415

Reglamento (CE) n° 1295/2003 del Consejo, de 15 de julio de 2003, relativo a las medidas destinadas a simplificar los procedimientos de solicitud y expedición de **visado para los miembros de la familia olímpica** participantes en los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2004 en Atenas

DOUE L 183, 22.07.2003, p. 1

UE-416

Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la **lucha contra la corrupción en el sector privado**

DOUE L 192, 31.07.2003, p. 54

UE-417

Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las **resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas**

DOUE L 196, 2.08.2003, p. 45

UE-418

Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que **se crea Eurojust** para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia

DOUE L 245, 29.09.2003, p. 44

UE-419

Declaraciones relativas al Conjunto de Actos que preceden

DOUE L 245, 29.09.2003, p. 46

UE-420

Declaraciones contempladas en el apartado 2 del artículo 31 de la Decisión marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la **orden de detención europea** y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros

DOUE L 246, 29.09.2003, p. 1

UE-421

Decisión 2003/646/EC del Consejo, de 12 de septiembre de 2003, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre **medidas restrictivas específicas diri-**

gidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo y por la que se deroga la Decisión 2003/480/CE

DOUE L 229, 13.09.2003, p. 22

UE-422

Decisión 2003/642/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, sobre la **aplicación a Gibraltar del Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades o de los Estados miembros de la Unión Europea**

DOUE L 226, 10.09.2003, p. 27

Legislación del Estado*

Tercer Trimestre 2004

I. ECONOMÍA

EST-39 Real Decreto 1782/2004, de 30 de julio (Ministerio de la Presidencia). Reglamento de control del comercio exterior de materia de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso.
BOE núm. 210, de 31 de Agosto de 2004.

EST-40 Real Decreto-Ley 4/2004, de 2 de julio. Medidas relacionadas con los daños ocasionados por el accidente del buque “Prestige”.
BOE núm. 160, de 3 de julio de 2004.

II. HACIENDA

EST-41 Real Decreto 1775/2004, de 30 de julio (Ministerio de Economía y Hacienda). Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
BOE núm. 187, de 4 de agosto de 2004.

EST-42 Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio (Ministerio de Economía y Hacienda). Reglamento del Impuesto sobre Sociedades.
BOE núm. 189, de 6 de agosto de 2004.

III. JUSTICIA

EST-43 Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio (Ministerio de Justicia). Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de Enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
BOE núm. 209, de 30 de agosto de 2004.

(*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 3º trimestre de 2004.

IV. MEDIO AMBIENTE

EST-44 Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto. Regulación del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
BOE núm. 208, de 28 de agosto de 2004.

EST-45 Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre (Ministerio de la Presidencia). Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, 2005-2007.
BOE núm. 216, de 7 de septiembre de 2004.

EST-46 Real Decreto 1892/2004, de 10 de septiembre (Ministerio de la Presidencia). Normas para la ejecución del convenio internacional sobre la responsabilidad civil derivada de daños debidos a la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos.
BOE núm. 226, de 18 de septiembre de 2004.

V. PROTECCIÓN CIVIL

EST-47 Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio (Ministerio del Interior). Plan Básico de Emergencia Nuclear.
BOE núm. 169, de 14 de julio de 2004.

VI. TRANSPORTES

EST-48 Real Decreto 1598/2004, de 2 de julio (Ministerio de la Presidencia). Modifica el Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 772/1997, de 30 de Mayo.
BOE núm. 173, de 19 de julio de 2004.

Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (*)

I. AGRICULTURA

EXT-3 Ley 2/2004, de 10 de mayo (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Modificación de la Ley 5/1992, de 26 de noviembre, sobre la Ordenación de las Producciones Agrarias en Extremadura.

DOE núm. 53, de 11 de mayo.

BOE núm. 129, de 28 de mayo.

II. CAJAS DE AHORRO

GAL-6 Ley 1/2004, de 21 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Galicia).

Modifica las Leyes 7/1985, de 17 de julio, de Cajas de Ahorros gallegas, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de Ahorros de Galicia, para adaptarlas a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero.

DOG núm. 77, de 22 de abril.

BOE núm. 113, de 10 de mayo.

III. CÁMARAS Y SINDICATURAS DE CUENTAS

BAL-3 Ley 4/2004, de 2 de abril (Presidencia del Gobierno de las Illes Balears).

Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 50, de 4 de abril.

BOE núm. 108, de 4 de mayo.

(*) 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 segundo semestre de 2004 (IV-VI).

IV. CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN

CAN-2 Ley 1/2004, de 13 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).
Modifica el artículo 27 de la Ley 18/2003, de 11 de abril, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de Canarias.
Boletín Oficial de Canarias núm. 75, de 20 de abril.
BOE núm. 119, de 5 de mayo.

V. COLEGIOS PROFESIONALES

BAL-4 Ley 2/2004, de 2 de marzo (Presidencia del Gobierno de las Illes Balears).
Creación del Colegio Oficial de Ingenieros en Informática de las Illes Balears.
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 35, de 11 de marzo.
BOE núm. 91, de 15 de abril.

BAL-5 Ley 3/2004, de 2 de marzo (Presidencia del Gobierno de las Illes Balears).
Creación del Colegio de Ingenieros Técnicos en Informática de las Illes Balears.
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 35, de 11 de marzo.
BOE núm. 91, de 15 de abril.

CMN-6 Ley 2/2004, de 1 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).
Crea el Colegio Oficial de Educadores Sociales de Castilla-La Mancha.
D.O.C.M. núm. 52, de 8 de abril.
BOE núm. 119, de 5 de mayo.

RIO-4 Ley 2/2004, de 22 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).
Crea el Colegio Oficial de Fisioterapeutas de La Rioja.
Boletín Oficial de La Rioja núm. 53, de 26 de abril.
BOE núm. 111, de 7 de mayo.

VI. COMERCIO

CMN-7 Ley 1/2004, de 1 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Modifica la Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista.
D.O.C.M. núm. 52, de 8 de abril.
BOE núm. 119, de 5 de mayo.

VII. GUARDACOSTAS

GAL-7 Ley 2/2004, de 21 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Galicia).
Crea el Servicio de Guardacostas de Galicia.
DOG núm. 78, de 23 de abril.
BOE núm. 113, de 10 de mayo.

VIII. MEDIOS AUDIOVISUALES

EXT-4 Ley 4/2004, de 28 de mayo (Presidencia de la Junta de Extremadura).
Modificación de la Ley 4/2000, de 16 de noviembre, de creación de la Empresa Pública “Corporación Extremeña de Medios Audiovisuales”.
DOE núm. 62, de 1 de junio.
BOE núm. 146, de 17 de junio.

IX. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

AST-3 Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias).
Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
BOE núm. 131, de 31 de mayo.

NAV-4 Ley Foral 2/2004, de 29 de marzo (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).
Modifica la disposición adicional quinta de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
Boletín Oficial de Navarra núm. 40, de 2 de abril.
BOE núm. 152, de 24 de junio.

X. POLICÍA AUTONÓMICA

CAT-1

Ley 1/2004, de 24 de mayo (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Modificación del artículo 22 de la Ley 10/1994, de la Policía de la Generalidad-Mossos d'Esquadra.

DOGC núm. 4142, de 27 de mayo.

BOE núm. 145, de 16 de junio.

XI. SEGURIDAD LABORAL

VAL-4

Ley 2/2004, de 28 de mayo (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Creación del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo.

DOCV núm. 4765, de 1 de junio.

BOE núm. 157, de 30 de junio.

XII. SISTEMA FINANCIERO

EXT-5

Ley 3/2004, de 28 de mayo (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Reforma del Sistema Financiero de Extremadura.

DOE núm. 62, de 1 de junio.

BOE núm. 146, de 17 de junio.

XIII. TRIBUTOS

CMN-8

Ley 3/2004, de 1 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Modifica la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D.O.C.M. núm. 52, de 8 de abril.

BOE núm. 119, de 5 de mayo.

CAN-3

Ley 2/2004, de 28 de mayo (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Medidas Fiscales y Tributarias.

Boletín Oficial de Canarias núm. 107, de 4 de junio.

BOE núm. 147, de 18 de junio.

NAV-5 Ley Foral 1/2004, de 17 de febrero (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modifica el artículo 67 bis de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que regula la deducción por pensiones de viudedad.

Boletín Oficial de Navarra núm. 22, de 22 de febrero.

BOE núm. 152, de 24 de junio.

XIV. VEHÍCULOS AUTOMÓVILES

NAV-6 Ley Foral 3/2004, de 29 de marzo (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Amplía el Programa PREVER.

Boletín Oficial de Navarra núm. 40, de 2 de abril.

BOE núm. 152, de 24 de junio.

XV. VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

VAL-5 Ley 1/2004, de 24 de mayo (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Ayuda a las víctimas del terrorismo.

DOCV núm. 4762, de 27 de mayo.

BOE núm. 157, de 30 de junio.

XVI. VIOLENCIA DE GÉNERO

DRC-3 Ley 1/2004, de 1 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 70, de 12 de abril

BOE núm. 101, de 26 de abril.

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

I. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

AND-30 Decreto 117/2004, de 26 de abril (Consejería de la Presidencia).
Modifica el Decreto 512/1996, de 10 de diciembre, por el que se crean y regulan las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía.
BOJA núm. 84, de 30 de abril.

AND-31 Decreto 11/2004, de 24 de abril (Presidente de la Junta de Andalucía).
Reestructuración de Consejerías.
BOJA núm. Extraordinario 3, de 25 de abril.

AND-32 Decreto 199/2004, de 11 de mayo (Consejería de Gobernación).
Establece la estructura orgánica de la Consejería de Gobernación.
BOJA núm. 94, de 14 de mayo.

AND-33 Decreto 200/2004, de 11 de mayo (Consejería de Justicia y Administración Pública).
Establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública.
BOJA núm. 94, de 14 de mayo.

AND-34 Decreto 204/2004, de 11 de mayo (Consejería de Agricultura y Pesca).
Establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca.
BOJA núm. 94, de 14 de mayo.

AND-35 Decreto 205/2004, de 11 de mayo (Consejería para la Igualdad y Bienestar Social).
Establece la estructura orgánica de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.
BOJA núm. 94, de 14 de mayo.

(*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Comprende las leyes y disposiciones generales más importantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA durante el segundo trimestre de 2004 (IV-VI).

AND-36 Decreto 206/2004, de 11 de mayo (Consejería de Medio Ambiente).

Establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.
BOJA núm. 94, de 14 de mayo.

AND-37 Decreto 201/2004, de 11 de mayo (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).

Regula la estructura orgánica de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.
BOJA núm. 95, de 17 de mayo.

AND-38 Decreto 202/2004, de 11 de mayo (Consejería de Obras Públicas y Transportes).

Establece la estructura orgánica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes.
BOJA núm. 95, de 17 de mayo.

AND-39 Decreto 203/2004, de 11 de mayo (Consejería de Empleo).

Establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo.
BOJA núm. 95, de 17 de mayo.

AND-40 Decreto 239/2004, de 18 de mayo (Consejería de Economía y Hacienda).

Regula la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda.
BOJA núm. 99, de 21 de mayo.

AND-41 Decreto 240/2004, de 18 de mayo (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte).

Aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.
BOJA núm. 99, de 21 de mayo.

AND-42 Decreto 241/2004, de 18 de mayo (Consejería de Salud).

Establece la estructura orgánica básica de la Consejería de Salud y del Servicio Andaluz de Salud.
BOJA núm. 99, de 21 de mayo.

AND-43 Decreto 242/2004, de 18 de mayo (Consejería de Educación).

Estructura orgánica de la Consejería de Educación.
BOJA núm. 99, de 21 de mayo.

AND-44 Decreto 347/2004, de 25 de mayo (Consejería de la Presidencia).
Establece la Estructura Orgánica de la Consejería de la Presidencia.
BOJA núm. 104, de 28 de mayo.

II. EDUCACIÓN

AND-45 Decreto 431/2004, de 15 de junio (Consejería de Educación).
Regula la selección, formación inicial y nombramiento de los Directores y Directoras de los Centros Docentes Públicos dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía.
BOJA núm. 119, de 18 de junio.

III. HACIENDA PÚBLICA

AND-46 Decreto 104/2004, de 16 de marzo (Consejería de Economía y Hacienda).
Modifica parcialmente el Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril.
BOJA núm. 67, de 6 de abril.

III. MEDIO AMBIENTE

AND-47 Decreto 98/2004, de 9 de marzo (Consejería de Medio Ambiente).
Crea el Inventario de Humedales de Andalucía y el Comité Andaluz de Humedales.
BOJA núm. 66, de 5 de abril.

AND-48 Decreto 100/2004, de 9 de marzo (Consejería de Medio Ambiente).
Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Huétor.
BOJA núm. 69, de 8 de abril.

AND-49 Decreto 57/2004, de 17 de febrero (Consejería de Medio Ambiente).
Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra Mágina.
BOJA núm. 71, de 13 de abril.

AND-50 Decreto 79/2004, de 25 de febrero (Consejería de Medio Ambiente).

Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque natural Bahía de Cádiz.

BOJA núm. 71, de 13 de abril.

AND-51 Decreto 56/2004, de 17 de febrero (Consejería de Medio Ambiente).

Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Despeñaperros.

BOJA núm. 78, de 22 de abril.

AND-52 Decreto 101/2004, de 9 de marzo (Consejería de Medio Ambiente).

Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra de Baza.

BOJA núm. 78, de 22 de abril.

AND-53 Decreto 80/2004, de 24 de febrero (Consejería de Medio Ambiente).

Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla.

BOJA núm. 81, de 27 de abril.

AND-54 Decreto 87/2004, de 2 de marzo (Consejería de Medio Ambiente).

Aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales.

BOJA núm. 88, de 6 de mayo.

IV. PARLAMENTO

AND-55 Acuerdo de 12 de mayo de 2004 (Pleno del Parlamento de Andalucía)

Comisiones Permanentes del Parlamento de Andalucía.

BOJA núm. 97, de 19 de mayo.

BOE núm. 140, de 10 de junio.

V. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

AND-56 Decreto 372/2004, de 1 de junio (Consejería de Salud).
Establece los plazos de resolución y notificación, así como los efectos de la falta de resolución expresa de los procedimientos administrativos en el ámbito de la Consejería.
BOJA núm. 124, de 25 de junio.

VI. PUERTOS

AND-57 Decreto 371/2004, de 1 de junio (Consejería de Obras Públicas y Transporte).
Regula los cánones de las concesiones en los puertos e instalaciones portuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
BOJA núm. 120, de 21 de junio.

VII. RESIDUOS

AND-58 Decreto 99/2004, de 9 de marzo (Consejería de Medio Ambiente).
Aprueba la revisión del Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía
BOJA núm. 64, de 1 de abril.

VIII. SALUD

AND-59 Decreto 238/2004, de 18 de mayo (Consejería de Salud).
Regula el Registro de Voluntades Vitales Anticipadas de Andalucía.
BOJA núm. 104, de 28 de mayo.

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acceso público a los archivos históricos de la CEE y de la CEEA, **UE-276**
Acceso público a los documentos del Comité Económico y Social Europeo, **UE-277**
Actas relativas a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca a la Unión Europea, **UE-265, UE-267**
Actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo, **UE-311**
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República de Chile, **UE-329, UE-384**
Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Japón sobre cooperación en la lucha contra las actividades contrarias a la competencia, **UE-325, UE-328**
Acuerdo sobre libre circulación de personas CE y sus EEMM-Suiza, **UE-305**
Acuerdo UE-Federación de Rusia sobre participación de este Estado en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, **UE-393**
Acuerdos UE y Bulgaria, la República Checa, Chipre, la República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Noruega, Rumania, Suiza, Turquía y Ucrania, sobre participación de estos Estados en la Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, **UE-394**
Aditivos en la alimentación animal, **UE-289**
Agencia Europea de Medio Ambiente, **UE-361**
Agencia Europea de Reconstrucción, **UE-279**
Agencia Europea de Seguridad Aérea, **UE-321**
Agencia Europea de Seguridad Marítima, **UE-322**
Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos, **UE-340, UE-368**
Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, **UE-306**
Agencia intergubernamental en el ámbito del desarrollo de las capacidades de defensa, la investigación, la adquisición y el armamento, **UE-283, UE-413**
Aproximación de legislaciones, **UE-346, UE-347, UE-348**
Asignación de franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, **UE-319**
Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, **UE-287, UE-338, UE-339, UE-367**
Ayuda alimentaria, **UE-294**
Ayuda financiera comunitaria para mejorar el impacto medioambiental del sistema de transporte de mercancías (programa Marco Polo), **UE-317**

Ayuda financiera para la erradicación de la peste porcina clásica en España, **UE-297**

Ayuda para la lucha contra las enfermedades relacionadas con la pobreza (VIH/sida, tuberculosis y malaria) en los países en desarrollo, **UE-371**

Ayuda para políticas y acciones sobre la salud y derechos en materia de reproducción y sexualidad en los países en desarrollo, **UE-370**

Ayudas en el sector de los productos transformados a base de frutas y hortalizas, **UE-293**

Cajas de Ahorros: **GAL-6**

Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: **CAN-2**

Centro de Traducción de los Órganos de la Unión Europea, **UE-278**

Centro Europeo para el desarrollo de la formación profesional, **UE-307**

Cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques, **UE-301**

Certificación de aeronavegabilidad y medioambiental de las aeronaves, **UE-320**

Certificación de las organizaciones de diseño y de producción, **UE-320**

Certificados de exportación en el sector de la carne de porcino, **UE-292**

Coexistencia de los cultivos modificados genéticamente con la agricultura convencional y ecológica, **UE-299**

Colegios Profesionales: **BAL-4; BAL-5; CMN-6; RIO-4**

Comercialización del aceite de oliva, **UE-288**

Comercio exterior: **EST-39**

Comercio minorista: **CMN-7**

Condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, **UE-333, UE-355**

Conductores: **EST-48**

Conjunto mínimo de líneas arrendadas con características armonizadas, Directiva de servicio universal, **UE-357**

Constitución para Europa, **UE-264**

Contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos: **EST-46**

Contingentes arancelarios en el sector de la carne de porcino, **UE-285, UE-291**

Controles sobre los movimientos de ovinos y caprinos, **UE-295**

Convenio Europeo sobre la protección de los animales vertebrados utilizados para experimentación y otros fines científicos, **UE-349**

Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades o de los Estados miembros de la Unión Europea, aplicación a Gibraltar, **UE-422**

Creación de Eurojust, **UE-418, UE-419**

Creación de subcomités del Comité de Asociación y de un Grupo de trabajo de asuntos sociales, **UE-Jordania, UE-330**

Cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, **UE-324**

Cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedades, bancos y otras entidades financieras y empresas de seguros, **UE-315, UE-390**

Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía: **AND-30**

Derechos de emisión de gases de efecto invernadero: **EST-44**

Derechos de propiedad intelectual, **UE-385**

Directores DE Centros escolares: **AND-45**

Embarcaciones de recreo, **UE-346**

Enfermedades profesionales, lista europea, **UE-314, UE-375**

Estadísticas comunitarias en materia de ciencia y tecnología, **UE-383**

Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (**EU-SILC**), **UE-376**

Estadísticas de base de las superficies vitícolas, **UE-379**

Estadísticas de transporte aéreo de pasajeros, carga y correo, **UE-378**

Estadísticas estructurales de las empresas, **UE-382**

Estadísticas sobre transporte ferroviario, **UE-377**

Estatuto de la sociedad cooperativa europea (SCE), **UE-388**

Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores, **UE-310, UE-389**

Estatuto del Tribunal de Justicia, **UE-271**

Etiquetado energético de frigoríficos, congeladores y aparatos combinados electrodomésticos, **UE-341**

Exigencias de información estadística del Banco Central Europeo, **UE-327**

Fotografías en color u otras ilustraciones como advertencias sanitarias en los envases de tabaco, **UE-373**

Frasas normalizadas indicativas de riesgos especiales y de precauciones respecto a los productos fitosanitarios, **UE-344**

Fundación Europea de Formación, **UE-308**

Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, **UE-309**

Guardacostas: **GAL-7**

Homologación de los tractores agrícolas o forestales, **UE-342**

Homologación de los vehículos de motor de dos o tres ruedas, **UE-345**

Humedales: **AND-47**

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: **EST-41**

Impuesto sobre Sociedades: **EST-42**

Índice de costes laborales, **UE-381**

Información sobre la ubicación de las personas que efectúan llamadas en redes de comunicaciones electrónicas para su uso en servicios de llamadas de urgencia con capacidad de localización, **UE-358**

Informatización de los movimientos y los controles de los productos sujetos a impuestos especiales, **UE-350**

Informe Especial no 7/2003 sobre la ejecución de los Fondos Estructurales, **UE-354**

Inspecciones en el campo de la seguridad de la aviación civil, **UE-318**

IRPF: **NAV-5**

Jefe de Misión de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE), **UE-400**

Jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia, **UE-272**

Lucha contra la corrupción en el sector privado, **UE-416**

Marca comunitaria, **UE-387**

Marco regulador común de las redes y los servicios de comunicación electrónicos, **UE-359**

Medidas contra la contaminación atmosférica causada por las emisiones de los vehículos a motor, **UE-363**

Medidas en relación con Liberia, **UE-331**

Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, **UE-421**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **UE-395**

Medidas restrictivas, aplicación a Liberia, **UE-398, UE-405**

Medidas transitorias para prevenir la transmisión de la fiebre aftosa, **UE-298**

Medios Audiovisuales: **EXT-4**

Mercado interior de la electricidad, **UE-334**

Mercado interior del gas natural, **UE-335**

Mercancías sospechosas de vulnerar derechos de propiedad intelectual, **UE-284**

Mercancías sospechosas de vulnerar derechos de propiedad intelectual, **UE-385**

Métodos de cálculo provisionales revisados para el ruido industrial, procedente de aeronaves, del tráfico rodado y ferroviario, **UE-364**

Métodos de toma de muestras y de análisis para el control oficial del contenido de patulina en los productos alimenticios, **UE-343**

Normas que gozan de reconocimiento general para productos de firma electrónica, **UE-352**

Notificación de sucesos en la aviación civil, **UE-323**

Obligación de comunicación del artículo 41 del Tratado **CEEA**, **UE-332**

Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, **UE-369**

Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, **UE-392**

Oficina de gestión y liquidación de los derechos individuales, **UE-280**

Oficina de infraestructuras y logística de Bruselas, **UE-281**

Oficina de infraestructuras y logística de Luxemburgo, **UE-282**

Operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia, **UE-401**

Operación militar de la Unión Europea en la ex República Yugoslava de Macedonia, **UE-410**, **UE-411**

Operación Militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo, **UE-408**, **UE-409**, **UE-412**

Orden de detención europea, **UE-420**

Ordenación del Territorio y Urbanismo: **AST-3**; **NAV-4**

Organización común del mercado vitivinícola, **UE-290**

Orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad (período 2003-2005), **UE-326**

Parlamentos autonómicos: **AND-55**

Parques Naturales: **AND-48**; **AND-49**; **AND-50**; **AND-51**; **AND-52**; **AND-53**; **AND-54**

Pesca de bacalao por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, interrupción, **UE-300**

Plan Básico de Emergencia Nuclear: **EST-47**

Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007: **EST-45**

Plan plurianual de acción comunitaria para mayor seguridad en utilización de Internet mediante la lucha contra los contenidos ilícitos y nocivos en redes mundiales, **UE-366**

Plan PREVER: **NAV-6**

Plazos de transmisión de los principales agregados de las cuentas nacionales, **UE-380**

Policía Autonómica: **CAT-1**

Políticas de empleo de los Estados miembros, aplicación, **UE-313**

Políticas de empleo de los Estados miembros, directrices, **UE-312**

Posición Común sobre Iraq, **UE-403**

Posición Común sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **UE-404**

- Posición Común sobre medidas restrictivas contra Liberia, **UE-405**
Prestige: **EST-40**
Presupuesto UE, **UE-270**
Prevención y la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia, **UE-374**
Procedimiento administrativo: **AND-56**
Producción agraria: **EXT-3**
Productos cosméticos, **UE-348**
Programa de investigación y desarrollo a fin de luchar contra el VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis, **UE-372**
Programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: “Energía inteligente -Europa” (2003-2006), **UE-337**
Programas nacionales de control de calidad de la seguridad de la aviación civil, **UE-316**
Prohibición de venta, suministro y exportación a Birmania/Myanmar de equipos que pudieran utilizarse para la represión interior o en acciones de terrorismo, **UE-397**
Protección comunitaria de las obtenciones vegetales, **UE-386**
Protección de especímenes de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, **UE-362**
Protección de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, **UE-347**
Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico, **UE-360**
Proyectos piloto de transmisión electrónica de información sobre las actividades pesqueras y de teledetección, **UE-302**
Puertos: **AND-57**
- Recopilación y gestión de los datos necesarios para el funcionamiento de la política pesquera común, **UE-304**
Redes transeuropeas en el sector de la energía, **UE-336, UE-356**
Reestructuración de Consejerías: **AND-31; AND-32; AND-33; AND-34; AND-35; AND-36; AND-37; AND-38; AND-39; AND-40; AND-41; AND-42; AND-43; AND-44**
Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, **UE-273**
Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, **UE-274**
Reglamento Interno del Comité de las Regiones, **UE-275**
Reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje, **UE-303**
Renta nacional bruta, **UE-269**
Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso meridional, **UE-406**

Representante Especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo, **UE-407**

Requisitos de información con respecto a ciertos tipos de empresas, **UE-391**

Residuos: **AND-58**

Responsabilidad Penal de los menores: **EST-43**

Restricciones específicas en relaciones económicas y financieras con Iraq, **UE-396**

Seguridad y Salud en el Trabajo: **VAL-4**

Seguro de la responsabilidad civil de la circulación de vehículos automóviles, **UE-351**

Servicio de intervención económica: **AND-46**

Sindicatura de Cuentas: **BAL-3**

Sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, **UE-365**

Sistema de certificación del Proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto, **UE-286**

Sistema de clasificación de las propiedades de resistencia al fuego de los productos de construcción, **UE-353**

Sistema financiero: **EXT-5**

Sociedad cooperativa europea (SCE), Estatuto de la, **UE-388, UE-389**

Solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, **UE-414**

Sustancias activas trifloxistrobina, carfentrazona-etilo, mesotriona, fenamidonona e isoxaflutol, **UE-296**

Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT), **UE-402**
Tratado entre el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República Portuguesa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia, el Reino de Suecia, relativo a la adhesión del Reino de Noruega, la República de Austria, la República de Finlandia y el Reino de Suecia a la Unión Europea (Estados miembros de la Unión Europea) y la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, relativo a la adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, a la Unión Europea, **UE-266**

Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), **UE-399**
Tributos autonómicos: **CMN-8; CAN-3**

Víctimas del terrorismo: **VAL-5**

Violencia de género: **DRC-3**

Visado para los miembros de la familia olímpica, **UE-415**

Voluntades vitales anticipadas: **AND-59**

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES¹

El alcance de la legitimación activa de los concejales ante la Jurisdicción contencioso-administrativa

I. INTRODUCCIÓN

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional ha pronunciado una interesante sentencia, la STC 173/2004, de 18 de octubre de 2004, cuya trascendencia en el ámbito de la Administración local solo el tiempo se encargará de valorar. Esta sentencia propicia una interpretación del artículo 63, 1, b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local (LBRL) de la que lo primero que se puede afirmar es que es novedosa, posiblemente, también sorprendente y, quizá, afortunada, por más que sumamente discutible. Si un mayor control jurisdiccional de los órganos de las entidades locales puede considerarse positivo, la nueva interpretación del precepto citado debe acogerse con satisfacción. Pero, al mismo tiempo, no se puede perder de vista que una mayor judicialización de la vida local, en definitiva, vida política, a que puede contribuir, es previsible tenga consecuencias poco deseables. De ahí que esperamos que la doctrina de esta sentencia, que desde nuestra perspectiva valoramos positivamente, sea matizada en el futuro, si se presentan las disfunciones y abusos que son de temer. Más que nada porque, aunque la mencionada doctrina es, en sí misma acertada, nos parece que procede más del afán de no dejar pasar una situación que, al menos en apariencia, se percibe como profundamente irregular, que de la existencia de unos presupuestos de los que derivarla. Dicho de otra manera, entendemos que el Tribunal Constitucional desborda su papel de *legislador negativo*, para realizar una construcción positiva que no le corresponde.

Sin perjuicio de un análisis más detenido que enseguida pasamos a realizar, avanzamos que la STC 173/2004, reconoce la legitimación de los miembros de las corporaciones locales para impugnar cualquier acto administrativo dictado por su corporación. Se trata de *una legitimación ex lege, que*

¹ Esta sección se ha realizado bajo la dirección de JOSÉ IGNACIO MORILLO-VELARDE PÉREZ.

conviene concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el Ordenamiento jurídico. Veamos como se llega a esta conclusión.

2. LOS HECHOS DE LOS QUE LA SENTENCIA TRAE CAUSA

La sentencia que analizamos ha recaído en un recurso de amparo interpuesto por un concejal del Ayuntamiento de Castro Urdiales contra la Sentencia de 22 de marzo de 2002 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, por la que estima el recurso de apelación interpuesto y anula la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Santander, de 24 de septiembre de 2001, dictando en su lugar el pronunciamiento por el cual declara la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo promovido por el recurrente contra la Resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Castro Urdiales, de 12 de marzo de 2001, por falta de legitimación activa. El debate procesal que se reproduce en el recurso de amparo es si un concejal está legitimado para impugnar un acuerdo del alcalde o, más ampliamente, de cualquier otro órgano de la entidad local a que pertenece, además del supuesto contemplado en el artículo 63. 1. b) LBRL. La sentencia constitucional, a que nos referimos, otorga el amparo y, en consecuencia, reconoce la mencionada legitimación, como venimos exponiendo. Sin perjuicio de que más adelante desarrollemos los argumentos en que el Tribunal Constitucional apoya su decisión, conviene tener presente los hechos íntegros de que el proceso de amparo trae causa, pues no nos cabe la menor duda de que, al margen de la fuerza de los argumentos a que acabamos de aludir, explican una interpretación de las normas que regulan la legitimación de los miembros de las corporaciones locales alejada de la usual.

Los hechos en que se fundamenta el recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El Alcalde del Ayuntamiento de Castro Urdiales, en fecha de 12 de marzo de 2001, dictó una Resolución por la que, en el ejercicio de sus competencias y oída la Comisión de Gobierno de dicho Ayuntamiento, decidió “por motivos de necesidades del Servicio de Intervención y continuidad en la gestión presupuestaria, nombrar para desempeñar la plaza de Economista Interino”.

b) El ahora recurrente en amparo, Concejal del mencionado Ayuntamiento interpuso ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo

de Cantabria escrito de demanda contra la citada Resolución municipal. El citado Juzgado dictó Sentencia, en fecha 24 de septiembre de 2001, estimatoria de la pretensión ejercitada por el actor, por la que anulaba el acto impugnado y condenaba en costas por temeridad en la defensa de la legalidad del acto a la Administración demandada y a la codemandada. Al considerar que el actor estaba activamente legitimado, el Juzgado entra en el fondo del asunto y anula el acto porque, del expediente administrativo y de las manifestaciones de la parte demandada en la vista, se infiere con “claridad meridiana” que la resolución impugnada *“se dictó sin previa convocatoria pública y sin seguir procedimiento selectivo alguno, y como quiera que tal convocatoria y tal procedimiento son los medios indispensables para el cumplimiento de los principios de igualdad, mérito y capacidad, debe concluirse que los mismos han sido rotundamente infringidos.”*

c) Interpuesto, en fecha de 14 de octubre de 2001, recurso de apelación contra la citada Sentencia por la codemandada, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria dictó Sentencia, de 22 de marzo de 2002, por la que estimaba el recurso y anulaba la Sentencia apelada por falta de legitimación activa del recurrente. Como efecto inmediato de esta sentencia se consolidaba una situación de franca irregularidad, conseguida dentro del más escrupuloso respeto a la interpretación tradicional de las reglas sobre legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo. O dicho de otra manera, a través de los intersticios de una interpretación individualista de las normas sobre legitimación, se hurtaba al control judicial una situación que, sin perjuicio de un juicio más detenido sobre la misma, aparece acreedora de las más graves sospechas.

3. LAS TESIS ENFRENTADAS

La discusión sobre la legitimación del recurrente fue la cuestión central del proceso desde la primera instancia. El recurrente ya intentó justificarla invocando el interés legítimo del 19.1.a de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJ, en adelante). Por el contrario, las partes pasivamente legitimadas *opusieron, desde el primer momento, la falta de legitimación del recurrente, pues no sólo no ostentaba un interés legítimo respecto del acto impugnado, sino que, al pertenecer al órgano del cual emana el acto impugnado, carecía de legitimación activa (art. 20. a LJCA), pues la Ley lo prohíbe expresamente.* Se aducía así la interpretación usual del art. 63. 1.b) LBRL según la cual *ésta sólo legitima activamente para impugnar actos y acuerdos dictados por un ente local a “los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”*, circunstancia que no concurría en el recurrente pues,

además de no ser miembro de la comisión de gobierno, el acto impugnado había sido dictado por el alcalde.

El Juzgado, por su parte, sostiene la tesis de que un miembro de una corporación puede impugnar los actos dictados por órganos a los que no pertenece, pues, de lo contrario, sólo podría impugnar los acuerdos del Pleno. Además de otros argumentos de menor consistencia se apoya la afirmación precedente en que *debe tenerse en cuenta que el ejercicio de acciones judiciales es un instrumento más en manos de los concejales, para el control de la legalidad de la actuación de una Entidad Local; y, por ende, ese ejercicio ha de facilitarse al máximo, en el marco de las normas procesales que lo regulen, pues dicho control es esencial para la cognoscibilidad del Estado de Derecho. Podemos afirmar, en definitiva, que en la cuestión de legitimación planteada, no está sólo en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, sino, también, la efectividad de los sistemas de control de la legalidad del ejercicio del poder público (el control que efectúan los representantes del pueblo en el seno de los entes de poder y el control último de los tribunales de justicia); y ambos son valores constitucionales esenciales.*

Frente a este pronunciamiento del Juzgado el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre los arts. 63.1.b LBRL y 209.2 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades locales (ROF) aprobado Real Decreto 2568/1986 que no extiende la legitimación activa para impugnar actuaciones dictadas por entes locales a todos los concejales, sino solamente a aquellos que votaron en contra. El Tribunal esgrime a este respecto argumentos que no son desdeñables y han estado presentes en la interpretación habitual del artículo 63.1.b LBRL. En primer lugar, su interpretación gramatical *parece exigir, a efectos de legitimación, la pertenencia al órgano que adoptó el acto que se pretende recurrir, necesaria para poder votar en contra, requisito al que se subordina la posibilidad de reaccionar ulteriormente frente a aquél.* A ello el Tribunal de Cantabria añade que *la interpretación histórica del precepto nos conduce a una ratificación de tal impresión inicial, pues la reforma operada por el precepto restringe el ámbito legitimador reconocido en la Ley 40/1981, de 28 de octubre, que en su artículo 9 únicamente exigía no haber votado a favor, lo que permitía, no sólo el voto contrario, sino la abstención y el voto en blanco ... pero la reforma establecida ... reduce la esfera de la legitimación al caso de los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de los acuerdos, restringiendo profundamente el ámbito de legitimación anteriormente reconocido, con lo que cierra paso, a juicio de la Sala, a la impugnación de actos derivados de órganos a que no pertenece quien, como concejal, pretenda combatirlos y que, propiamente, no pudo votarlos en ningún sentido".* Es obvio que el sentido de la evolución legislativa era justamente el contrario del que hoy pretende

hallarse como subyacente a las expresiones legales y del que se extraen las conclusiones que aquí comentamos.

4. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL AL RESPECTO: HAY UNA LEGITIMACIÓN ESPECIAL DE LOS MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES LOCALES PARA IMPUGNAR LOS ACTOS DE ÉSTAS QUE ATENTEN CONTRA EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional comienza recordando su propia doctrina sobre el concepto de interés legítimo y su apreciación, así como su relación con el derecho a la tutela judicial y como, aún tratándose de un asunto de legalidad ordinaria, los Tribunales *quedan compelidos a interpretar las normas procesales no sólo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio pro actione, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas en la apreciación del equilibrio entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso.* A partir de aquí la Sala realiza el esfuerzo creativo que entraña esta sentencia distinguiendo dos tipos de legitimación: la general para poder acceder al recurso o proceso contencioso-administrativo según el art. 19.1 a) de la vigente LJ y *una legitimación ex lege, que conviene concretamente, por razón del mandato representativo recibido de sus electores, a los miembros electivos de las correspondientes corporaciones locales para poder impugnar los actos o actuaciones de éstas que contradigan el Ordenamiento jurídico.* La Sala explica que *no se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto —inclusive puede hablarse de una obligación— de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las bases del régimen local.* Es, pues, una legitimación diferente de la general que proporciona la acción popular. Se trata de una legitimación basada en un mandato representativo.

Con independencia de que la conclusión general a que llega la sentencia nos pueda merecer un juicio favorable, al menos inicialmente, y a reserva de lo que depare el futuro, la fundamentación nos parece rebuscada y cuanto menos capciosa, pues parece ir buscando una conclusión preestablecida. En

efecto, hecha la afirmación que antes he transcrito el texto de la sentencia intenta buscar un fundamento en la lectura conjunta de los artículos 20 a LJ y 63. 1. b LBRL.

Las primeras afirmaciones que la Sala hace como consecuencia del juego conjunto de ambos preceptos no admiten, a nuestro juicio, objeción alguna., *después de disponer que “no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública ... los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados”, salva de inmediato el caso de que “una ley lo autorice expresamente”. Esta Ley, en cuanto ahora interesa, sería, precisamente, el meritado art. 63.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, desarrollado en el art. 209.2 del Real Decreto 2568/1986, que aprobó el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales, que, de modo significativo, comienza estableciendo: junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo (y por tanto con separación de sus requisitos, léase de la caracterización del interés como relación entre sujeto y objeto de la pretensión) “podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del Ordenamiento jurídico ... los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos.* Esta ha sido la interpretación tradicional, en virtud de la cual, se ha entendido el apartado b) del artículo 63. 1 LBRL como una excepción de lo previsto en el artículo 20 a) LJ que ahora se rechaza, dándose el gran salto que supone la nueva doctrina: *Por el contrario, esta excepción, que responde al obligado interés del concejal disidente en el correcto y ajustado a Derecho funcionamiento de la corporación local a que pertenece (porque ya se ha dicho que se trata de un título legitimador distinto del derivado del “interés legítimo” que caracteriza la legitimación general —la del art. 19.1.a LJCA), ha de presuponer lógicamente el prius de la legitimación del concejal o representante popular de una entidad local para impugnar jurisdiccionalmente las actuaciones contrarias a Ordenamiento en que hubiera podido incurrir su corporación, de la que la excepción legal —la del art. 63.1.b LBRL— sería una consecuente aplicación.* Es este “salto” que convierte la excepción en una manifestación de la regla general lo que con toda razón, a nuestro juicio, critica el voto particular del Magistrado Conde Martín de Hijas.

A partir de aquí la Sala emprende una tarea defensiva de sus conclusiones: *No tendría sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el “interés en el correcto funcionamiento de la corporación” que subyace en el título legitimador que ahora se examina.*

Por consiguiente, el precepto analizado —el tan repetido art. 63.1.b LBRL— parte, por elemental lógica, de un principio de legitimación de los miembros representativos populares de las corporaciones locales, que luego resulta matizado en el caso de que los actos propios de dicho representante durante el proceso de formación de voluntad del órgano que dictó el acto de que se trate contradigan palmariamente la posterior actividad impugnatoria, cosa que se produciría cuando no se hubiera puesto objeción alguna al acuerdo o cuando, incluso, se hubiera votado a favor de su adopción.

A nuestro juicio estos argumentos defensivos son poco convincentes y superfluos. Lo primero porque resulta significativo que nunca se haya realizado esta interpretación de la conexión entre los preceptos tan reiterados, como ya puso de manifiesto el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria; lo segundo porque, si se parte de que existe la legitimación especial que la Sala atribuye a los miembros electivos de las corporaciones locales y esta deriva del mandato representativo que ostentan, no puede sino ser previa, es decir, no deriva de los preceptos mencionados. Y ahí está el punto débil de la argumentación, pues aunque, a primera vista, no deja de ser sugerente lo que en la sentencia afirma, todo queda ahí, pues no se aportan datos que confirmen que efectivamente el mandato representativo conlleva la potestad para accionar ante los Tribunales de Justicia. La calificación de voluntarista que de la interpretación expuesta realiza el voto particular no puede sino considerarse acertada.

Acaso para ahuyentar esta impresión el Tribunal insiste en la naturaleza de esta legitimación que, curiosamente, no estaba reconocida en ningún texto de modo explícito y emerge por esta vía tras veintiséis años de Constitución y diecinueve de la Ley básica de régimen local. Insiste pues el Alto Tribunal en que *no se trata de una legitimación basada en un interés abstracto en la legalidad, sino de una legitimación directamente derivada de la condición de representante popular que ostentan, en cuanto ahora importa, los concejales de un Ayuntamiento y que se traduce en un interés concreto —inclusive puede hablarse de una obligación— de controlar su correcto funcionamiento, como único medio, a su vez, de conseguir la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal que, como primera competencia, asigna a los Municipios el art. 25.1 de la mencionada Ley reguladora de las bases del régimen local.*

El concejal, por su condición de miembro —no de órgano— del Ayuntamiento, que es, a su vez, el órgano de gobierno y administración del municipio y para el que es elegido “mediante sufragio universal, libre, directo y secreto” de los vecinos (art. 19.2 LBRL en relación con los arts. 176 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general), está legitimado para impugnar en el correcto funcionamiento

la actuación de la corporación local a que pertenece, por el interés concreto que ostenta de dicha corporación en virtud de su mandato representativo, a no ser que, tratándose del acto de un órgano colegiado, no hubiera votado en contra de su aprobación.

En conclusión, lo que siempre hemos entendido como una excepción *in bonum*, esto es, ampliatoria de la legitimación para abrirla a algunos miembros de órganos colegiados, ahora es una restricción necesaria que impone la ley en algunos casos: *si los representantes locales son miembros del órgano frente al que quieren recurrir, tienen que haber votado en contra de la resolución o acuerdo.* Se priva así de todo sentido al apartado b) del art. 63.1 LBRL, pues esta condición en cuanto restricción de un derecho viene impuesta, no por el mencionado precepto, sino por el principio general de respeto a los actos propios. Lo que tenía sentido, como presupuesto de ejercicio de un derecho, se convierte en una limitación sin sentido, si es que no de dudosa constitucionalidad que podría alcanzar también al art. 20 LJ como también parece apuntarse en el voto particular.

Por ello decíamos al principio que esperamos futuras matizaciones de la generosa y hasta ahora desconocida cláusula de legitimación representativa que nos abrió nuestro Tribunal Constitucional. Mientras tanto, bienvenida sea.

Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma

I. DEPORTE

ACUERDO de 27 de enero de 2004, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General del Deporte de Andalucía

BOJA núm. 64, de 1 de abril

II. EDUCACIÓN

ORDEN de 18 de junio de 2004, por la que se desarrolla el procedimiento de selección de los Directores y Directoras de los Centros Docentes Públicos dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía

BOJA núm. 119, de 18 de junio

III. FUNCIÓN PÚBLICA

ORDEN de 30 de marzo de 2004, mediante la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Agricultura y Pesca.

BOJA núm. 80, de 26 de abril

ORDEN de 29 de marzo de 2004, mediante la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Medio Ambiente

BOJA núm. 80, de 26 de abril

ORDEN de 7 de abril de 2004, por la que se abre un nuevo proceso de integración del Personal Caminero en el régimen jurídico del Personal Laboral al Servicio de la Junta de Andalucía

BOJA núm. 82, de 28 de abril

ORDEN de 9 de junio de 2004, por la que se modifica el Reglamento de Ayudas de Acción Social para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, aprobado por Orden que se cita

BOJA núm. 123, de 24 de junio.

IV. TRANSPORTES

ORDEN de 28 de abril de 2004, por la que se establece el régimen tarifario de los servicios públicos de transporte interurbano de viajeros por carretera en vehículos de turismo, provistos de autorización de transportes VT
BOJA núm. 93, de 13 de mayo.

V. VIVIENDA

ORDEN de 21 de abril de 2004, por la que se modifica el Anexo de la de 13 de noviembre de 2001, por la que se aprueba el Manual General para el uso, mantenimiento y conservación de los edificios destinados a viviendas
BOJA núm. 85, de 5 de mayo

ORDEN de 17 de mayo de 2004, por la que se regulan las funciones y composición de la Secretaría de Seguimiento del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007
BOJA núm. 103, de 27 de mayo

NOTICIA DE
REVISTAS AUTONÓMICAS

Noticia de Revistas Autonómicas*

(1) § Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis, *Pluralismo territorial y Estado social en la perspectiva nacional y comunitaria*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 213- 230.

Comienza el autor, administrativista consagrado, estudiando el alcance de la eficacia de los principios constitucionales de la política social y económica. El autor realiza importantísimas reflexiones que rompen la doctrina clásica al respecto: CARRO cree que corresponde al legislador convertir los derechos económicos y sociales del Capítulo III del Título I de la Constitución en verdaderos derechos subjetivos perfectos que puedan, como tales, ser hechos valer, en su caso, ante los tribunales. Y en "esta función de conversión o desarrollo al legislador se le reconoce un lógico ámbito de configuración que, a su vez, encuentra su límite en la existencia en dicho Capítulo III de verdaderas garantías institucionales", como claramente el régimen público de seguridad social o la protección de la familia. Cree así que no sería excesivamente complicado hablar "de la existencia, en el ámbito de los derechos prestacionales del Capítulo III, de una especie de "núcleo indisponible que actuaría como límite a la libertad de configuración del legislador a la vez que como garantía de la efectividad de los enunciados constitucionales". Otro de los ejes vertebradores de su estudio es la conexión del art. 149.1 CE con el Título III comprendiendo el art. 149.1.1 CE como dirigido a la consecución de una igualdad sustancial, vinculada al logro de una homogeneidad social básica, lo que obligaría a una interpretación restrictiva en cuanto a su extensión de las competencias estatales, extensión que habría de estar estrictamente delimitada por esa finalidad de consecución de una igualdad sustancial común de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales. Esta construcción está en línea con la letra m) del art. 117.2 de la Constitución italiana en la modificación del 2001 o en la doctrina sentada en la Sentencia de 24 de octubre de 2002 del Tribunal Constitucional Alemán. Este estudio culmina con el examen de estas técnicas en la Unión Europea: la idea de un estándar comunitario de garantía y protección en el campo de los derechos sociales y económicos.

CASTELL ARTECHE, José Manuel, *La problemática jurídica actual de los Territorios Históricos vascos*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 231-250.

* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA.

Examina el autor la realidad de los territorios históricos y centra su atención en el alcance de su potestad normativa general y, en concreto, la potestad normativa fiscal de los Territorios Históricos. Cree CASTELL ARTECHE que pese a las nebulosas presentes, la realidad demuestra unas Diputaciones Forales y unas Juntas Generales de potente vida de gestión merced a la fuente hacendística, vía concierto económico. Sin embargo, a su juicio, la praxis desarrollada a partir del Estatuto y relanzada con la Ley de Territorios Históricos, nos demuestra la incontrovertible realidad consistente en que las grandes políticas públicas se prestan básicamente por el Gobierno Vasco, con la colaboración en proximidad de las diputaciones forales. El autor detecta un vacío: la no regulación del régimen municipal, que sigue sin tener su ordenación básica en el País Vasco.

BREWER-CARIÁS, Allan R., *La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 163-200.

CALVO SÁNCHEZ, María Dolores, *Situación competencial de la Administración local en materia sanitaria a comienzos del siglo XXI*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 201-211.

CLAVERO ARÉVALO, Manuel, *La garantía constitucional contra las leyes que vulneran la autonomía local*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 283-301.

Realiza el Maestro, con su sutileza habitual, un repaso a la regulación de la garantía frente las leyes que vulneran la autonomía local (naturaleza, objeto del conflicto, legitimación, diligencias previas, procedimiento para la tramitación, sentencia). La conclusión es que el conflicto en defensa de la autonomía local, requisito exigido por el art. 11 de la Carta europea de la Autonomía local se cumple más desde un punto de vista formal que material.

LÓPEZ PELLICER, José Antonio, *Autonomía territorial y competencias municipales: el pacto local autonómico, con especial referencia a la región de Murcia*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 529- 565.

PAREJO ALFONSO, Luciano, *La cuestión de la organización del gobierno y la administración insulares en la comunidad autónoma de las Islas Baleares*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 891-923.

PÉREZ-GÁLVEZ, Juan FRANCISCO, *La competencia municipal de autorización de los establecimientos donde se aplican técnicas de tatuaje y perforación cutánea (pier-*

cing), "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 925-959.

(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.

ALLI ARAGUREN, Juan-Cruz, *La Gobernanza local*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 45-75.

Comienza ALLI ARAGUREN analizando el concepto y significado de Gobernanza: se trata, en su opinión, de un modo de gobernar caracterizado por: a) superar la exclusividad de la gestión de los asuntos públicos por parte de los poderes públicos dotados de potestades exorbitantes y de una capacidad coercitiva sobre la sociedad; b) reconocer la pluralidad de agentes sociales con posibilidad de intervenir en los asuntos públicos e interdependencia entre ellos; c) configurar redes intergubernamentales e interadministrativas por la cooperación, en las que se elaboran y ejecutan las políticas públicas con colaboración de organizaciones gubernamentales y agentes sociales. A continuación, el autor estudia 1) la Gobernanza económica neoliberal- externalización de actividades administrativas y de transformación de servicios públicos en actividades privadas de interés general- y sus carencias; 2) la Gobernanza en un entorno complejo. Respecto de este segundo apartado, la complejidad que trata de organizar la gobernanza se refiere a los órdenes normativo, organizativo y competencial. El siguiente objeto de estudio es *la Gobernanza europea*. Se centra en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea y los principios de la buena gobernanza (apertura, participación, responsabilidad, eficacia, coherencia); los cambios propuestos en el libro Blanco "mayor participación y transparencia, mejores políticas, mejores normativas y mejores resultados, simplificación, agencias reguladoras. Culmina el estudio con la Gobernanza Local como "el conjunto de reglas, estructuras y procesos formales e informales que determinan el modo por el que las personas y las organizaciones pueden influenciar las decisiones de terceros, que afectan a su bienestar en el ámbito local". En su opinión, la gobernanza en el ámbito local exige la descentralización, un marco legal adecuado y garantista de la autonomía, una suficiencia financiera y una adecuada dotación de medios personales y técnicos. Que también precisa de un modelo de gestión eficiente por medio de la planificación, la cooperación y la coordinación, con una organización participativa y no burocrática. Concluye ALLI ARAGUREN que la gobernanza es un medio para renovar la democracia local y para dar mayor legitimidad a la acción pública.

BENSUSAN MARTÍN, María del Pilar, *Derechos de los concejales en el ordenamiento jurídico español*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 117-141.

Excelente síntesis normativa del catálogo de derechos de los concejales en nuestro sistema de Régimen Local: derecho a la toma de posesión; derechos derivados

de sus atribuciones en el Ayuntamiento Pleno; derecho a constituirse en grupo político; derechos derivados del funcionamiento de las sesiones del Pleno; derecho a formar parte de las Comisiones informativas permanentes, especiales, especial de cuentas y Comisiones de investigación; derecho general de información; moción de censura y cuestión de confianza.

ARANA GARCÍA, Estanislao, *El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 77-101. *Vid.* (5).

CASTILLO BLANCO, Federico A., ZAFRA VÍCTOR, Manuel & VILLALBA PÉREZ, Francisca, *El municipio en América Latina: reflexiones y propuestas*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 252-281.

Los autores realizan una serie de valiosas aportaciones –acompañadas de un impresionante aparato bibliográfico– que procedemos a sintetizar brevemente pues resulta imposible dada su densidad dar cuenta de ellas de forma pormenorizada: Creer preciso un nuevo papel del Estado-Nación y de los gobiernos locales, así como una redefinición de las competencias públicas; un nuevo marco jurídico para la gestión pública local; el fortalecimiento institucional del Municipio; una nueva definición de las finanzas locales. Como desafíos detectan 1) la necesidad de impulso y definición de una gobernabilidad efectiva en la ciudad; 2) el fortalecimiento de la democracia representativa y de la participación ciudadana; vertebrar las diferencias culturales y sociales construyendo lo local desde la diversidad existente. Como áreas prioritarias de acción: políticas para las personas, para el desarrollo sostenible; la recreación de nuevos espacios locales y la gestión y el control de la urbanización sobre la ciudad.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, *La estructura municipal de Castilla y León: incidencia de la legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 337-364.

GONZÁLEZ-HABA GUIADO, Vicente María, *Las Corporaciones locales y las comunidades de vecinos ante los retos de la nueva gestión pública*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 397-424.

GONZÁLEZ DEL TESO, Teodosio & CALONGE VELÁZQUEZ, Antonio, *Autonomía local y control*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 425-471.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis, *La Administración local en Castilla y León*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp.609-647.

Realiza el autor un intenso y soberbio análisis de la materia partiendo del estudio de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la Administración Local de su territorio y las exigencias constitucionales y estatutarias sobre la Comunidad Autónoma. El segundo de los ejes es la estructura de la Administración Local en Castilla y León y las actuaciones de la Comunidad sobre la Administración Local (Ley de "Nalda" de 1986; Programa descentralizador del Gobierno Aznar en la II Legislatura; III legislatura (1991-1995); preparativos legislativos de la Ley de Régimen Local; medidas legislativas de asignación competencial). El trabajo lo culmina el estudio pormenorizado de la Ley de Régimen Local de 1998 (aspectos generales, absorción de la "Nalda"; innovaciones en materia de relaciones entre la Comunidad y las Entidades Locales; el problema de los pequeños municipios).

MARTÍNEZ MARÍN, Antonio, *La reforma 2003 de funcionarios locales con habilitación estatal*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 649-679.

Este exhaustivo estudio reúne todos los datos legislativos, jurisprudenciales y doctrinales sobre la materia. Es un verdadero despliegue de análisis jurídico y capacidad de síntesis (configuración histórica, regulación actual de los funcionarios locales con habilitación, sistema de acceso, habilitación de carácter nacional, provisión de puestos de trabajo, funciones). Cree MARTÍNEZ MARÍN que la imparcialidad en el desempeño de la función pública constitucionalizada en el artículo 103 CE se vulnera con esta regulación concreta. El alcance de este procedimiento, introducido de rondón en la Ley de Presupuestos de 1992 y definitivamente consumado con la reforma de 2003, tiene el objetivo más genérico de hacer desaparecer en rigor los controles internos de las grandes Administraciones locales, precisamente las más necesitadas de él en razón de los mayores intereses merecedores de protección.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, *Ante la reforma del Régimen local*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 731-749.

Describe y valora positivamente la reforma entonces en fase de Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local (la hoy Ley 57/2003, de 16 diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local). Objeta la ausencia de reformas en materia competencial y propone como cláusula genérica como contenido de la autonomía local, la siguiente: "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 y a las Comunidades Autónomas”. Defiende la misma porque “esta manera de colmar la autonomía municipal a partir de una cláusula general de atribución de competencial no margina al legislador sectorial, pero tampoco queda a sus expensas”.

VELASCO MURIS, Luis Fernando, *La posibilidad de modificación del mapa provincial de España*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 1227-1253.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Nuevas aportaciones sobre el mapa municipal español*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 779-826.

PALOMAR OLMEDA, Alberto, *El modelo de función pública local: algunas reflexiones sobre su presente y su futuro*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 827-889.

Cree PALOMAR OLMEDA, destacado especialista en función pública, que el modelo de cuerpos estatales de funcionarios con proyección en el ámbito de otras Administraciones Públicas es un modelo en claro retroceso, porque esencialmente es tributario de una concepción tuitiva de la Administración General del Estado sobre el resto de Administraciones Públicas que, cada vez está en menor consonancia con las funciones y papel que ésta debe desempeñar respecto de aquellos.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel, *La función pública de los Secretarios e Interventores de la Administración Local*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 1025-1040.

SARMIENTO ACOSTA, Manuel J., *Los cabildos Insulares de Canarias*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 1.085-1.107.

(3) § Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.

BOUQUERA OLIVER, José María, *Impugnación de resoluciones y disposiciones urbanísticas locales en la Comunidad Valenciana*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 143-162. *Vid.* (6).

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Las mutaciones del viejo sistema de conflictos jurisdiccionales*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 768-778.

(4) § Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *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*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 1.197-1.225.

RIVERO YSERN, Enrique, *La responsabilidad por daños a los bienes de dominio público de las entidades locales*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 1.001-1.009.

(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).

ARANA GARCÍA, Estanislao, *El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 77-86.

ARANA GARCÍA, uno de los administrativistas consolidados de la Universidad de Granada, nos brinda este interesante trabajo sobre la iniciativa pública económica en el ámbito local con especial referencia a la conexión con el urbanismo. Centra el estudio la necesidad de expediente acreditativo de la oportunidad y conveniencia de la iniciativa económica local. Cree ARANA GARCÍA que la STS de 1 de febrero de 2002, Ar. 1590 es correcta cuando exige el expediente para acreditar la conveniencia y oportunidad también para los supuestos de creación de empresas para la gestión de servicios esenciales. Estima errónea la doctrina sentada en la STS de 30 de enero de 1995, Ar. 3010, por la cual en el ámbito urbanístico no es de aplicación el art. 97 TRDVRL dada la existencia de normas especiales (RD 1169/1978 y RDL de 15 de marzo de 1980) que establecerían un régimen especial que hace innecesario el expediente o memoria del art. 97 TRDVRL. ARANA lo cree también predicable de las sociedades municipales de gestión urbanística. Comenta a continuación ejemplos de control jurisdiccional sobre la oportunidad y conveniencia de la iniciativa económica local: (STS 10 de octubre de 1989, Ar. 7352, asunto *Iniciativas* y STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de febrero de 1992). Critica esta última y considera mas acertada la STS de 17 de junio de 1998, Ar. 4770, que casa la STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de febrero de 1992, afirmando que el derecho de la competencia es la vía de control mas adecuada para las denominadas especialidades "posicionales".

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, ÁNGEL, *Los servicios públicos locales: servicios mínimos, servicios reservados, actuaciones económicas, servicios económicos de interés general y servicio universal*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 87-101.

Concluye BALLESTEROS FERNÁNDEZ que los servicios públicos locales tendrán que irse acomodando a la regulación comunitaria de los servicios de interés general y de los servicios universales, lo que no implicará pérdida de los poderes públicos para atender necesidades sociales, sino un nuevo enfoque de los servicios públicos.

MALARET GARCÍA, Elisenda, *Servicio público, actividad económica y competencia. ¿Presenta especificidades en la esfera local?*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 567-608.

La autora comienza estudiando la dicotomía aparente entre servicio público y actividad económica (la realidad de los servicios públicos económicos; las nociones de servicios de interés general y servicios de interés económico general; la distinción entre servicios públicos económicos y servicios no económicos (como diferenciación dotada de significación práctica y distinción típica en el derecho local de los servicios públicos); la noción de servicio económico de interés general –con exhaustivo repaso de la jurisprudencia comunitaria– y estudiando su influencia sobre los derechos nacionales: la emergencia de una nueva articulación de los intereses generales (o colectivos) y la libertad de empresa. Concluye MALARET GARCÍA que los servicios de interés general, sean económicos o no, presuponen un juicio de oportunidad por parte de la autoridad dotada de legitimidad democrática, en orden a las necesidades susceptibles de ser satisfechas por las prestaciones que constituyen el objeto del servicio, y es precisamente sobre la base de tal juicio que éstas deben prestarse a colectividad. Cree la autora que el nuevo equilibrio entra las necesidades colectivas y libertad económica privada no se establece sólo en el ámbito de creación de los servicios públicos económicos sino también respecto de su funcionamiento. A su entender, la articulación de los valores equidad y eficiencia exige un permanente rediseño de las modalidades de intervención pública para que esta tenga mayores posibilidades de ser útil.

DE LOS MOZOS TOUYA, Isabel María, *La gestión indirecta de los servicios públicos locales*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp.751-768.

TORRES LÓLEZ, M^a Asunción, *El servicio público de abastecimiento de agua potable a varios municipios por una misma empresa municipal*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 1.141-1.166.

(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.).

BASSOLS COMA, Martín, *La exclusión social y la contribución de los municipios a la satisfacción del derecho a la vivienda*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 103-116.

Nos brinda el Maestro un estudio detallado, detallista y con excelente información bibliográfica y documental sobre este problema. Estudia las competencias municipales en materia de vivienda; la exclusión social y el derecho a la vivienda en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión europea –art. 34.3–; las políticas municipales de apoyo a la vivienda en alquiler y de personalización de las ayudas (influencia de las formas de disfrute de la vivienda en propiedad o en arrendamiento en el acceso a la vivienda; promoción de viviendas en régimen de arrendamiento; intervención ante los desahucios por precariedad económica y ayudas específicas a los arrendatarios. Cree BASSOLS que la política en materia de vivienda se puede caracterizar por dos elementos fundamentales: 1) el predominio de la visión urbanística; 2) el régimen de acceso preferentemente en régimen de propiedad que produce consecuencias perversas –exclusión social, dificultades a la movilidad en la distribución del trabajo). Saluda por eso con satisfacción las últimas medidas que inciden sobre la promoción del parque de viviendas en alquiler a nivel estatal y autonómico (Carta Municipal de Barcelona, Orden 157/2003, de la Generalitat, y Decreto 8/2003, de 21 de enero, por el que se acuerda la formulación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo).

BOQUERA OLIVER, José María, *Impugnación de resoluciones y disposiciones urbanísticas locales en la Comunidad Valenciana*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 143-162.

Excelente reflexión que desde la parte general del Derecho administrativo examina los problemas que presenta la impugnación de resoluciones y disposiciones urbanísticas locales. No cree el autor que la aprobación inicial de un plan sea un acto administrativo sino una manifestación de juicio que por sí sola no produce efectos jurídicos. Asimismo estima que aunque la desaprobación inicial y el no sometimiento a información pública de los Planes y Programas fueran calificados de actos de trámite serían impugnables conforme al art. 25 LJCA. El trámite sería impugnable cuando se convierte en decisión por decidir directa o indirectamente el fondo del asunto o imposibilitar la continuidad del procedimiento. Respecto de la aprobación definitiva estima que al ser disposiciones o reglamentos los planes, no cabe recurso administrativo, pero sí recurso contencioso-administrativo.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, Dionisio, *La estructura municipal de Castilla y León: incidencia de la legislación sobre Régimen Local, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 337-364.

Impresionante exposición y síntesis de los datos normativos y jurisprudenciales sobre la materia en una labor de marquetaría jurídica incluyendo una amplísima bibliografía.

FONSECA FERRANDIS, Fernando E., *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*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 365-396.

El autor estudia el marco normativo aplicable y el alcance de la relación propietario promotor/administración actuante. Estima el autor que si las obras de urbanización han sido encargadas por la Administración urbanística, su recepción se regirá por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Si las obras han sido promovidas por otro sujeto público o privado, su recepción por la Administración urbanística se rige por su normativa de carácter procedimental específica. A partir de aquí estudia el elemento subjetivo; objetivo; la verificación de las obras y servicios por parte de la Administración actuante; subsanación de vicios y defectos; y las consecuencias de la recepción: la transmisión del deber de conservación.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, *El «agente rehabilitador»*, “REAL” núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 473-491.

El más prolífico administrativista y consolidado especialista en temas de ordenación del territorio y urbanismo, estima que el modelo de agente urbanizador o su variante de agente rehabilitador es una primera solución, una solución inmediata frente al problema de las insuficiencias tradicionales del sistema de rehabilitación. Este sistema, en su opinión, es válido pero con debidas correcciones, a efectos de dejar bien claro el dirigismo público y la iniciativa pública del sistema y la selección del “rehabilitador” con las debidas garantías. Cree GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ que el carácter público de la función pública rehabilitadora exige que la Administración asuma la carga principal tanto en la fase de planeamiento como en la de gestión, aunque respecto a esta última no lleve a cabo la gestión y opte mejor por el auxilio de un empresario. El autor opina que las legislaciones urbanísticas autonómicas piensan especialmente en el problema de la urbanización “son leyes del suelo urbanizable”. Y que falta una regulación completa del urbanismo desde el punto de vista de los problemas de la vivienda en el suelo urbano, es decir, de la gestión del suelo urbano y la previsión de auténticos planes de rehabilitación integral donde se contemplan conjuntamente medidas de fomento junto a medidas de policía partiendo del reconocimiento mismo de este tipo de planes. Hace falta, en su opinión, una legislación de rehabilitación que trascienda el limitado punto de vista del financiamiento de la vivienda. También hace falta una regulación adecuada y comparable a la actual regulación urbanística del suelo urbanizable.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *Contratos públicos y políticas de protección social y medio ambiental*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 705-730.

Destaca el autor una inequívoca tendencia favorable a la admisibilidad del empleo de la contratación pública como vehículo o cauce para instrumentar otras políticas públicas de interés comunitario, y en particular, las sociales y ambientales, tendencia que encuentra su base en el art. 6 TCE. Cree necesario limitar su alcance final en el conjunto, en el sentido de impedir que la valoración conjunta de dichos criterios añadidos puedan permitir la adjudicación del contrato prescindiendo de los criterios principales vinculados, de forma mas inmediata, al objeto del contrato. Cree igualmente necesario la adecuada motivación tanto en la inclusión del criterio como de su valoración.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *El régimen jurídico de la energía eólica. Referencia a Castilla y León*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 961-985.

Excelente análisis de la normativa en la materia: normativa comunitaria; autorización sectorial; licencia ambiental; evaluación de impacto ambiental; Autorizaciones y licencia de emplazamiento; aspectos laborales. El estudio culmina con una completa bibliografía en la materia.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Las transformaciones del papel económico de los municipios y la necesidad de cambios en la regulación de la intervención económica local*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 987-999.

DE LA SERNA BILBAO, María Nieves, *Incidencia de la Ley 38/1998, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación en el ámbito de la Administración local*, "REAL" núm. 291, enero-abril 2003 (Homenaje a Sebastián MARTÍN-RETORTILLO), pp. 1109-1139.

(7) § **Varia.**

VV.AA., *Número monográfico sobre el Informe Anual 2002 del Alto Consejo Consultivo en I+D de la Presidencia de la Generalitat Valenciana*, "RVEA", núm. 38, primer Trimestre de 2002.

Abreviaturas

REAL	Revista de Estudios de Administración Local
RVEA	Revista Valenciana d'Estudis Autonomics

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

REVUELTA PÉREZ, INMACULADA *El control integrado de la contaminación en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 2003, 356 páginas.

La presente monografía objeto de recensión es prologada por el profesor MARTÍN MATEO y constituye la publicación de la tesis doctoral de la autora, INMACULADA REVUELTA, bajo la dirección del profesor BAÑO LEÓN.

En esta obra, la autora analiza con rigor y detalle las cuestiones más relevantes derivadas de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (LPCIC), y los problemas jurídicos derivados de su efectiva aplicación en España apoyándose en la doctrina y en la jurisprudencia existente en materia de prevención y control de la contaminación industrial.

La obra gira en torno a la técnica de la autorización ambiental integrada establecida en la LPCIC y se estructura en seis capítulos en los que se abordan todas las cuestiones relevantes y, por qué no decirlo, en algunos casos más problemáticas de la ley como su integración competencial y procedimental.

I. En el capítulo Primero trata de los antecedentes y presupuestos del control integrado de la contaminación. Como es de todos sabido, la Ley objeto de estudio proviene de la Directiva 96/61/CE cuya transposición es objeto de análisis. Ahora bien, la autora no se limita a establecer los antecedentes en la Directiva sino que analiza ampliamente los antecedentes europeos y norteamericanos del enfoque integrado en la prevención de la contaminación industrial haciendo una delimitación comparada desde un punto de vista normativo de esta nueva forma de proteger el medio ambiente.

II. El ámbito material de la Ley y su aplicación a las instalaciones existentes con anterioridad a su entrada en vigor son abordados en el capítulo Segundo. Se analiza en detalle el anejo I de la LPCIC que determina las actividades e instalaciones sometidas a la autorización ambiental integrada y una de las cuestiones más polémicas, los valores umbral como parámetro de sujeción a la ley en función de la producción efectiva o de las capacidades de producción de las diferentes instalaciones y actividades que en el anejo de la Ley se enumeran.

Dentro de este mismo tema, INMACULADA REVUELTA estudia brillantemente el régimen de las instalaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley. Partiendo de un análisis previo minucioso doctrinal y jurisprudencial de los principios de retroactividad y de protección de la confianza legítima describe el régimen transitorio establecido para estas instalaciones. Efectivamente, la LPCIC se aplica a todas las instalaciones y actividades públicas o privadas, nuevas o existentes a la entrada en vigor de la Ley. Ahora bien, para las instalaciones existentes establece un plazo transitorio hasta el 30 de octubre de 2007 para contar con la autorización ambiental integrada.

III. Dado que la LPCIC es en buena medida una Ley procedimental en la que se estructura el procedimiento de la autorización ambiental integrada desde su solicitud hasta su resolución, el capítulo Tercero de la obra versa sobre los aspectos procedimentales más destacados de la autorización ambiental integrada. En este punto, estableciendo una aproximación previa sobre qué es la autorización ambiental integrada y su modificación, se describe de manera clara y concisa el *iter* procedimental para la obtención de la citada autorización, desde la iniciación con la solicitud hasta la terminación mediante resolución previa instrucción con todos y cada uno de los trámites que la Ley establece.

Ligado al procedimiento, se plantea la nada fácil cuestión de la integración procedimental de las competencias concurrentes en el ordenamiento español en relación con esta Ley. No debemos olvidar que la Ley objeto de análisis es una Ley que trata, además de proteger el medio ambiente en su conjunto, de integrar en un solo procedimiento y un solo acto administrativo varios de los controles ambientales preexistentes en la legislación sectorial correspondientes a las distintas administraciones estatal, autonómica y local. De esta forma, la autora analiza tal integración de las competencias estatales y municipales en esa nueva autorización autonómica si bien para ella a pesar del innegable avance que ha supuesto integrar plenamente en una única autorización la mayor parte de los títulos ambientales sectoriales, todavía subsisten algunos controles de carácter ambiental de manera independiente (pág. 137).

Así, la autorización ambiental integrada es fruto de un procedimiento administrativo complejo nutrido de diferentes informes procedentes de distintas administraciones con carácter vinculante en algunos casos (compatibilidad urbanística, vertidos a cuencas) o no. Igualmente, la LPCIC prevé la posibilidad de integrar otro informe, la Declaración de Impacto Ambiental, cuando ésta sea emitida por el órgano ambiental autonómico. De la emisión de estos informes, de la integración del trámite de evaluación de impacto ambiental y de la impugnabilidad se ocupa también este capítulo.

IV. Una de las cuestiones ambientales de mayor actualidad y que cada vez va cobrando mayor fuerza lo constituye el derecho a la información y la participación de los ciudadanos en materia de medio ambiente. La LPCIC contiene preceptos muy concretos en este sentido. En el capítulo Cuarto se abordan en particular el trámite de información pública y el nuevo Inventario de Emisiones establecido por la LPCIC.

Recientemente ha sido aprobada la Directiva 2003/4/CE relativa al acceso de los ciudadanos a la información ambiental ampliando la garantía y ámbito de este derecho respecto de la anterior Directiva de 1990 que lo regulaba. En una Ley de contenido ambiental como esta no podía soslayarse este derecho. Sin duda, la información es el requisito previo para facilitar la participación de la ciudadanía en las cuestiones ambientales.

Según la autora, dentro de la Ley sería posible distinguir un control social directo consistente en la garantía de participación de la ciudadanía a través del trámite de información pública dentro de la tramitación de la autorización ambiental integrada y de la garantía de acceso a la justicia en vía impugnatoria respecto de las resoluciones que en virtud de esta Ley se adopten. Por otro lado, el control indirecto de la ciudadanía previsto en la Ley, radicaría en el Registro de Emisiones a nivel europeo (conocido familiarmente por su acrónimo en inglés como EPER), estatal (Inventario Nacional de Emisiones) o autonómico y el acceso de los ciudadanos a los datos contenidos en tales registros de emisiones.

V. Es el capítulo Quinto en el que INMACULADA REVUELTA analiza valientemente uno de los referentes fundamentales en la determinación de los valores límite de emisión que deben establecerse en la autorización ambiental integrada: las mejores técnicas disponibles, la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir, en principio, la base de los valores límite de emisión.

Son numerosas las variables que concurren en la efectiva configuración del contenido del permiso ambiental integrado por parte de la Administración en los que esta goza de un amplio margen de discrecionalidad. Tanto la Directiva como la Ley se encargan de definir como principal referente las mejores técnicas disponibles.

En la presente obra se explican no sólo en que consisten las mejores técnicas disponibles sino también los denominados BREFS (*Best Available Techniques Reference Document*) que sirven de base a las mismas y que derivan de

la obligación de la Comisión Europea de organizar un intercambio de información entre expertos de los Estados miembros y de las industrias correspondientes acerca de las mejores técnicas disponibles, las prescripciones de control relacionadas, y su evolución.

Por último se analizan en este capítulo no sólo las citadas mejores técnicas disponibles, sino también los diferentes elementos discrecionales que componen la autorización que determinan el hecho de que esta autorización sea un auténtico “traje a medida” de cada instalación o actividad sujeta elaborado por la Administración. Esto hace que cada una de las previsiones contenidas deba ser suficientemente motivada.

VI. Finalmente, en el último capítulo se plantean las cuestiones a futuro de la autorización ambiental integrada una vez otorgada, es decir, su vigencia y su revisión. En la autorización ambiental integrada, al igual que en las demás autorizaciones, la cláusula *rebus sic stantibus*, es invocada con frecuencia a la hora de ser modificada por la Administración otorgante como consecuencia del cambio de las condiciones concurrentes en el momento en que fue otorgada. Así lo prevé la Directiva y la Ley en su artículo 26 en el que enumera las causas de revisión de la autorización sin derecho a indemnización y que son objeto de análisis en la presente obra especialmente en lo que se refiere a esta última cuestión y a su constitucionalidad.

Culmina este último capítulo con un análisis sobre los problemas que plantea en la Ley la configuración de la revocación por incumplimiento de las condiciones establecidas como sanción y con una apartado, a modo de conclusión, sobre la nueva concepción de las autorizaciones ambientales sobre las actividades industriales asemejándolas más a la técnica de la concesión que de la tradicional autorización operativa.

Estamos, en consecuencia, ante una obra extraordinaria en fondo y forma, sumamente trabajada y que aborda con rigor y sentido un nuevo reto ambiental, la efectiva aplicación de una nueva técnica ambiental, la autorización ambiental integrada, establecida por la Ley que se analiza sobre la que no puede decirse que esté todo dicho. La publicación de esta aportación serena y concienzuda demuestra que hay muchas cosas por ver, por analizar y por estudiar en la efectiva aplicación de la citada técnica.

ÁNGEL RUIZ DE APODACA ESPINOSA
Profesor Adjunto de Derecho Administrativo
Universidad de Navarra

**Revista de Estudios
de la Administración
Local**

Mayo-Diciembre 2003 Número 292-293

I. Estudios

Allan R. Brewer-Carías
**EL “ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO” Y LA CENTRALIZACIÓN DE LA
FEDERACIÓN EN VENEZUELA, SITUACIÓN Y PERSPECTIVA DE UNA
CONTRADICCIÓN CONSTITUCIONAL**
11

Luis Morell Ocaña
LOS SERVICIOS DE UNA ADMINISTRACIÓN CERCANA
45

Santiago González-Varas Ibáñez
**SOCIEDADES MERCANTILES DE LA ADMINISTRACIÓN Y LEY DE
CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CON REFERENCIAS A
LA NUEVA LEY 57/2003, DE 16 DE DICIEMBRE, DE MEDIDAS PARA LA
MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL)**
99

Antonio Calonge Velázquez
LOS GRUPOS POLÍTICOS MUNICIPALES
123

Federico A. Castillo Blanco
**LA LEY DE MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL: FUNCIÓN DE
GOBIERNO. FUNCIONES DIRECTIVAS Y FUNCIONARIOS CON
HABILITACIÓN DE CARÁCTER NACIONAL**
163

Armando Rodríguez García
**LA GESTIÓN URBANA LOCAL COMO SÍNTESIS DE LAS POLÍTICAS DE
DESARROLLO HUMANO EN VENEZUELA**
215

II. Jurisprudencia

Teresa María Navarro Caballero
**LA AUTONOMÍA LOCAL, EN EL TRÁMITE DE APROBACIÓN DEL
PLANEAMIENTO URBANÍSTICO GENERAL (A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA, NÚMERO 712/2000,
DE 29 DE SEPTIEMBRE Y DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO,
DE 30 DE OCTUBRE DE 2003)**
231

III. Crónicas y documentos

Pablo Reca
TERRITORIO Y MUNICIPIO. EL TEMA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
259

José Luis de Vicente González
NORMAS DE APLICACIÓN DIRECTA Y PROTECCIÓN DEL PAISAJE EN LA LEY DE CANTABRIA 2/2001 DE 25 DE JUNIO. ¿LÍMITES A LA DISCRETIONALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN O CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS?
271

Lolymar Hernández Camargo
**LA RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO VENEZOLANO:
ASPECTOS ESENCIALES PARA LA TRANSFORMACIÓN**
329

Valentín Merino Estrada
MUNICIPIO, ESTADO Y SOCIEDAD. DOCTRINA MUNICIPALISTA DE LOS CONGRESOS IBEROAMERICANOS DE LA OICI 1990-2001
343

José María Hernández de la Torre y García
UN ASPECTO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA: LA COMARCALIZACIÓN DE ARAGÓN
367

IV. Recensiones

Luis Fernández Crespo Montes
MITOS Y RITOS EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA
(Recensión: Manuel Martínez Bargueño)
401

Noelia de Miguel Sánchez
SECRETO MÉDICO, CONFIDENCIALIDAD E INFORMACIÓN SANITARIA
(Recensión: Santiago González-Varas Ibáñez)
403

Luciano Vandelli
DEVOLUCION E ALTRE STORIE. PARADOSSI, AMBIGUITA E RISCHI DI UN PROGETTO POLITICO
(Recensión: Marcos Almeida Cerredá)
404

Ginés Valera Escobar
INCIDENCIAS DE LA MÁS RECIENTE LEGISLACIÓN SECTORIAL ANDALUZA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LICENCIA URBANÍSTICA MUNICIPAL
(Recensión: Manuel M. Ocaña Gámez)
407

R. Bocanegra Sierra
LECCIONES SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO
(Recensión: Eduardo Caruz Arcos)
408

Anabelén Casares Marcos
CAJAS DE AHORRO: NATURALEZA JURÍDICA E INTERVENCIÓN PÚBLICA
(Recensión: Amaya Fernández García)
410

S. M. Álvarez Carreño
EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA DEPURACIÓN DE AGUAS RESIDUALES URBANAS
(Recensión: José Pérez Martos)
412

D. Canals i Ametller
EL EJERCICIO POR PARTICULARES DE FUNCIONES DE AUTORIDAD, CONTROL INSPECCIÓN Y CERTIFICACIÓN
(Recensión: Marta Oller Rubert)
415

Enrique Orduña Rebollo
MUNICIPIOS Y PROVINCIAS
(Recensión: Santiago González-Varas Ibáñez)
418

Jaime Orlando Snatofimio Gamboa
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Recensión: Santiago González-Varas Ibáñez)
419

VI. Sumarios de otras revistas
421