

Administración de Andalucía

Revista Andaluza de Administración Pública



■ 58/2005
Abril-Mayo-Junio

ESTUDIOS

Francisco López Menudo
Informe Comunidad Autónoma de Andalucía. Año 2004

Severiano Fernández Ramos
La ordenación del turismo rural en Andalucía

Manuel Carrasco Durán
La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas
en materia de asociaciones y de cooperativas

Guillermo Lago Núñez
Los Convenios Urbanísticos en Andalucía

JURISPRUDENCIA

Comentarios de Jurisprudencia

Las penas de inhabilitación y la condición de funcionario público

Notas de Jurisprudencia

CRÓNICA PARLAMENTARIA

DOCUMENTOS

La comarca en Andalucía: Hacia una nueva configuración del Régimen Local

Deporte y entidades locales: el marco competencial en Andalucía

Regulación española sobre prevención y control integrado de la contaminación

RESEÑA LEGISLATIVA

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

Informes: El Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos. Una norma lampedusiana

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

BIBLIOGRAFÍA

Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



UNIVERSIDAD
de SEVILLA



ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

Nº 58

Abril-Mayo-Junio 2005



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

Mariano Marín Patón, Director 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 Ortíz 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): 36,06 euros. (IVA incluido)

Número suelto: 12,02 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>Francisco López Menudo</i> Informe Comunidad Autónoma de Andalucía. Año 2004	11
<i>Severiano Fernández Ramos</i> La ordenación del turismo rural en Andalucía	49
<i>Manuel Carrasco Durán</i> La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas	111
<i>Guillermo Lago Núñez</i> Los Convenios Urbanísticos en Andalucía	139

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Las penas de inhabilitación y la condición de funcionario público <i>(Pedro Luis Serrera Contreras)</i>	177
--	-----

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>	187
--	-----

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>)	205
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (<i>José L. Rivero Ysern</i>)	223

CRÓNICA PARLAMENTARIA

(<i>Manuel Medina Guerrero</i>)	243
-----------------------------------	-----

DOCUMENTOS

La comarca en Andalucía: Hacia una nueva configuración del Régimen Local (<i>Carlos Alberto Chernichero Díaz</i>)	261
Deporte y entidades locales: el marco competencial en Andalucía (<i>Francisco Toscano Gil</i>)	297
Regulación española sobre prevención y control integrado de la contaminación (<i>Victor Manteca Valdelande</i>)	313

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	341
Disposiciones Estatales.	377
Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas.	381
Disposiciones generales de la Junta de Andalucía.	395
Índice Analítico.	399
(<i>Lucía Millán Moro</i>)	
(<i>Antonio Jiménez Blanco</i>)	
(<i>Juan Antonio Carrillo Donaire</i>)	

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- INFORMES:** El Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos. Una norma lampedusiana 411
- Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma
(José I. Morillo-Velarde Pérez) 417
-

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

(Jesús Jordano Fraga) 423

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, JOSÉ LUIS: *Estudios sobre el Patrimonio Cultural de España*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2004
(Eduardo Caruz Arcos) 437
- JAIMEZ GAGO, ISABEL: *Políticas públicas y turismo*.
Consejería de Turismo, Comercio y Deporte
(Isabel González Ríos) 439

VELASCO SAN PEDRO, LUIS ANTONIO (COORDINADOR):
Derecho europeo de la competencia (antitrust e intervenciones públicas),
Lex Nova-Instituto de Estudios Europeos Universidad de Valladolid,
Valladolid, 2005, 725 págs.
(*María Yolanda Fernández García*)

444

ESTUDIOS



Informe Comunidad Autónoma Andalucía. Año 2004 (*)

Francisco López Menudo

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

RASGOS GENERALES

En medio de la ya tradicional expectación y controversia sobre si las elecciones al Parlamento andaluz deben coincidir o no con las elecciones generales el presidente de la Junta Sr. Chaves González resolvió convocarlas para el 14 de marzo, misma fecha prevista para los comicios a Cortes. Las elecciones andaluzas se celebraron, pues, también bajo los efectos del terrible atentado del 11-M. Las elecciones dieron paso a la apertura de la VII legislatura en Andalucía.

La fecha del 14 de marzo marca verdaderamente un antes y un después en el devenir de esta Comunidad Autónoma. Todos los rasgos generales que podemos inducir de lo acaecido en el año 2004 vienen a converger en el dato principal del holgado triunfo del PSOE en ambas elecciones. A partir de este hecho desaparece como por ensalmo la tensión sostenida entre el Estado y la Junta de Andalucía durante los ocho años de las dos legislaturas regidas por el Presidente del Gobierno Sr. Aznar.

* La presente Crónica, elaborada con la colaboración de Juan Antonio Carrillo Donaire, ha sido publicada en el Informe Comunidades Autónomas correspondiente al año 2004. 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 anualmente, de manera puntual y sistemática, de la historia política, legislativa y administrativa de cada una de las Comunidades Autónomas y, en suma, del llamado Estado de las Autonomías en su conjunto, amén de estudios monográficos de notable actualidad e interés, relacionados con el tema.

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. Reproducimos aquí, sin alteración alguna, el texto aparecido en dicho Informe –con autorización del mencionado Instituto– por lo que 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 2005.

Si el contenido principal de nuestro Informe en estos últimos años no ha sido otro que el relato de los numerosos y sonados conflictos que han jalonado la vida política de esta Comunidad Autónoma, en la presente ocasión la tarea se nos ofrece mucho más fácil y, desde luego, menos enojosa, dicho esto en términos absolutamente objetivos, pues todo cuanto hemos de resaltar esta vez se reduce a dejar mera constancia del proceso de deshielo producido y los modos bajo los que se han desactivado los conflictos que se hallaban en liza antes del 14 de marzo. Ello es de celebrar, sin duda, desde cualquier perspectiva que se mire pues en ningún caso es bueno –hagamos abstracción de la dialéctica partidista– que la crispación sea la permanente noticia y que la fuerza de ésta obligue a desatender el análisis de la acción de gobierno en sí misma considerada, con todos sus posibles claroscuros. A la postre, la confrontación sostenida acaba generando una dinámica de la afrenta, un lenguaje a veces manido omnipresente en cualquier discurso o mensaje y un razonar al modo de un círculo vicioso que suele acabar eclipsando, socorridamente, la apreciación de la realidad y el sentido de la autocrítica. Por tanto, cualquiera que hubiere sido la circunstancia que ha propiciado el cese de las hostilidades sería digna de celebrar, si consideramos como un bien la normalidad y el abandono de unas tensiones que rayaban ya en el empecinamiento y el desorden.

El restablecimiento de la “paz exterior” se ve complementada por la ausencia de conflictos internos dada la amplia mayoría absoluta lograda en Andalucía por el partido del Sr. Chaves, lo que, por una parte, le ha permitido prescindir del Partido Andalucista como socio en el Gobierno, rescatando las dos carteras que los andalucistas ostentaban a cambio del apoyo en la Cámara de sus tres parlamentarios. Por otra parte, el descalabro del Partido Popular de Andalucía ha colocado a esta formación en la tesitura de tener que mirar prioritariamente a su reconstitución y a mejorar su propia imagen. Lo mismo cabe decir de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, respecto del cual ha disminuido la necesidad de hacerle concesiones que, en cambio, sí le fueron hechas durante la legislación precedente. Un panorama, por tanto, sumamente cómodo que ha facilitado al Presidente de la Junta su invitación al diálogo y al impulso de acciones conjuntas, entre ellas, la reforma del Estatuto.

Si a todo lo anterior se une el hecho de que durante el ejercicio sólo ha sido aprobada una Ley, aparte de las consabidas de Presupuestos y de Acompañamiento (no se ha dado el paso de suprimir este tipo de Ley, lamentablemente); que el número e importancia de las disposiciones reglamentarias ha sido menor que el de otros años –lo que es explicable tratándose de un año electoral–; la ausencia, por la razón que se acaba de mencionar, del debate so-

bre el estado de la Comunidad Autónoma; la inexistencia de conflictos constitucionales a partir del día 14 de marzo; y la ausencia de incidentes políticos o de sucesos realmente trascendentes, puede decirse que el año 2004 ha sido unos de los menos complejos que pueden recordarse.

Un mes antes de las elecciones del 14 de marzo, cuando aún se daba por segura la victoria del Partido Popular en el Congreso de los Diputados –se especulaba entonces si obtendría o no la mayoría absoluta a la vista del ascenso que iba experimentando el PSOE a la luz de los sondeos– en Andalucía esos mismos sondeos pronosticaban el triunfo claro de los socialistas (53/54 escaños), cercano a la mayoría absoluta establecida en 55, y asimismo se estimaba que el PP obtendría 44/45 escaños, es decir, un retroceso de uno o dos escaños respecto a las anteriores elecciones autonómicas del año 2000. Por tanto, las consabidas especulaciones sobre que hubiera ocurrido en las elecciones generales si no se hubiera producido el atentado del 11-M, no tenían cabida en el caso de las elecciones andaluzas ya que la victoria del PSOE estaba cantada de antemano, aunque quizás no con la holgura que al final resultó.

De igual modo, las encuestas así como las opiniones que se hallaban en el ambiente señalaban que un factor determinante del “castigo” que sufriría en Andalucía el Partido Popular era el sentimiento de la población del trato discriminatorio proveniente del Gobierno central, simbolizado en el impago de la deuda pendiente de la financiación referida al quinquenio 1997-2001. Una deuda reconocida por los Tribunales y por el Gobierno central pero cuyo pago se vio sistemáticamente demorado, unas veces bajo argumentos de tipo técnico y otras por “razones” nacidas de esa dinámica, antes aludida, del reproche recíproco y la devolución del agravio. Pudo el Gobierno haber optado por saldar el débito e incluso pareció que lo haría “in extremis” poco antes de la cita con las urnas del 14 de marzo, pero la estrategia finalmente seguida fue la de anunciar, en plena campaña electoral, que el Gobierno atendería el pago de la deuda y demás reivindicaciones pendientes tan pronto el PP ganara las elecciones en Madrid y en Andalucía, lema éste aireado con fuerza por la aspirante a la presidencia de la Junta y de algún ministro del Gobierno. Un mensaje ciertamente arriesgado y a todas luces erróneo a la vista de los resultados electorales. No cabe duda que el electorado pasó factura por ello.

En las elecciones al Parlamento andaluz votó el 75,82 por ciento del censo, unos cuatro millones y medio de personas con capacidad de sufragio. Los resultados fueron los siguientes:

RELACIÓN DE VOTOS CORRESPONDIENTES A CADA UNO DE LOS PARTIDOS, FEDERACIONES Y COALICIONES O CANDIDATURAS QUE HAN OBTENIDO ESCAÑOS Y NÚMERO DE VOTOS								
Juntas ElectORAles Provinciales	Partido Socialista Obrero Español de Andalucía		Partido Popular de Andalucía		Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía		Partido Andalucista	
ALMERÍA	6	140.730	5	127.998	0	11.739	0	13.330
CÁDIZ	8	307.749	5	205.625	1	42.459	1	46.810
CÓRDOBA	7	226.246	4	151.857	1	55.474	1	31.619
GRANADA	7	255.465	5	184.691	1	36.949	0	22.541
HUELVA	7	145.170	3	78.997	0	20.103	1	22.010
JAÉN	7	222.596	4	135.825	1	27.884	0	23.943
MÁLAGA	8	349.404	6	254.571	1	55.624	1	49.017
SEVILLA	11	613.185	5	287.210	1	86.798	1	67.404
TOTAL	61	2.260.545	37	1.426.774	6	337.030	5	276.674

Los votos obtenidos por el PSOE sobre el total de los emitidos representan el 50,2 por ciento. Ello se tradujo en 61 escaños, 9 más que en el año 2000. Rebasa en 6 escaños el número necesario –55– para la mayoría absoluta.

El PP, con el 31,7 por ciento, obtuvo 37 escaños, 9 menos que en 2000 y muy por debajo de los pronósticos. Fueron sus peores resultados desde 1990, desde el que se ha producido la siguiente evolución: 26 (1990), 41 (1994), 40 (1996), 46 (2000) y 37 (2004). Los populares sufren un auténtico desplome si se tiene en cuenta que en las últimas elecciones municipales de sólo un año atrás ganaron –aquí su primacía en el voto urbano– en seis de las ocho capitales de provincia, y en las autonómicas que comentamos sólo obtuvieron mayor número de votos en las capitales de Cádiz, Almería, Córdoba y Granada. A nivel provincial perdieron en todas las circunscripciones, con grandes diferencias.

Sería un error identificar la caída del PP andaluz con el mismo descalabro sufrido por la formación nacional de este Partido y la tragedia del 11-M. Ya hemos indicado que en esta Comunidad se daban causas específicas al margen del tema de la participación española en la guerra de Irak y sus derivaciones, siendo llamativo el dato de que en todas las provincias los andaluces

dieran mayor número de votos a las listas del PP para el Congreso de los Diputados que al Parlamento Andaluz. El PP obtuvo de Andalucía para el Congreso 23 escaños, cinco menos que en el año 2000, y es significativo que uno de esos escaños perdidos lo fuera en Sevilla donde el PP tenía como cabeza de lista al Sr. Arenas Bocanegra, ministro especialmente involucrado en el tema del impago de la deuda.

IU Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, con el 7,5 por ciento, obtuvo 6 escaños, los mismos que en 2000, aunque disminuyendo el porcentaje de votos.

El PA, con el 6,1 por ciento, también disminuyendo el porcentaje de votos, obtuvo 5 escaños, los mismos que en 2000. Este partido celebró su Congreso nacional a primeros de diciembre, resultando elegido como Secretario General D. Julián Álvarez, ex Alcalde de Écija, quien desbancó así a D. Antonio Ortega García, líder andalucista que ocupó la cartera de Turismo y Deporte en el anterior gobierno del Sr. Chaves.

Es de reseñar el revés sufrido por el PSA liderado por Pedro Pacheco (0,94 por ciento) y la aparición sin éxito de Foro Andaluz, la formación impulsada por el ex ministro cordobés Manuel Pimentel.

Nada más producido el escrutinio del 14 de marzo, los representantes de ambos gobiernos se apresuraron a declarar la voluntad inmediata de llegar a acuerdos y cancelar los conflictos mediante el desistimiento por cada parte de los recursos residenciados en el TC, propósito éste que, dicho sea de paso, de seguro sería bien recibido por el Alto Tribunal al liberarle de resolver un buen cúmulo de controversias estancadas durante demasiados años. Salvo en dos conflictos concretos (el de las pensiones no contributivas y el de los Parques Nacionales resuelto por la reciente Sentencia 194/2004) el TC ha quedado inédito en esta larga historia de tensiones, lo que no es precisamente de celebrar desde la perspectiva del funcionamiento del Estado.

Lógicamente, el primer asunto a liquidar fue el de la deuda pendiente de la financiación por el quinquenio 1997-2001. Se han manejado cifras contradictorias sobre el montante exacto de la deuda. Pero lo sustancial a resaltar en este caso es que el Ministro Sr. Solbes y el Consejero de Economía Sr. Griñán Martínez zanjaron el tema fijando la cifra en 2.500 millones de euros, cifra ésta idéntica a la que el Gobierno andaluz estuvo dispuesto a aceptar del Gobierno del PP si éste la pagaba de inmediato antes de las elecciones, pago que se frustró como hemos ya señalado. Quizás este hecho venga a subrayar por sí

mismo el error que supuso la postura del Gobierno del Sr. Aznar en este tema; voces de este mismo partido así lo han reconocido.

La conformidad del Ejecutivo andaluz con esta cifra, acordada en firme con el nuevo Gobierno del PSOE ha generado protestas en los restantes partidos andaluces, especialmente del PP, habiendo denunciado éstos que dicho pacto supone la condonación al Gobierno del Sr. Rodríguez Zapatero de la diferencia hasta 4.416 millones de euros –que incluye la partida correspondiente al censo de población, causante del famoso conflicto– en que el Parlamento andaluz tenía cuantificada la deuda, amen de la acusación de rebajar también las exigencias en cuanto a la inmediatez del abono al aceptar su pago a plazos en cuatro años, condición ésta que pasó a ser considerada por el Gobierno andaluz como una cuestión menor. La deuda fue formalmente satisfecha mediante el Real Decreto-ley 7/2004 de 27 de septiembre, fijándola en 2.500.034.925 euros y declarando que su pago se haría durante el ejercicio de 2004.

Lo cierto es que dicho acuerdo, alcanzado en Junio, motivó la retirada por parte del Parlamento andaluz y del Consejo de Gobierno de todos los recursos constitucionales y contencioso administrativos planteados contra las Leyes relacionadas con el sistema de financiación generador de la deuda: modificación de la LOFCA, Cesión de Tributos del Estado, Presupuestos del Estado del citado quinquenio. (*Vid.* los desistimientos *infra*). Y por parte del Gobierno central se produjeron “gestos” correlativos; así los desistimientos de sus recursos ante el TC en el espinoso asunto de la Caja de Ahorro cordobesa “Cajasur” –cuya historia hemos contado en anteriores informes– en el que finalmente el Estado, mediante la modificación de la LORCA, sustrajo esta Caja de la Iglesia católica del ámbito competencial de la Junta. Hay que significar que esta entidad solicitó del TC ser oída antes de que resolviera sobre el desistimiento instándole a proseguir el procedimiento de oficio. No obstante, a mediados de diciembre el presidente de Cajasur, D. Miguel Castillejo suscribió con el Consejero de Economía un acuerdo que perfila la vuelta de la Caja a la tutela de la Junta. El ultimo episodio de esta larga historia es que el acuerdo en cuestión ha suscitado discrepancias que están por resolver en la actualidad.

También se avino el Estado a abandonar los litigios constitucionales relativos al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla de Alborán y a la concesión de subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia de los Parques Nacionales para 2004. Pero, sin duda, uno de los “guiños” más expresivos del nuevo clima de entendimiento fue la retirada del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley andaluza 7/2003 reguladora de la investiga-

ción en Andalucía con las llamadas “células madre”, asunto éste que motivó el enésimo y último pulso de resonancia sostenido entre el Estado y la Junta de Andalucía en las dos legislaturas ya finalizadas.

A estos fáciles arreglos logrados durante el año 2004 hay que sumar otros igualmente positivos, en el ámbito del traspaso de competencias, tal como el de la cuenca hidrográfica intracomunitaria del Sur de España (incomprensiblemente anclado en vía muerta durante tantos años); o la búsqueda de una fórmula para la cogestión de la cuenca del Guadalquivir, un primer paso, al menos, que conduzca a un tratamiento distinto al que se ha venido dispensando a esta cuenca, tan asentada sobre Andalucía, cuyo río principal nace y muere en su territorio.

Se cierra así un ciclo (1996-2004) que generó 61 litigios ante el TC, 47 planteados por la Junta (32 recursos de inconstitucionalidad y 15 conflictos de competencia) y 14 interpuestos por el Gobierno de la Nación (10 recursos y 4 conflictos), etapa en la que la Comisión Mixta de Transferencias se reunió sólo para el traspaso en materia de Justicia (1997) y las políticas activas de empleo (2002), otro enconado asunto que alcanzó en su momento más virulencia de la que posiblemente era razonable.

El nuevo clima de entendimiento ha sido visto por los partidos de la oposición como ocasión propicia para rescatar la vieja reivindicación de la “deuda histórica” dimanante de la Disposición Adicional 2ª del Estatuto, que dice así: “1. Dadas las circunstancias socioeconómicas de Andalucía, que impiden la prestación de un nivel mínimo en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos, los Presupuestos Generales del Estado consignarán, con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación, unas asignaciones complementarias para garantizar la consecución de dicho nivel mínimo. 2. Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones serán fijados para cada ejercicio por la Comisión Mixta paritaria Estado-Comunidad Autónoma a que se hace referencia en el apartado 2 de la Disposición transitoria sexta.”

La llamada “deuda histórica” es, pues, un concepto distinto de la deuda correspondiente a la financiación antes relatada, aunque con mucha frecuencia han sido confundidas, incluso por la clase política, quizás porque la deuda de la financiación también a su manera se ha erigido en “histórica”, eclipsando a la otra durante una larga etapa en la que su reconocimiento y pago tenía pocos visos de prosperar. No obstante, los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía han venido consignando cada año la cifra –simbólica– de 120

millones de euros, manteniendo así viva la reivindicación; e incluso el propio Gobierno del Sr. Aznar hizo el pago de una anualidad en 1997, sin continuidad después.

En este nuevo embate por la genuina “deuda histórica” han puesto especial empeño los tres partidos de la oposición al PSOE, quizás también con la intención política de comprobar el grado de beligerancia que el Presidente Sr. Chaves está dispuesto a desplegar frente al Gobierno central de su mismo partido. La posición del Presidente, según resulta de sus propias manifestaciones, puede calificarse de moderada pues aunque el montante cuantificado en 1996 (en la fase final del Gobierno de Felipe González) fue equivalente a los 1.200 millones de los euros actuales, el Sr. Chaves ha estimado que esa cuantificación hay que tomarla sólo como punto de partida, debiendo valorarse cómo se encuentre *en la actualidad* cada servicio en relación con el “nivel medio”, lo que requiere el estudio correspondiente; por otra parte, la reivindicación no se negociaría por la vía bilateral sino que se plantearía en el Consejo de Política Fiscal y Financiera; y en cuanto al momento, la perspectiva es la de activar la petición a lo largo de la legislatura.

No podríamos cerrar esta impronta del año 2004 sin una referencia a la situación de la reforma del Estatuto. En informes anteriores hemos dado cuenta de que la iniciativa al respecto se remonta al año 2001 en que con ocasión del XX aniversario del Estatuto de Andalucía, el Presidente Chaves lanzó este propósito en el Debate sobre el Estado de la Comunidad Autónoma. Por tanto, este proyecto de corte moderado, surgido en un momento histórico que pudiéramos denominar “tranquilo”, se ha visto condicionado y podemos decir que rebasado por los acontecimientos sobrevenidos. Todavía a finales de 2003, en un momento en el que el Partido Popular ejercía en el Parlamento andaluz la presión inherente a su fuerza numérica y a sus concepciones sobre la intangibilidad de la Constitución y del Estatuto, la cuestión de cual sería la altura de la reforma y las innovaciones a introducir era algo del dominio directo del Presidente quien presentó ante el Parlamento –el 16 de diciembre de 2003– un documento con los diez objetivos básicos de la reforma. Mientras que unos de esos objetivos fueron entonces considerados como insignificantes o de segunda fila –por parte de IU y del PA–, otros fueron calificados como escandalosos –aquí las protestas del PP–, tal como la creación de una Agencia Tributaria no obstante estar circunscrita a los tributos propios o cedidos por el Estado.

En este ambiente tan dispar subyacían sin embargo dos opciones muy simples, siempre bajo el común denominador de velar por el estricto respeto

a la Constitución: paralizar la reforma, no contribuyendo así a propagar el movimiento reformista puesto ya en marcha en Cataluña y el País Vasco; o aprovechar la oportunidad para hacer una reforma profunda que sirviera para aleccionar *erga omnes* sobre el nivel máximo tolerable por la Constitución. Una tercera opción podía ser la de ralentizar el proceso y esperar el desarrollo de los acontecimientos. Lo que sí parece claro es que en tal contexto resultaba ya inoportuno vincular la reforma del Estatuto andaluz a una serie de objetivos predeterminados –como los propuestos en su día por el Presidente de la Junta– con abstracción de lo que estuviera ocurriendo en otras latitudes.

Esta tercera opción es la que a la postre se ha impuesto de hecho. Tras la apertura de la nueva Legislatura queda desechado, como *modus operandi*, la presentación por el gobierno autonómico de un Proyecto de reforma a debatir en la Cámara. Se ha optado porque el texto articulado del proyecto de Estatuto sea elaborado en el seno de la Comisión parlamentaria de Desarrollo estatutario, constituida al efecto el 18 de junio, habiéndose nombrado una Ponencia compuesta por representantes de los cuatro grupos parlamentarios (3, PSOE; 2, PP; 1, IU; 1, PA) que es la directamente encargada de la redacción del texto cuyo primer borrador se anuncia para mediados de 2005. Hay que señalar que el PP se ha integrado de buen grado en este diseño.

Desde el mes de septiembre de 2004 han ido desfilando por dicha Comisión numerosos comparecientes de los más diversos ámbitos y estratos (ex presidentes de la Junta, Alcaldes, Rectores, etc. etc.) con el fin de informar a la Cámara sobre sus experiencias y propuestas de reforma; un trámite de audiencia muy denso y prolongado cuyas aportaciones serán, sin duda, difíciles de amalgamar. Paralelamente, se crea por el Decreto 497/2004 un Consejo Asesor para la Modernización del Estado de las Autonomías adscrito a la Consejería de la Presidencia, compuesto por diez miembros: dos ex presidentes andaluces del Tribunal Constitucional (D. Pedro Cruz Villalón y D. Manuel Jiménez de Parga), dos ex presidentes de la Junta de Andalucía (D. Rafael Escuredo y D. José Rodríguez de la Borbolla) y seis miembros pertenecientes al cuerpo de catedráticos de Universidad, órgano que por su configuración y solvencia técnica parece estar llamado a desarrollar un importante papel, aunque habrá que ver cómo funcione la conexión de este cualificado grupo de expertos –a través del puente de dicha Consejería– con la Comisión parlamentaria constituida. No es preciso encarecer la trascendencia de una colaboración técnica de calidad a la hora de redactar un Estatuto, tarea esta que amén de su gran dimensión política exige conocimientos diversos y sobre todo dominio del Derecho en sus múltiples vertientes.

Dentro de este contexto de la reforma estatutaria se constituyó en el mes de junio una plataforma cívica autodenominada “Andaluces levantaos” (una frase del himno de Andalucía) impulsada por cuatro personalidades de la política harto conocidas: el profesor D. Manuel Clavero Arévalo, ex ministro de las Regiones y de Cultura en el Gobierno de Adolfo Suárez; D. Rafael Escuredo, ex presidente de la Junta; Don Alejandro Rojas Marcos, ex Presidente del Partido Andalucista; y D. Manuel Pimentel, ex Ministro de Trabajo), cuya finalidad, según reza en sus manifiestos, es la de avivar la conciencia de la ciudadanía sobre los cambios que se avecinan y evitar que Andalucía pueda quedarse descolgada del techo que puedan alcanzar las llamadas Comunidades históricas. Celebró su asamblea constituyente en Málaga, el 24 de septiembre.

PARLAMENTO

Con su nueva composición surgida de las elecciones del 14 de marzo, se constituyó el día 31 siguiente bajo la presidencia de Dña. Maria del Mar Moreno, quedando compuesta la Mesa por tres vicepresidencias y tres secretarías ocupadas proporcionalmente por representantes de los cuatro grupos parlamentarios. Del mismo modo quedaron repartidas las presidencias de las diecisiete Comisiones parlamentarias.

Cabe destacar que el portavoz del Grupo socialista Sr. Caballos Mojeda –que ha ejercido esta función durante cuatro legislaturas consecutivas– fue cesado el 2 de septiembre como efecto final de la crisis ocurrida durante el verano en la Secretaría provincial del PSOE de Sevilla en la que el Sr. Caballos perdió ante el aspirante Sr. Viera Chacón (quien había sido nombrado Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma), auspiciado éste para regir dicha Secretaría por el Presidente Sr. Chaves. Le sucedió en el cargo de portavoz el diputado por Córdoba Manuel Gracia Navarro, ex Consejero de la Junta.

A) Actividad legislativa

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

Ley 1/2004 de 17 de diciembre, de creación del Consejo Audiovisual de Andalucía. Este organismo se configura como autoridad independiente encargada

de velar por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios, así como por el cumplimiento de la normativa vigente en el ámbito de los medios audiovisuales en Andalucía, en relación con los contenidos y publicidad audiovisuales. La elección de sus miembros por el Parlamento de Andalucía (entre personas de reconocido prestigio y competencia en el ámbito de la comunicación audiovisual, científico, educativo, cultural o social), la duración de su mandato (más tiempo que el mandato parlamentario) y su actuación independiente del Gobierno y Administración autonómica confieren al Consejo Audiovisual de Andalucía el carácter de una “Administración independiente”, que armoniza con el régimen de autonomía funcional que preside el ejercicio de sus funciones. La Ley ha visto la luz tras ocho años de espera.

Ley 2/2004 de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2005. Su montante global, de 24.451 millones de euros, representan un incremento del 10,3 por ciento respecto al del ejercicio anterior. Según el propio Consejero de Economía, el presupuesto se inspira en una política basada en el aumento de la productividad, la cohesión social y el fortalecimiento del diálogo entre los sectores público y privado.

Ley 3/2004, de 28 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y financieras. La conocida como Ley de Acompañamiento recoge una serie de normas que se relacionan directa o indirectamente con los objetivos presupuestarios, como por ejemplo puedan ser la regulación de beneficios fiscales o el establecimiento de tasas, al tiempo que se contemplan otras medidas cuya relación con el presupuesto es bastante más lejana –o simplemente inexistente–, tales como la creación de la Agencia Andaluza del Agua o las modificaciones de las Leyes de Universidades, de Comercio Interior, de Ordenación del Territorio y de Cajas de Ahorros. Este ejercicio brindaba la ocasión de haber seguido el ejemplo del Estado, suprimiendo este tipo de Ley, cada vez más impopular, no sólo por lo que suponen en sí respecto al procedimiento ordinario, sino por los vicios adicionales que suelen añadirsele durante su oscuro y vertiginoso proceso final de formación. Hubiera sido muy oportuno prescindir de este instrumento, máxime en un ejercicio como el presente en el que la producción legislativa ordinaria ha sido especialmente reducida.

Las demás iniciativas legislativas producidas durante 2004 y que se hallaban en tramitación al final de dicho año se inscriben todas en la VII Legislatura que se abrió con las elecciones del 14 de marzo. Antes del 31 de ese mismo mes la Cámara no celebró sesiones.

Proyectos de Ley

De creación del Colegio Oficial de Ingenieros en informática.

De creación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en informática.

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

De creación del Comité Andaluz para la Sociedad del Conocimiento.

De modificación de la Ley 8/1987, de 9 de diciembre, de creación de la Empresa Pública de la Radiotelevisión de Andalucía y regulación de los servicios de radio-difusión y televisión gestionados por la Junta de Andalucía.

De Fundaciones.

De creación del Colegio Oficial de Educadores Sociales.

Proposiciones de ley

Proposición de Ley de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. (Presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía).

Proposiciones de Ley: reguladora de la actividad publicitaria de las Administraciones en Andalucía; sobre de modificación de la Ley por la que se modifica la Ley 1/1986, de 20 de enero, Electoral de Andalucía; relativa al Consejo Consultivo de Andalucía; relativa a modificación de la Ley de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración Andaluza y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos; sobre el estatuto de los Ex-Presidentes de la Junta de Andalucía; y de reforma del Reglamento del Parlamento andaluz. Se trata de un paquete de medidas, llamadas de "impulso democrático" suscrito por todos los grupos parlamentarios excepto el Popular de Andalucía.

B) Actividad parlamentaria en general.

1. Debates generales ante el Pleno

Debate de Investidura.

En las sesiones plenarias del Parlamento de Andalucía para la investidura del candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía, que tuvieron lugar los días 20 y 21 de abril de 2004, D. Manuel Chaves González fue investido Presidente por quinta vez consecutiva, al ser elegido por la mayoría absoluta de los representantes del Parlamento autonómico. El Presidente Chaves revalidó su cargo con el voto favorable de 61 de los 109 diputados que integran la Cáma-

ra (los pertenecientes al PSOE); 36 votos en contra (del Grupo del Partido Popular de Andalucía) y la abstención de 11 parlamentarios (los 6 diputados de Izquierda Unida Los Verdes Convocatoria por Andalucía, y los 5 del Partido Andalucista).

El Sr. Chaves González inició su intervención resaltando el diálogo como principal herramienta de trabajo para la VII Legislatura y anunció como primera medida de gobierno una ronda de encuentros con todos los partidos políticos de la Cámara, los sindicatos, empresarios, las entidades representativas de la sociedad civil y la FAMP.

El discurso tuvo tres ejes conductores: la reforma estatutaria, el reestablecimiento del diálogo con el Gobierno central y el desarrollo de la llamada “segunda modernización de Andalucía”. Por lo que respecta a la reforma del Estatuto, el candidato abogó por el diálogo y el consenso parlamentario a fin de hacer posible lo que calificó de “irreversible proceso de modernización autonómica”. Tal proceso debe acompañarse, a juicio del candidato, por la reforma del Título VIII y, sobre todo, del artículo 169 de la Constitución, de modo que sea posible hacer del Senado una cámara de primera lectura para cuestiones de alcance autonómico. Para ese orden de cuestiones y otras en que las relaciones Estado-Comunidad Autónoma habían alcanzado un gran nivel de estancamiento y crispación en la legislatura anterior, el candidato lanzó una propuesta abierta de diálogo con el Gobierno central, al tiempo que se felicitaba por la formalización de un foro multilateral, la Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas, en la que hacer posible el diálogo colectivo entre todas las autonomías y el Estado. En el terreno de las propuestas concretas, el candidato anunció la apertura de negociaciones con el Gobierno y la Administración central en torno a las siguientes cuestiones: liquidación del sistema de financiación correspondiente al periodo 1997-2001; fijación de un calendario para la concreción de los traspasos pendientes; acuerdos para la cofinanciación de infraestructuras; y, finalmente, replanteamiento de los conflictos y recursos planteados ante el Tribunal Constitucional por una y otra parte.

Tras esta serie de propuestas de calado político-institucional, el candidato comenzó a desgranar las medidas que emprendería su Gobierno sentando como presupuesto que “la Segunda Modernización de Andalucía será el programa de gobierno”. Los anuncios que el candidato hizo en este sentido se corresponden con las distintas medidas sectoriales que ya habían sido avanzadas en la campaña electoral. En el desglose de estas medidas destacó el objetivo de alcanzar durante la VII Legislatura la cifra de tres millones de ocupados en

Andalucía. En este sentido, el Gobierno de la Junta de Andalucía contará con dos instrumentos esenciales: por una parte, el sistema educativo y formativo, y por otra, las ayudas de la Administración. En el contexto de las medidas de fomento, el candidato reveló la creación del “ticket emprendedor”, que integrará las ayudas en concepto de autoempleo y apoyo inicial, con un importe de hasta 9.000 euros y un plazo máximo de pago de dos meses.

La importancia de la Universidad en el desarrollo tecnológico se pretende potenciar con la creación de la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresas. Su cometido será –en palabras del candidato– “gestionar todas las acciones del Gobierno en materia de I+D+i y de apoyo empresarial”. En este sentido, el Presidente en funciones anunció que la Junta de Andalucía duplicaría en los próximos cuatro años su gasto en I+D+i y que serán las Universidades quienes lideren la implantación de la sociedad del conocimiento en Andalucía. Por su parte, el sector empresarial no quedará –según el candidato– al margen de este proceso, ya que las empresas que desarrollen un proyecto con algún centro investigador público recibirán automáticamente “una ayuda para un proyecto posterior al menos por el mismo importe que el que ellas hayan invertido anteriormente”.

En el capítulo laboral, el candidato avanzó que el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) prestará servicios de intermediación tanto a los desempleados como a las empresas y que a cada demandante de empleo inscrito en el SAE se le confeccione un itinerario personalizado de inserción. Junto a ello, las medidas que se emprenderán en el campo de la estabilidad y la siniestralidad laboral se ajustarán el contenido de un Libro Blanco que a tal fin redactará una Comisión de Expertos cuya creación impulsará el Gobierno autonómico.

En materia de Turismo, el candidato apostó por reforzar la promoción con una unidad específica dedicada a crear opinión en los mercados emisores, potenciar la comercialización a través de internet y completar la modernización tecnológica con la creación del Instituto de Tecnología Aplicada a la Producción Turística. Asimismo, defendió la importancia para la Comunidad Autónoma de los sectores agrarios afectados por reformas de sus OCM –olivar, algodón y tabaco– recalcando su apoyo al mantenimiento de las ayudas públicas dirigidas a estas actividades y a las medidas dirigidas al incremento de la calidad y la competitividad en el proceso productivo.

En relación al problema de la vivienda, la mayor novedad consistió en el anuncio de la creación de la Agencia Andaluza de Alquileres como órgano llamado a contribuir a cubrir los riesgos básicos que corren los propietarios: im-

pago, desperfectos y disponibilidad de la vivienda. Asimismo, el candidato destacó que los próximos cuatro años el Gobierno andaluz prevé registrar 250.000 actuaciones de habilitación de viviendas entre nueva planta y rehabilitación, de modo que el 50% de los nuevos hogares que se constituyan en este periodo puedan hacerlo bajo algún régimen de vivienda protegida. Estas medidas van ligadas a otras de aplicación fiscal, como la exención de la cuota autonómica del IRPF para los contribuyentes, unos 700.000, que no superen los 12.000 euros netos al año.

Respecto a la mejora de las infraestructuras, el candidato avanzó que esta legislatura conocerá la entrada en funcionamiento de importantes autovías autonómicas cuya construcción está ya en marcha, al tiempo que se comenzarían las obras para construir otras nuevas en el marco de un plan de infraestructuras viarias que hasta el año 2010 pretende actuar sobre un total de 2.500 kilómetros de la red andaluza de carreteras. Asimismo, el candidato manifestó la necesidad de consolidar los grandes núcleos metropolitanos en Andalucía mediante la aprobación de los correspondientes instrumentos de ordenación territorial, que habrán de complementarse con medidas dirigidas a dotar las necesidades de la población en materia de transporte y gestión del agua. En este sentido se inscriben iniciativas ya en marcha como los metros de Granada, Málaga y Sevilla, el tren tranvía de la bahía de Cádiz o el proyecto de corredor ferroviario en la Costa del Sol.

En relación con un tema estrechamente relacionado con el anterior, la protección medioambiental, el candidato anunció la creación de “puertas verdes” en las ciudades mayores de 50.000 habitantes, que serán “puntos de partida hacia parques o enclaves protegidos con los que estarán conectados mediante vías verdes de uso exclusivo para senderistas y ciclistas”. También está previsto que todos los municipios de 10.000 habitantes cuenten con un parque peri urbano, y que las industrias andaluzas se adapten a los parámetros ambientales contemplados en el Protocolo de Kyoto. Asimismo se anunció la aprobación de un Plan de Acción para la Estrategia Andaluza del Cambio Climático y la creación de la Agencia Andaluza de la Energía.

En materia de Administración Autonómica, el candidato se comprometió a aprobar “cartas de servicio” para todos los Departamentos y organismos de la Junta de Andalucía que tendrán por objetivo que el ciudadano conozca con claridad las prestaciones y los estándares de calidad a que tiene derecho. Además mostró su intención de que el establecimiento de la Administración electrónica crezca hasta alcanzar el 75% de los procedimientos administrativos.

En el capítulo social, el candidato anunció la próxima puesta en marcha de un plan para incrementar los servicios públicos en las zonas andaluzas en las que se produce una mayor acogida de inmigrantes. La conquista de mayores niveles de bienestar pasa –en palabras del candidato– “por el reconocimiento de nuevos derechos sociales”. Entre éstos, el Presidente en funciones se refirió a la creación de plazas en guardería para familias trabajadoras con hijos menores de tres años; la tele asistencia para mayores de 65 años que lo precisen; el chequeo médico anual para mayores; las plazas de educación infantil; el derecho a la gratuidad del dentista de cabecera para niños de 6 a 14 años; o el asesoramiento genético para la elección del sexo de los hijos en casos de enfermedades graves de carácter hereditario ligado al sexo. La integración y plena igualdad de la mujer en el mercado laboral fue uno de los temas más desarrollados de este apartado dedicado al desarrollo del Estado social. En este campo, el objetivo confesado por el candidato es que “en un plazo de ocho años la tasa de actividad de las mujeres andaluzas se equipare a la media de la zona euro”. Esta lucha por la igualdad se verá acompañada de medidas para evitar la discriminación en el ámbito laboral y de la aprobación de un proyecto de Ley contra la violencia de género. En el marco de las medidas socio-educativas, el candidato anunció el aumento de la dotación de ordenadores en los centros educativos públicos y la construcción de una plataforma digital de conocimientos que posibilite la educación digital, así como la existencia a finales de la legislatura de 400 centros educativos bilingües inglés-español. El candidato se refirió también a la integración de los discapacitados en el sistema educativo y laboral. En este último sentido, la Junta de Andalucía pretende reservar el 5% del empleo público, del que un 1% se dirigirá específicamente a los disminuidos psíquicos. La accesibilidad, el fomento de la lengua de signos o el subtítulo y audio descripción serán otras prioridades en este apartado. Por otra parte, el candidato anunció su intención de que la Junta de Andalucía mantenga las ayudas complementarias a las pensiones más reducidas, a la vez que establecerá nuevos derechos en materia de salud para garantizar mejores prestaciones. Esta larga lista de actuaciones en materia social se plasmará con la creación de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social.

Por último, en el ámbito de la acción exterior de la Comunidad Autónoma, el candidato avanzó la creación del Consejo Andaluz de Cooperación, la aprobación de un plan específico y la creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional que permitan hacer del Mediterráneo y la integración europea los ejes principales de actuación en este campo.

La intervención del candidato a la Presidencia de la Junta de Andalucía fue seguida de las correspondientes réplicas a cargo de los Portavoces de los

distintos Grupos Parlamentarios, que tuvieron lugar en la sesión de 21 de abril.

En primer lugar, el Portavoz del Grupo andalucista, D. Antonio Ortega, planteó una serie de reivindicaciones relacionadas con infraestructuras, como el traspaso de competencias sobre puertos y aeropuertos o la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Asimismo, instó al Presidente en funciones a que no implantase la ecotasa en el sector turístico, al tiempo que echó de menos en el discurso de investidura mayores referencias al Pacto local y al papel de los Ayuntamientos. El candidato contestó arguyendo que Andalucía ha sido en los últimos años la Comunidad líder en cooperación con los municipios, y avanzó –en este orden de argumentos– un inminente encuentro con el Presidente de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias. Respecto a las exigencias del PA sobre competencias, el candidato recordó que ciertas parcelas de las mencionadas por el Portavoz del Grupo Andalucista eran de la exclusiva competencia del Estado, al tiempo que recordó el avance de las negociaciones sobre los traspasos pendientes en otras. Finalmente, el Presidente Chaves expresó su compromiso al Portavoz del Grupo Andalucista en orden a evitar que “la modernización del sistema autonómico” comporte “privilegios ni desigualdades” entre Comunidades, en referencia a las posibles reformas estatutarias que muy probablemente se emprenderían durante esta legislatura.

El anuncio de la creación de Agencia Andaluza de Alquileres centró, en buena parte, la intervención de la Portavoz de IULV-CA, Dña. Concha Caballero Cubillo, que reprochó al candidato que la liquidación de la financiación autonómica del periodo 1997-2001 se cifre en 2.500 millones. Caballero exigió, a su vez, que el Estado pague a Andalucía la “deuda histórica” en su integridad. Al hilo de una amplia crítica al modo en que se había articulado la intervención internacional en la guerra de Irak, la Portavoz también apuntó sugerencias dirigidas al desmantelamiento de las bases militares en suelo andaluz en las que existen dotaciones estadounidenses. Por lo demás, mostró su decepción porque la futura Consejería de Igualdad y Bienestar Social no sea exclusivamente de Igualdad. En su turno de contrarréplica, el Presidente Chaves matizó que, a su juicio, el concepto de igualdad no significa únicamente igualdad de género, sino que tiene una dimensión social mucho más amplia, que en buena medida entronca con el concepto de bienestar social. Respecto a la deuda histórica, el candidato señaló que el Gobierno de la Junta de Andalucía llevaría a esta cuestión al órgano adecuado: el Consejo de Política Fiscal y Financiera. D. Manuel Chaves puntualizó, además, que la cifra de 2.500 millones obedece a una negociación con el anterior Gobierno y que este importe fue una de sus promesas electorales durante la pasada campaña andaluza.

Asimismo, rechazó la pretensión de la Portavoz de IUCA de exigir al Gobierno central la renegociación del acuerdo España - EEUU para dismantelar las bases militares estadounidenses en suelo andaluz, argumentando el respeto debido a los Acuerdos bilaterales que rigen la materia.

Por su parte, la Portavoz del Grupo parlamentario del Partido Popular, Dña. Teófila Martínez Saiz, comenzó su réplica ofreciendo la colaboración de su Grupo parlamentario al futuro Gobierno de Andalucía en todo lo relativo a “la defensa del bienestar de los andaluces y Andalucía”. Para ello, propuso la celebración de pactos de legislatura en materias como el empleo, la convergencia europea, la creación de infraestructuras y el desarrollo industrial. Durante su intervención, Dña. Teófila Martínez anunció, asimismo, la participación del PP andaluz en la ponencia para la reforma del Estatuto y el apoyo a las medidas de reforma que respeten la Constitución. En su respuesta, D. Manuel Chaves valoró positivamente el hecho de que el Grupo popular se sumase al debate para la reforma estatutaria aceptando las condiciones ofrecidas en la anterior legislatura. Recordó los derechos de las Comunidades Autónomas a estas reformas en los términos que recogen los propios Estatutos y la Constitución. Igualmente, el Presidente Chaves aprovechó su contrarréplica a la Portavoz del grupo popular para afirmar que hay una convergencia real de Andalucía con respecto a España y Europa. Según sus propias palabras, la Comunidad andaluza “tiene menos paro y más crecimiento económico, no sólo en las fases alcistas del ciclo económico sino en fases de ralentización”, donde crece por encima de la media nacional y europea”. Si bien resaltó la necesidad de acelerar ese proceso incentivando la participación y la inversión privada en I+D –que actualmente no supera el 0,2% del PIB, de la que el 60% procede de capital público–. El candidato a la Presidencia declaró que el objetivo del Gobierno en esta legislatura es superar el 1% del gasto.

Finalmente, en su turno de palabra, D. José Caballos Mojeda, Portavoz del Grupo socialista, alabó el discurso de investidura del candidato, incidiendo en la importancia de algunos de los aspectos abordados en el mismo, como la Segunda modernización y la reforma estatutaria, y mostrando el total apoyo del Grupo socialista al futuro Gobierno, no sólo en los contenidos programáticos expuestos, sino también en el método de diálogo propuesto para alcanzarlos.

Otros Debates generales

Aparte del de investidura, se celebraron dos debates generales más, ambos instados por todos los Grupos Parlamentarios: Uno sobre el futuro de los astilleros andaluces, ante la propuesta realizada por el Gobierno de España de

cierre y privatización de los mismos (sesión plenaria de 6 de octubre), y otro sobre las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005 (sesión plenaria de 20 de octubre).

2. Propositiones no de Ley.

Dejamos constancia a continuación de los temas sobre los que versaron dichas Propositiones, 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 siniestralidad laboral; sobre el eje ferroviario transversal de Andalucía; sobre la aplicación de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE); relativa al acuerdo en materia de financiación; sobre el apoyo al Plan de Actuaciones Hidráulicas del Gobierno de España; sobre las medidas para fomentar los valores educativos en televisión; relativa a España en la Constitución Europea; sobre gratuidad de los libros de texto; relativa a garantizar los principios de estabilidad y neutralidad presupuestarias en el régimen de pago único establecido en la reforma de la Política Agraria Comunitaria; relativa a la participación de las Administraciones en la financiación de los metros andaluces; sobre las medidas para la aplicación de la Ley Integral contra la Violencia de Género; relativa a las medidas para mejorar la convivencia en los centros escolares; sobre las medidas dirigidas a controlar el incremento de precios del gasóleo para los sectores agrario y pesquero, y paliar sus efectos; sobre protección de los consumidores ante el sobreendeudamiento; relativa a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) al proceso de aprendizaje universitario; referente a la elaboración de un marco legal para fomentar el autoempleo en Andalucía; sobre el cumplimiento de obligaciones en las infraestructuras andaluzas; relativa a la propuesta de aplicación de la reforma de la Organización Común de Mercado del aceite de oliva; y sobre el apoyo al Tratado de la Constitución Europea.

- *del Grupo Parlamentario Popular*: Proposición no de Ley relativa a medidas a adoptar ante los perjuicios de las reformas de las OCM de los sectores del aceite de oliva, algodón y tabaco para los agricultores andaluces; sobre una OCM justa y equilibrada para el olivar; relativa a la transparencia y control en la distribución de 2.500 millones de euros procedentes de la liquidación del sistema de financiación destinados a inversión; relativa a las selecciones deportivas autonómicas; relativa al cumplimiento del Plan Hidrológico Nacional en Andalucía; relativa al plan de actuación urgen-

te para las zonas de Huelva y Sevilla afectadas por la catástrofe ocasionada por el incendio; sobre la suspensión de programas de fomento de empleo; relativa a la rectificación de la Ministra de Medio Ambiente sobre el modelo turístico en Andalucía; sobre la deuda histórica; sobre financiación de los metros andaluces; relativa a las medidas a adoptar frente a la subida del gasóleo, por las graves repercusiones económicas para los sectores productivos agrícolas, ganaderos y pesqueros de Andalucía; relativa al “agua para todos”; relativa a la adopción de medidas eficaces contra la violencia escolar; y sobre el acceso de los discapacitados al empleo en las Administraciones públicas;

- *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: Proposición no de Ley relativa a la restitución y mejora de los derechos y la cobertura social de los trabajadores del medio rural andaluz; referente a la investigación de la actuación de diversos organismos con ocasión del naufragio de una patera de inmigrantes el pasado 25 de octubre de 2003 en la bahía de Cádiz y sobre la situación de los recursos para salvamento marítimo en las costas andaluzas; relativa al derecho a la autodeterminación del pueblo saharauí; y sobre creación de la policía autonómica.

- *del Grupo Parlamentario Andalucista*: Proposición no de Ley relativa a la línea Ave Sevilla-Córdoba-Madrid; y sobre el pago por el Gobierno central de la liquidación contemplada en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía –Deuda histórica–.

Interpelaciones

- *del Grupo Parlamentario Popular*: relativa a política general en materia de relaciones financieras con otras Administraciones; sobre política general en materia de carreteras; sobre política general en materia de políticas migratorias; sobre política general en materia de energía; sobre política general en materia de infraestructuras para la educación; sobre política general en materia de justicia; y sobre política general en materia de financiación, planificación e infraestructuras sanitarias.

- *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a política de empleo; sobre educación obligatoria y gratuita; y sobre política de inmigración.

- *del Grupo Andalucista*: relativa a política en materia de espectáculos públicos y legislación taurina.

Todas las interpelaciones se convirtieron posteriormente en mociones.

Mociones

- *del Grupo Popular*: sobre relaciones financieras con otras Administraciones; sobre política general en materia de carreteras; sobre política general en materia de políticas migratorias; sobre política general en materia de energía; sobre política general en materia de infraestructuras para la educación; sobre política general en materia de justicia; y sobre política general en materia de financiación, planificación e infraestructuras sanitarias.

- *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a política de empleo; sobre educación obligatoria y gratuita; y sobre política de inmigración.

- *del Grupo Andalucista*: relativa a política en materia de espectáculos públicos y legislación taurina.

Comparecencias ante el Pleno

Se produjeron durante el año algunas comparecencias del Gobierno, o de alguno de sus miembros, ante el Pleno, la mas destacada de las cuales fue la del Consejo de Gobierno, a petición de los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida y Andalucista, a fin de explicar el acuerdo alcanzado con el Gobierno central respecto a la liquidación de la deuda acumulada en el periodo 1997-2001 y la transferencia de competencias. Asimismo son de destacar cuatro comparecencias más del Consejo de Gobierno, todas ellas instadas por el Grupo Parlamentario Popular, relativas, en primer lugar, a la posición del Gobierno andaluz ante el cierre y la privatización de los astilleros andaluces; en segundo lugar, a las consecuencias que para el empleo en esta Comunidad Autónoma se derivan de la Orden de 22 de julio por la que se suspenden diversos programas de fomento del empleo; en tercer lugar, al nuevo organigrama del Instituto de Fomento de Andalucía; y, finalmente, al balance sobre los primeros seis meses de gobierno. Ésta última fue bastante resonada, pues vino a hacer las veces del “debate sobre el estado de la Comunidad” que no fue celebrado este año. El resto de comparecencias fue realizada por los titulares de las Consejerías de Presidencia (2); Agricultura y Pesca (5); Gobernación (1); Salud (1); Empleo (4); Medio Ambiente (4); Educación (3); Innovación, Ciencia y Empresa (4).

Preguntas al Gobierno:

Preguntas de iniciativa ciudadana en Comisión: 2; Preguntas escritas al Gobierno: 2.070; Preguntas orales en Comisión: 472; Preguntas orales en pleno: 347

Gobierno

Un mes antes de las elecciones, concretamente el 10 de febrero, el Presidente Chaves tuvo que remodelar el Consejo de Gobierno por figurar cuatro de sus Consejeros como candidatos en las listas para el Congreso de los Diputados, sonando estos cuatro nombres como “ministrables” en caso de alzarse con la victoria electoral el Sr. Rodríguez Zapatero. Fueron los titulares de las Consejerías de Economía y Hacienda (Magdalena Álvarez Yarza), Justicia y Administración Pública (M^a del Carmen Herмосín Bono), Cultura (Carmen Calvo Poyato) y Gobernación (Alfonso Perales Pizarro), que fueron sustituidos por los Viceconsejeros de las respectivas Consejerías.

Tras su quinta victoria electoral en Andalucía el Sr. Chaves así como su nuevo Gobierno tomaron posesión de sus cargos el 25 de abril. Fiel a su compromiso de implantar la paridad de género en todos los órganos colegiados lo cumplió con creces al formar el Gabinete al nombrando a ocho mujeres como titulares de las Consejerías, de las catorce existentes. Repitieron como titulares de Consejerías siete miembros del Gobierno anterior.

No cambió el número de Consejerías pero sí su estructura y denominación. Entre las modificaciones destaca la supresión de la Consejería de Relaciones Institucionales, antes en posesión del Partido Andalucista durante la etapa de la coalición, y la creación de una especie de súper consejería –Innovación, Ciencia y Empresa– que llega a asumir competencias antes en manos de hasta cinco Consejerías. Entre otras materias asume todo lo concerniente a la educación e investigación universitarias, rama que se escinde así de la Consejería de Educación en la que se encontraba desde su origen. Esta nueva macro Consejería se configura como abanderada para propulsar las acciones de la llamada Segunda modernización que es el programa que se pretende guíe la acción política y administrativa.

Ejercicio de las competencias

A nivel normativo, el ejercicio de las competencias mediante reglamentos ha disminuido en cuanto a su número respecto al de años pasados, lo que resulta normal tratándose de un año electoral.

Entre las disposiciones *organizativas*, destaca el Decreto 11/2004 por el que se reestructuran las Consejerías. Asimismo, la remodelación de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y la creación de la Comisión de Política Económica, acorde con la nueva estructura de las Consejerías (D. 480/2004), así como una modificación de la norma reguladora de las Delega-

ciones del Gobierno cuyo fin es el dar participación a la Consejería de la Presidencia en el nombramiento de los titulares de estos órganos (D. 117/2004). Por su parte, el Decreto 557/2004 crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior, que sustituye así a la anterior Comisión de Asuntos Europeos y Cooperación Exterior.

Un Decreto impulsado por la Consejería de Presidencia regula el informe que ha de preceder a los proyectos de Ley y de Reglamentos para evaluar el “impacto de género” (D. 93/2004), y la misma Consejería promueve el Decreto 521/2004 de 9 de noviembre por el que se crea la Comisión Interdepartamental para el reconocimiento de las víctimas de la Guerra civil y del franquismo, que ha de dedicarse a la formación de un centro documental al respecto, así como proponer medidas para el reconocimiento social y la reparación moral de los daños causados a las víctimas.

Por último, es de citar el D. 95/2004 por el que se crea el Consejo Andaluz de Medicina Legal y Forense y la Comisión de Coordinación de los Institutos de Medicina Legal de Andalucía, entidades estas en las que se han integrado los profesionales de los antiguos Institutos Anatómico-Forenses y de las clínicas forenses de los juzgados. El Consejo que se crea integra a los distintos Institutos Provinciales y se constituye como órgano consultivo de la Administración de Justicia.

En el ámbito de la *función pública*, se modifica parcialmente el Reglamento general de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional e interna de los funcionarios de la Administración General de la Junta, al objeto de incluir diversas mejoras pactadas con los sindicatos en materias de reserva de plazas para discapacitados, Administración electrónica, regulación de la movilidad y reordenación y simplificación de los trámites de provisión de puestos de trabajo (D. 528/2004).

En cuanto al *régimen local*, el D. 365/2003 establece el régimen transitorio de las televisiones locales por ondas terrestres, al objeto de paliar la inseguridad producida por el retraso en la aplicación de la Ley estatal de 1995 y cubrir así la situación de muchas televisiones locales que funcionan sin título habilitante.

En el ámbito de la *ordenación del territorio*, el D. 462/2004 aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Bahía de Cádiz y crea su Comisión de Seguimiento. El Plan afecta a los municipios de Cádiz, Chiclana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Puerto Real y San Fernando. El Plan prevé unas inversiones de unos 1.300 millones de euros para mejora de infraestructuras.

En materia de *urbanismo*, aunque no exclusivo de este sector, hay que dar cuenta del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (D. 85/2004), dictado en desarrollo de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, que habrán de fijar el justiprecio en las expropiaciones en las que intervenga la Junta de Andalucía o las entidades locales de la Comunidad Autónoma. También en cumplimiento de dicha Ley urbanística el Decreto 2/2004 regula los registros de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados, creando el Registro autonómico, todo ello en pro de la publicidad y posibilidad de consulta por parte de los ciudadanos.

En el sector *vivienda*, hay que registrar la modificación del Plan Andaluz de Vivienda y Suelo 2003-2007 mediante el Decreto 463/2004, al objeto de adaptarlo a las medidas aprobadas por el Gobierno central en julio de 2004; y el Reglamento para la Acreditación y Registro de las entidades de control de calidad de la construcción (D. 448/2004).

En las áreas de *agricultura y pesca*, el D. 448/2004 complementa las ayudas estatales destinadas a proyectos de modernización de zonas regables declaradas de interés general por el Plan Nacional de Regadíos. Por su parte, el D. 84/2004 aprueba el Reglamento de Cofradías de Pescadores y sus Federaciones, que afecta a las 23 Cofradías que existen de los 25 puertos pesqueros andaluces y que a su vez se agrupan en Federaciones sitas en las provincias costeras andaluzas.

En materia de *industria* hay que registrar la aprobación del Plan Industrial para Andalucía 2003-2006 (D. 323/2003); y el D. 441/2004 sobre régimen económico de los costes del suministro de gases combustibles por canalización, con el fin de homogeneizarlos para todo el territorio andaluz.

En el área de *consumo* el D. 537/2004 regula los derechos de consumidores y usuarios en el ámbito de la venta al por menor y suministro de productos petrolíferos; y el D. 103/2004 atribuye competencias sancionadoras en la materia a distintos órganos de la Administración autonómica.

En el ramo de *medio ambiente* el D. 99/2004 aprueba la revisión del Plan de Gestión de Residuos Peligrosos de Andalucía, sustituyendo al anterior de 1998, siendo su objetivo la reducción de la producción total de residuos peligrosos entre un 10 y un 15 por ciento antes de 2010. Por su parte, el D. 503/2004 regula determinados aspectos para la aplicación de los Impuestos sobre emisión de gases a la atmósfera y sobre vertidos a las aguas litorales, “im-

puestos ecológicos” que fueron contemplados en la Ley de acompañamiento de finales de 2003.

Al igual que en el ejercicio anterior, hay que dar cuenta de una serie de Decretos –todos ellos anteriores a las elecciones del 14 de marzo– aprobatorios de Planes de Ordenación de Recursos Naturales y de sus correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión; así los del Parque Natural Sierra de las Nieves, Málaga (D. 344/2003), Sierra de Andujar, Jaén (354/2003), Sierras Subbéticas, Córdoba (4/2004), Despeñaperros (56/2004), Sierra Mágina, Jaén (57/2004), Sierra Norte de Sevilla (80/2004), Los Alcornocales, Cádiz (87/2004), Sierras de Huétor, Granada (100/2004), Sierra de Baza, Granada (101/2004). Debe destacarse la aprobación (D. 48/2004) del PRUG del Parque Nacional de Doñana, espacio considerado por la Unesco como Patrimonio de la Humanidad y Reserva de la Biosfera, y que ocupa 50.720 hectáreas de marismas, dunas, pinares, alcornocales y monte mediterráneo ubicadas en las Provincias de Huelva y Sevilla, aunque su área de influencia o “preparque” abarca hasta 55.327 hectáreas). El Parque constituye hoy el último reducto virgen de las casi 200.000 hectáreas que hace tres siglos componían el área inundable del Bajo Guadalquivir. Doñana sirve de refugio a las principales especies de la fauna ibérica en peligro de extinción, entre ellas el lince ibérico, el águila imperial, la malvasía y la focha cornuda. Tres grandes ecosistemas conforman el Parque Nacional de Doñana: la marisma, terreno inundado durante la época invernal que acoge más de 300 especies diferentes de aves; las dunas móviles, situadas en una franja litoral de casi 40 kilómetros de longitud entre la desembocadura del río Guadalquivir y Matalascañas, y los pinares y cotos de monte mediterráneo, donde sobreviven ejemplares de pino piñonero de hasta 300 años de antigüedad. El nuevo centra sus prioridades en reforzar la protección de la biodiversidad, garantizar la integridad de los ecosistemas, ampliar sustancialmente la oferta de uso público y mejorar la regulación del tránsito rociero y de los aprovechamientos ligados a la ganadería, el marisqueo, la apicultura y la recogida de piñas. Entre sus distintas medidas y propuestas, el Plan delimita por primera vez la división de las 50.720 hectáreas que componen su ámbito de acuerdo con sus distintos valores ecológicos. Se determinan así cuatro zonas, de las cuales las de reserva o máxima protección abarcan el 25% del territorio.

Sobre la materia de *empleo* es destacable la aprobación del Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía (D. 313/2003), cumplimentando así una de las previsiones del V acuerdo de concertación social adoptado en 2003.

En el área de *salud* el D. 96/2004 establece la garantía de plazo de respuesta en procesos asistenciales, primeras consultas de asistencia especializada y diagnósticos en el sistema público de salud. Con esta norma se pretende reducir progresivamente las listas de espera en la atención sanitaria especializada. Entre otras previsiones, el objetivo es que ningún paciente tenga que esperar más de 60 días para ser atendido en la consulta del especialista ni más de 30 para realizarse una prueba diagnóstica. En caso de que se superen estos plazos los pacientes tendrán derecho a acudir a un centro privado con cargo a la Junta de Andalucía. Por otro lado, el D. 238/2004 regula el Registro de Voluntades Vitales Anticipadas, para hacer efectivo el derecho a decidir sobre la asistencia sanitaria y los tratamientos médicos que desean recibir los enfermos en situaciones graves o irreversibles.

En este mismo sector hay que destacar el D. 353/2003 que establece la planificación farmacéutica y los procedimientos de autorización de oficinas de farmacia. Esta regulación permite a la Administración impulsar de oficio concursos públicos para la implantación de farmacias en áreas o situaciones deficitarias de este servicio.

En materia de *educación* se modifica la norma sobre los Consejos Escolares de los Centros docentes públicos y de los Privados concertados, para adaptarlos a la LOCE.

En el campo de la *asistencia social*, hay que reseñar la aprobación (D. 362/2003) del Plan Integral de Atención a la Infancia (2003-2007); y otra disposición complementaria: el D. 3/2004 que establece el sistema de información sobre maltrato infantil, estableciendo deberes de denuncia por parte de particulares y de coordinación administrativa. Del mismo corte que el anterior es el D. 23/2004 regulador de la protección jurídica de las personas mayores. Dentro de este apartado también cabe referir el D. 7/2004 sobre ampliación de las medidas de apoyo a las familias andaluzas con el fin de facilitar el acceso a las ayudas para guarderías, mejora de viviendas de personas mayores y adquisición de libros de texto.

En el área de *turismo*, el D. 340/2003 aprueba el Plan General de Turismo de Andalucía que prevé importantes inversiones para el fomento de este sector estratégico en esta Comunidad. Por su parte, el D. 47/2004 regula las condiciones técnicas y servicios de los establecimientos hoteleros, introduciendo nuevos criterios de distinción entre clases y modalidades de establecimientos. Por otro lado, el D. 15/2004 de 27 de enero regula las declaraciones de interés turístico de Andalucía, estableciendo tres clases de declaraciones

posibles: fiestas y acontecimientos, itinerarios turísticos y publicaciones y obras audiovisuales.

Por último, en materia de *deporte* el D. 55/2004 aprueba el Reglamento del Voluntariado Deportivo en Andalucía para promover la participación de voluntarios en los eventos deportivos.

Conflictividad

Hay que registrar la aparición de la STC 194/2004 de 15 de noviembre por su especial incidencia en Andalucía, tanto por contar con dos Parques Nacionales de la importancia del de Doñana y Sierra Nevada como por ser esta Comunidad y la de Aragón las recurrentes de la Ley estatal 41/1997 que fijó las competencias en materia de Parques Nacionales tras la aparición de la STC 102/1995, especialmente ambigua en el punto controvertido. El nuevo criterio del TC es el de la competencia exclusiva (no conjunta) de la Comunidad Autónoma en la *gestión* de los Parques Nacionales, amén de otros pronunciamientos (proscribiendo la función ejecutiva de los Patronatos, o el nombramiento por el Gobierno del Director-conservador, o la aprobación por el Gobierno del Plan Rector de Uso y Gestión) que establecen el deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en este sector, volcando las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma. Un pronunciamiento importante, también a efectos generales.

Las controversias planteadas ante el Tribunal Constitucional en año 2004 –todas ellas anteriores a las elecciones del 14 de marzo– fueron las siguientes:

Promovidas por la Junta de Andalucía:

- *Recurso de Inconstitucionalidad número 632-2004*, promovido por el Parlamento de Andalucía, en relación con diversos preceptos de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, por la que se modifica la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida, recurso que fue apoyado por todos los Grupos parlamentarios, a excepción del Partido Popular. Este recurso viene a ser la réplica al promovido por el Presidente del Gobierno (*número 7552-2003*) contra la Ley 7/2003, de 20 de octubre, del Parlamento de Andalucía, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación *in vitro*, recurso este que fue interpuesto a finales de 2003, aunque su aparición en los diarios oficiales se produjera a comienzos de 2004. En el Informe del ejercicio de 2003 ya dejamos constancia de esta controver-

sia que versa sobre la delimitación de competencias sobre investigación científica y técnica y de sanidad, uno de los asuntos más enconados que enfrentó a la Junta de Andalucía y al Gobierno del Partido Popular en la etapa final de la legislatura regida por el Presidente Sr. Aznar.

- *Recurso de inconstitucionalidad número 1083-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra determinados preceptos de la Ley 45/2003, de 21 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida (ver recurso citado anteriormente).

- *Recurso de inconstitucionalidad número 1014-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en relación con determinados preceptos de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, por entender que tres de sus preceptos vulneran competencias medioambientales de la Junta de Andalucía.

- *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1648-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra el art. 92 y correspondiente partida presupuestaria de la Sección 32 de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2004, relativo a la evaluación de las entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia destinado a corregir los desequilibrios entre Comunidades como consecuencia de la aplicación del módulo de financiación autonómica.

- *Recurso de inconstitucionalidad número 2004-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra los artículos 126, 127 y 129 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, concretamente en materia de demarcaciones hidrográficas (imposibilitando así la transferencia de la competencia), espacios naturales y evaluación de impacto ambiental.

- *Conflicto positivo de competencia núm. 145-2004*, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regula el Subsistema de Formación Profesional Continua.

- *Conflicto positivo de competencia núm. 2587-2004*, promovido por Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en relación con la disposición adicional quinta del Real Decreto 176/04, de 30 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Trasplantes y Medicina Regenerativa, y contra los arts. 5.b), 1.^a, 2.^a, 4.^a, 5.^a y 12.2 del referido Estatuto.

Promovidas por el Estado:

- *Recurso de inconstitucionalidad núm. 1022-2004*, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con determinados preceptos de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios profesionales de Andalucía. Por auto de 11 de mayo de 2004 el TC levantó la suspensión de dicha Ley, aquietándose el Abogado del Estado. Esta Ley regula la libre colegiación de los funcionarios que trabajan en exclusiva para la Administración (art. 4), asunto este que ya comentamos en el informe del pasado año.

- *Recurso de inconstitucionalidad núm. 2102-2004*, promovido por Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. Impugna lo relativo al impuesto sobre depósitos de residuos radiactivos por entender que traspasa los límites de la potestad tributaria autonómica. Se trata de uno de los cuatro “impuestos ecológicos” que fueron tan apoyados por el Grupo de Izquierda Unida-Los Verdes en la legislatura anterior.

Por otra parte algunos juzgados de Córdoba han planteado cuestiones de inconstitucionalidad sobre el controvertido tema de las Cajas de Ahorro, concretamente sobre la incidencia que tuvo sobre la cordobesa Cajasur, regida por la Iglesia católica, la Disposición adicional 5ª 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, por supuesta vulneración del art. 9.3 de la Constitución; y sobre el art. 8, apartado 15, de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, que modifica la Disposición Adicional Segunda de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros, por presunta vulneración de los arts. 149.1.11.^a y 149.3 de la Constitución, en relación con el art. 18.1.3.^a del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Tales han sido las cuestiones de inconstitucionalidad números 5094-2003, admitida a trámite por providencia del TC de 24 de febrero de 2004, que plantea el Juzgado de Primera Instancia número Uno; 6250-2003, admitida a trámite el 25 de mayo de 2004, Juzgado de Primera Instancia núm. 4; y 1381-2004, admitida a trámite el 7 de junio de 2004, Juzgado de Primera Instancia núm. 6.

Desistimientos ante el Tribunal Constitucional.

En esta ocasión hemos de abrir un apartado –paradójicamente en este epígrafe dedicado a la conflictividad– para dejar constancia de los desisti-

mientos instados ante el TC por el Estado y la Junta de Andalucía tras la pacificación habida entre ambas partes tras las elecciones del 14 de marzo.

Instados por la Junta de Andalucía:

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1030-1999, planteado en relación con los artículos 3, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65 y 81.5 y Disposición final cuarta de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y Otras Normas Tributarias (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad número 1304-1999, interpuesto contra los artículos 82 a 87, 89 y 90 y las partidas de las Secciones 32 y 33 de la Ley 49/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1999, por los que se aprueban los porcentajes de participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001 y se distribuyen entre las Comunidades Autónomas los créditos correspondientes (Auto del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad número 1358/1999, manteniéndose únicamente la impugnación del artículo 86 y de las cuantías fijadas en la Sección 32: “Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales”, “Participación de las Comunidades Autónomas en los ingresos del Estado-Programa 911 B”, de la Ley 49/1998. (Auto del Tribunal Constitucional de 19 de octubre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento parcial solicitado).

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1828-2000 planteado en relación con los artículos 87, 88, 89, 90, 91, 93 y 94 y correspondientes partidas presupuestarias, de la Ley 54/1999, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000 (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre de 2004 acordando el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1245-2001 promovido contra artículos 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, así como con relación a determinadas partidas presupuestarias de las Secciones 32 y 33 de dichos Presupuestos. (Auto del Tribunal Constitucional de 5 de octubre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad número 1903-2002, (desistimiento parcial) planteado en su día contra los artículos 84, 86 y 88 y las correspondientes partidas presupuestarias de las Secciones 32 y 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002. El desistimiento se produce en relación a la impugnación de los artículos 84, 86 y las correspondientes partidas presupuestarias de la Sección 32 de dicha Ley, manteniéndose el recurso respecto a la impugnación del artículo 88 y de las correspondientes partidas presupuestarias de la Sección 33. (Auto del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad número 1850-2003, en lo que se refiere a la impugnación del artículo 78 y correspondiente partida presupuestaria de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003. (Auto del Tribunal Constitucional de 21 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento parcial del recurso)

Instados por el Estado:

Conflicto positivo de competencia número 2446-1999, en relación con el Acuerdo de 29 de diciembre de 1998 de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por el que se aprueba la formulación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Isla de Alborán (BOE núm. 240 de 5 de octubre). (Auto del Tribunal Constitucional de 14 de septiembre de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

Recurso de inconstitucionalidad número 7552/2003, promovido en su día por el Presidente del Gobierno contra la Ley 7/2003, de 20 de octubre, del Parlamento de Andalucía, por la que se regula la investigación en Andalucía con preembriones humanos no viables para la fecundación *in vitro*. (Auto del Tribunal Constitucional de 7 de junio de 2004 por el que se acuerda el desistimiento).

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109
 Composición a 1-I-2004:
 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-2004, como resultado de las elecciones autonómicas del 14 de marzo de 2004:
 Socialista (PSOE-A): 61
 Popular de Andalucía (PP-A): 37
 Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU-CA): 6
 Andalucista (PA): 5

Estructura del Gobierno

Presidente: *Manuel Chaves González*
 Número de Consejerías: 14
 Presidencia: *Gaspar Zarrías Arévalo*
 Gobernación: *Evangelina Naranjo Márquez*
 Economía y Hacienda: *José Antonio Grinán Martínez*
 Justicia y Administración Pública: *María José López González*
 Innovación, Ciencia y Empresas: *Francisco Vallejo Serrano*
 Obras Públicas y Transportes: *Concepción Gutiérrez del Castillo*
 Empleo: *Antonio Fernández García*
 Turismo, Comercio y Deporte: *Paulino Plata Cánovas*
 Agricultura y Pesca: *Isaías Pérez Saldaña*
 Salud: *María Jesús Montero Cuadrado*
 Educación y Ciencia: *Cándida Martínez López*
 Igualdad y Bienestar Social: *Micaela Navarro Garzón*
 Cultura: *Rosario Torres Ruiz*
 Medio Ambiente: *Fuensanta Coves Botella*

Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto. El partido Socialista ostenta 61 de los 109 escaños por lo que goza de una holgada posición mayoritaria, excediendo en seis los

escaños necesarios para la mayoría absoluta. Ello hace innecesario el pacto de legislatura y de gobierno mantenido con el Partido Andalucista en la VI legislatura en la que este partido realizó el apoyo con sus tres escaños.

Cambios en el Gobierno: No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza: Investidura como Presidente de Don Manuel Chaves González en sesión del pleno del Parlamento celebrada los días 20 y 21 de abril de 2004. Nombrado por Real Decreto 743/2004 de 23 de abril.

Mociones de reprobación: No ha habido

Debates y resoluciones parlamentarias.

Proposiciones no de Ley ante el Pleno: vid. *supra*.

Mociones sustanciadas en Pleno: 14

Comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno ante el Pleno: 29

Interpelaciones a miembros del Consejo de Gobierno: 11

Reformas del Reglamento del Parlamento: Durante 2004 se ha venido debatiendo su reforma que posiblemente se producirá en 2005. Los aspectos fundamentales de la modificación son los relativos a Comisiones de investigación, control de empresas públicas, preguntas orales en el Pleno y calendario de sesiones.

Consejo Consultivo de Andalucía.

En el aspecto institucional cabe dejar constancia de que en este año de 2004, concretamente el día 18 de febrero, se cumplió el X aniversario de la constitución del Órgano. En estos diez años el Consejo ha emitido más de dos mil dictámenes. Grosso modo, los porcentajes de los tipos de asuntos más importantes han sido los siguientes en esta década: dictámenes previos a leyes y reglamentos, 16%; revisión de oficio de actos, 17%; en materia de contratación, 23%; responsabilidad patrimonial, 37%; modificación de zonas verdes y espacios libres, 9%. Los dictámenes sobre asuntos tramitados por entidades locales pueden cifrarse en un 36% sobre el total.

Con retraso respecto a lo que ha venido siendo habitual, el día 3 de noviembre de 2004 el Consejo Consultivo presentó ante el Gobierno, en la ciudad de Granada, su Memoria anual correspondiente al año 2003.

Sobre los datos que arroja esa Memoria de 2003 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. Centrándonos ya en la actividad del Con-

sejo del año 2004 podemos avanzar, sin perjuicio de los datos definitivos que ofrezca la Memoria a presentar durante 2005, que se aprecia un descenso del número de dictámenes solicitados (460) –59 solicitudes menos– y admitidos a trámite (451) –40 admisiones menos–, lo que supone un cambio de signo respecto a la línea ascendente sostenida desde la creación de este órgano consultivo. El número de dictámenes emitidos fue de 406, frente a los 464 del ejercicio anterior. De ellos, 308 fueron favorables a la propuesta de la Administración, siendo 98 los que se emitieron en sentido desfavorable; es decir, proporciones 76 y 24 por ciento, respectivamente. El número de dictámenes emitidos sobre solicitudes formuladas por entidades locales fue de 230, o sea, el 56 por ciento del total, lo que supone un notable incremento sobre ejercicios anteriores en que la media venía siendo de un tercio de los dictámenes emitidos. La cifra es aún más sorprendente si se tiene en cuenta 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.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 3 dictámenes sobre *Anteproyectos de Ley* y 23 sobre *Proyectos de disposiciones reglamentarias*, cifras muy reducidas respecto al ejercicio anterior, aunque consecuentes con el descenso de producción normativa ya comentado. Hay que registrar 4 solicitudes de dictámenes sobre *recursos de inconstitucionalidad* y 3 *conflictos de competencia*. Ha aumentado sobre el año anterior el número de *revisiones de oficio* (54); han disminuido ostensiblemente los asuntos sometidos a control en materia de *contratación* (43), y ha crecido llamativamente –más del doble– la cifra de los relativos a alteración por Planes urbanísticos de *zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos* (71), lo que probablemente esté motivado por la ampliación de la preceptividad del dictamen en lo referido a las “dotaciones y equipamientos”, operada por la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002. En cuanto a lo que ha venido siendo el grueso de la actividad consultiva, los asuntos de *responsabilidad patrimonial*, el número sigue elevándose (251) subiendo también aunque moderadamente los referidos a entidades locales (104).

Han sido 256 –el 63 por ciento– las resoluciones comunicadas al Consejo Consultivo por la Administración tras la emisión de los dictámenes, cifra que disminuye respecto a la del ejercicio anterior a pesar que el propio Consejo hace recordar cada año en sus Memorias que se trata de un deber legal. Tal comunicación post-dictamen es la que da a conocer si la resolución de que se trate se dicta “de conformidad” con el dictamen o simplemente “oído”, por apartarse del mismo. Por cierto que el ejercicio registra un incremento nota-

ble de asuntos (34) en que el Consejo ha sido “oído”, pero como hemos dicho en otras ocasiones este dato no es significativo por sí mismo dado que no consta lo ocurrido con el resto de las resoluciones finales no comunicadas al Consejo, entre las que es lógico pensar que se encuentren en mayor medida las que desatienden el parecer del órgano consultivo.

Dentro del paquete de medidas llamadas “de impulso democrático” puestas en marcha tras el comienzo de la legislatura en marzo de 2004 figura la reforma del Consejo Consultivo. Así, en el Diario del Parlamento de 9 de diciembre aparece la proposición de ley, presentada por todos los Grupos excepto el Popular, para la tramitación directa y en lectura única ante el Pleno del nuevo texto legal llamado a sustituir la Ley 8/1993 de 19 de octubre. Se trata, pues, de un texto legal nuevo, no de una simple modificación del anterior a pesar de que las innovaciones que introduce son muy puntuales. Las más destacadas son la creación de la categoría del Consejero Permanente en la que podrán integrarse los ex Presidentes de la Junta de Andalucía; la composición paritaria en hombres y mujeres de sus miembros; la reducción a seis del número de consejeros electivos (son doce en la actualidad) con dedicación exclusiva y a tiempo completo y que son los que han de componer la Comisión Permanente. Se prevé la posibilidad de que ésta se subdivida en Secciones. También se contempla la posibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda nombrar hasta seis consejeros más, sin dedicación exclusiva. Estos habrán de integrarse en el Pleno.

Con esta remodelación, la Comisión Permanente –eje de la institución– resulta de los propios nombramientos del Consejo de Gobierno, perdiendo la presidencia del Órgano el cierto poder de configuración que tiene en la actualidad. Por otra parte, no cabe soslayar la definición que el artículo 1º hace del Consejo como “supremo órgano de *asesoramiento* –sic– de las Entidades Locales y de los Organismos y Entes de Derecho Público de ellas dependientes”. Habrá que ver si del texto definitivo de la Ley resulta que el Consejo asume verdaderas funciones de asesoramiento –lo cual no casaría con la reducción de miembros operada en su Comisión Permanente–, o se trata en realidad de la función de control –que no de asesoramiento– que es la propia de estos Órganos y la que se realiza en la actualidad.

Cámara de Cuentas.

El Informe sobre la Cuenta general de la Junta de Andalucía del ejercicio 2002 fue presentada al Parlamento el 27 de junio. Destaca el Informe la deuda del Servicio Andaluz de Salud que ascendía a 1.800 millones de euros.

La Cámara de Cuentas evacuó el primer Informe especial, en noviembre de 2004, sobre la fiscalización de los gastos electorales de las elecciones autonómicas al Parlamento de Andalucía de 2004. Respecto de la propuesta de subvención acordada para cada formación política, el Informe hace el siguiente desglose: El Partido Socialista Obrero Español ha contado para las Elecciones al Parlamento de Andalucía con 3.349.132,09 euros. Dicha formación ha declarado gastos por importe de 3.385.846,79 euros que, a juicio de la Cámara de Cuentas, están justificados. Por su parte, el Partido Popular ha contado con un total de 3.215.709,34 euros que también están justificados. Por lo que respecta a Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, esta formación ha contado con 1.469.849,07 euros; pero del total de gastos declarados se detecta que existen gastos que, a juicio de la Cámara de Cuentas, no están debidamente justificados por un total de 14.297,61 euros. Finalmente, el Partido Andalucista ha contado para las Elecciones al Parlamento de Andalucía con 858.975,51 euros y ha declarado gastos por un importe de 856.849,09 euros. Asimismo, esta formación política, a pesar de presentarse a los Comicios Generales, declara no haber incurrido en gastos imputables a estas elecciones. No obstante, la Cámara de Cuentas considera que un 10% de los gastos declarados son imputables a las Elecciones a Cortes Generales (85.684,91 euros). De este modo, la cifra de gastos que considera imputables a las Elecciones al Parlamento de Andalucía asciende a 771.164,18 euros.

También fue presentado a la presidenta del Parlamento, el 4 de mayo, el informe del sector público empresarial de la Junta de Andalucía, año 2002; un sector empresarial compuesto por 48 empresas públicas participadas mayoritariamente por la Junta.

Defensor del Pueblo Andaluz.

Presentó la Memoria anual ante el Parlamento el 24 de mayo. En el ámbito de la supervisión del funcionamiento de la Administración Pública Andaluza, las intervenciones del Defensor del Pueblo Andaluz han seguido manteniéndose en los elevados niveles de años anteriores, que se han materializado en la recepción y tramitación de 4.964 nuevas quejas (26 más que el año anterior), de las cuales 249 fueron iniciadas de oficio por la propia Institución, que continua con el criterio de actuar en todas aquellas situaciones de relevancia y trascendencia social que pudieran afectar al ámbito de los derechos de los ciudadanos o colectivos sociales.

En cuanto a los sectores objeto de mayor número de quejas por parte de los ciudadanos destaca el funcionamiento de la Administración de Justicia –di-

lación de los procesos– y prisiones –motivadas fundamentalmente por el masivo traslado de presos andaluces a otras Comunidades Autónomas–, la vivienda, la educación y la asistencia sanitaria. Cabe destacar también, en relación con este balance de quejas, el incremento que han experimentado las reclamaciones que afectan a materias relacionadas con el medio ambiente, que se han incrementado en un 171%, lo que pone de manifiesto el aumento de la sensibilidad y el interés creciente de la sociedad andaluza por aquellas cuestiones que afectan a la protección de sus derechos en esta parcela.

Otra de las tareas que la Institución viene desarrollando es la elaboración y puesta disposición del Parlamento de Andalucía y de toda la sociedad de Informes Especiales sobre investigaciones en diversas problemáticas sociales. Durante el año 2004 se han elaborado cuatro de estos Informes, dos de los cuales están especialmente orientados al estudio de situaciones que afectan de forma singular a los derechos de los menores: el de Menores Inmigrantes en Andalucía (presentado al Parlamento el 13 de enero de 2004) y el primer Informe Anual sobre la situación de los Menores en Andalucía, en el que se contiene una análisis de las principales quejas tramitadas en esta materia, así como una valoración general de la situación de este trascendente sector de la población andaluza. Otros informes extraordinarios han sido el de la incidencia de las drogas en la población inmigrante y extranjera comunitaria (presentado el 28 de julio de 2004. (Publicado en el BOPA núm. 53, de 9 de septiembre); y el de Discapacitados y acceso al empleo en las Administraciones Públicas, donde se abordan problemáticas específicas que afectan situaciones y colectivos sociales con gran repercusión social (presentado al Parlamento el 8 de noviembre de 2004, pendiente de publicación a final de dicho año)

En cuanto a actuaciones institucionales reseñables hay que destacar las intervenciones en materia de protección y defensa del territorio frente a actividades contra el suelo no urbanizable por obras y edificaciones no autorizables, dentro de las cuales se inscriben los trabajos realizados conjuntamente con la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y los Fiscales especializados en materia de protección medioambiental y urbanística, acordándose conclusiones de gran interés para la cooperación recíproca de estas Instituciones en esta materia y la concienciación social e implicación de las distintas Administraciones Públicas.

Es destacable la comparecencia del Defensor del Pueblo Andaluz en la Comisión Parlamentaria de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. El Defensor aportó un documento sobre sus propuestas (puede ser consultado en la dirección de internet de esta Institución: www.defensor-and.es), en-

tre las que destaca la inclusión de un Título sobre Derechos en el futuro Estatuto que persigue el afianzamiento y extensión de las garantías para el efectivo disfrute de los derechos y libertades por parte de la ciudadanía andaluza. Asimismo, se hace referencia en esta propuesta a los nuevos aspectos y necesidades sociales que se han puesto de manifiesto en los últimos tiempos como consecuencia de los vertiginosos cambios acaecidos en nuestra sociedad, en general, y en la andaluza, en particular, en los más diversos ámbitos.

La propuesta, por último, también persigue perfeccionar la configuración del Defensor del Pueblo Andaluz para el cumplimiento de los cometidos que tiene asignados, a la luz de sus dos décadas de experiencia en el ejercicio de sus funciones garantizadoras, así como para responder eficazmente a los nuevos retos y situaciones que esa dinámica social exige de este tipo de Instituciones.

La ordenación del turismo rural en Andalucía*

Severiano Fernández Ramos

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Cádiz.

SUMARIO: I. ASPECTOS GENERALES. 1. Introducción. 2. Los fundamentos de la política pública en materia de Turismo Rural. 3. La ordenación legal del Turismo Rural en España y en Andalucía en particular. II. EL CONCEPTO DE MEDIO RURAL Y REGLAS GENERALES. 1. El concepto de medio rural. 2. Reglas generales. III. EL ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN EL MEDIO RURAL. 1. Los alojamientos específicos del turismo rural. 2. La noción de Casa Rural. 3. Especial referencia al ordenamiento andaluz. 4. Modalidades de prestación del servicio de alojamiento. 5. Requisitos de los establecimientos de alojamiento de turismo rural. 6. Condiciones generales de prestación de los servicios. 7. Régimen administrativo. 8. Otras modalidades de establecimientos alojativos rurales. IV. LAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS TURÍSTICOS COMPLEMENTARIOS. 1. Los Establecimientos de Restauración. 2. La comercialización de los servicios turísticos rurales: las centrales de reservas. 3. Las medidas de promoción y fomento del turismo rural. V. CONCLUSIONES.

I. ASPECTOS GENERALES

1.1. Introducción

Si entendemos inicialmente por Turismo Rural la actividad turística que se desarrolla en el medio rural, constituye ésta una modalidad de turismo o “producto turístico” –en terminología empresarial¹– en alza constante, que se presenta cada vez más como complemento al turismo tradicional de “sol y playa”². Para ello el turismo rural cuenta inicialmente con diversos atractivos, ta-

* A Pablo y Fuencisla, empresarios ejemplares de turismo rural.

¹ Así se expresa alguna norma, como la exposición de motivos del Decreto 67/1997 del Gobierno de Aragón sobre viviendas de turismo rural.

² Según el informe de coyuntura correspondiente al 2003 de la Mesa del Turismo –<http://www.mesadelturismo.com/>–, el turismo rural prosigue un ritmo ascendente en España,

les como el representar una huida de la masificación propia de las zonas urbanas, un regreso del ciudadano al medio rural y su reencuentro con la naturaleza, el acceso al patrimonio y a los bienes culturales en su más amplia acepción (comprensiva no sólo de los bienes materiales –patrimonio arquitectónico, arqueológico, museístico...– sino también de los bienes inmateriales –como los etnológicos, folclore, tradiciones, artesanía, gastronomía...) que aún se conservan en dicho medio, así como un trato más personalizado en los establecimientos alojativos y de restauración, a la vez que se ofrece al turista la posibilidad de efectuar un turismo más activo, menos alienante. Asimismo, precisamente por estas características, se trata de un producto demandado por un tipo de cliente de cierto nivel cultural y poder adquisitivo³.

Y estas razones que explican el auge de la demanda del Turismo Rural determinan, también, el interés creciente por parte de todas las Comunidades Autónomas en la promoción del Turismo Rural, en unos casos, como sucede en las regiones del interior (Aragón, Extremadura...), porque no existe otra alternativa de promoción turística, y en aquellas otras Comunidades que cuentan con litoral, como la andaluza, porque permite diversificar la oferta turística de la Comunidad Autónoma, de modo que no dependa exclusivamente del tradicional producto turístico de “sol y playa”⁴.

En efecto, el turismo de “sol y playa”, además de estar condicionado por su estacionalidad, presenta unas características marcadamente homogéneas o

con un incremento de la demanda muy superior a la de la oferta alojativa de hoteles y apartamentos turísticos, pese a su menor peso cuantitativo. Entre enero y septiembre de 2003, el número de viajeros que reservaron sus vacaciones en casas rurales superó los 1,1 millones, con un aumento del 6,9% respecto del mismo período del 2002. Y por lo que respecta a las pernoctaciones, su incremento también fue notable, contabilizándose 3,57 millones de noches en alojamientos rurales durante los nueve primeros meses del año (un 8,8% más que el mismo período del ejercicio precedente). De un modo más particularizado, el Patronato de Promoción y Turismo de Jaén estimó en el 2001 que el número de viajeros alojados había pasado de los 267.000 de 1992 a 500.000 en el 2000 (*El País*, 11.3.2001). No obstante, en el 2004 se observó en esta provincia un cierto descenso en la ocupación, que los propietarios de establecimientos de alojamiento rural achacaron al alto precio de la oferta complementaria, principalmente de restauración (*El País*, 12.9.2004).

³ Como señala L. CORRALES BERMEJO, “Apuntes para la definición y concepto de Turismo Rural”, en Cuadernos de la Escuela Regional de Turismo De Castilla y León, Andanzas, 1, Ávila, 1993, p. 14, lo que distingue al turismo rural son sus características cualitativas. En este sentido, F.J. BLANCO HERRANZ, “Fundamentos de política comunitaria y española en materia de turismo rural”, *Revista del Instituto de estudios turísticos*, núm. 131, 1996, pp. 28-29.

⁴ Así, J. TUDELA ARANDA, “Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón”, *RArAP*, núm. 19, 2001, p. 92, propone identificar la marca “Aragón” con el turismo rural.

estandarizadas, que dificultan que cada país y, menos aún, cada Comunidad Autónoma, pueda individualizar un producto turístico propio de este tipo. Y esta circunstancia determina que el turismo de litoral esté particularmente sujeto a las tendencias actuales de globalización del mercado turístico y, por tanto, sometido a la competencia de productos similares entre distintas regiones y países, a lo cual debe unirse el fenómeno de la creciente dependencia de los productos turísticos de los grandes operadores del sector.

En cambio, frente a estas tendencias del sector turístico tradicional, debe subrayarse que el Turismo Rural permite su singularización como producto turístico con identidad propia y exclusiva, debido a las características antes referidas que determinan su esencial vinculación al medio, a sus recursos naturales y culturales. Así, es posible hablar, p. j., de un Turismo Rural Andaluz como producto turístico singularizado. En definitiva, un turismo rural de calidad puede constituir un factor esencial para la diversificación y cualificación de la oferta turística de un territorio.

1.2. Los fundamentos de la política pública en materia de Turismo Rural

Si cada vez se hace más evidente la necesidad de justificar en cada caso la intervención de los poderes públicos en el mercado, máxime en un sector económico casi exclusivamente privado, como es el turístico, son muchos y muy relevantes los intereses públicos que avalan la intervención activa del Derecho y de la Administración en el turismo rural.

En efecto, al margen de la importancia que tiene en sí misma la promoción de un sector económico en auge por lo que ello significa de generación de riqueza y de creación de empleo, sucede que el fomento del Turismo Rural presenta diversas virtualidades adicionales que justifican la atención de las Administraciones Públicas. De un lado, la promoción del Turismo Rural permite la diversificación económica del medio rural, pues al impulsar la oferta y prestación de servicios turísticos en el medio rural se crea un tejido empresarial que permite que las rentas del medio rural no dependan exclusivamente del sector primario agropecuario, sujeto tanto a la disponibilidad de recursos hídricos –en un país en el que el agua constituye un recurso escaso, en particular, en una región como la andaluza sometida a severos períodos de sequía–, como a los criterios y límites de producción fijados por la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea, que frecuentemente impone o, al menos, promueve el abandono de explotaciones agrarias. De aquí el papel relevante que se está asignando al turismo rural en todas las políticas de Gobiernos autonómicos y locales en materia de desarrollo rural o local, en muchos casos

con el apoyo financiero de la propia Unión Europea (en particular, desde la iniciativa comunitaria LEADER y el Programa Operativo PRODER). Asimismo, el desarrollo del turismo rural justifica e impulsa infraestructuras, fundamentalmente viarias, que de otro modo sería difícil que se llevaran a término, contribuyendo a una imprescindible política de equilibrio territorial⁵.

Y, de otro lado, a los objetivos económicos anteriores, debe añadirse que la promoción del turismo rural puede tener efectos positivos en orden a la recuperación y conservación del patrimonio cultural del medio rural –como es el caso de la rehabilitación de edificios o de caminos, calzadas, vías pecuarias y senderos rurales de especial valor–. Asimismo, el Turismo Rural puede constituir una vía de fomento de la sensibilidad ecológica, al permitir el acercamiento del ciudadano (“urbanita”) a la naturaleza, y, sobre todo, al constituir una vía de generación de riqueza, el uso turístico de los espacios naturales protegidos constituye un importante argumento y recurso (sin derivar en un indeseable “monocultivo” turístico) para las políticas de protección y promoción de los mismos, frente a las habituales reservas de los habitantes de las comunidades rurales afectadas por la declaración de un espacio protegido⁶.

Asimismo, a nadie se le oculta que esta eclosión del sector turístico rural no está exenta también de riesgos, en especial si es desordenada, y que deben ser adecuadamente conjurados por las distintas Administraciones Públicas, y en particular los riesgos derivados del potencial impacto que pueden tener las actividades turísticas sobre el medio ambiente (degradación del paisaje), así como sobre los bienes culturales (la comercialización de acontecimientos culturales tradicionales puede dar lugar a una pseudocultura que amenace la calidad de la oferta). Y no debe olvidarse a este respecto la experiencia de décadas pasadas de desarrollo salvaje del turismo de litoral, con un deterioro y degeneración del medio difícil de reparar y perjudicial, a largo plazo, para la sostenibilidad del propio sector turístico. Además, la oferta de turismo rural presenta una cierta fragilidad, debida en gran medida al impacto de los recu-

⁵ J. TUDELA ARANDA, “Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón”, op. cit., pp. 75 y 77. De hecho, este autor considera que en Aragón, en particular, el turismo rural debe ser básicamente tratado como instrumento de equilibrio territorial y de desarrollo rural (p. 87).

⁶ Vid., en este sentido, C. OLIMPIA SANZ SALLA, “Los sujetos del turismo: los establecimientos hoteleros y las empresas de alojamiento turístico de carácter no hotelero”, en *Lecciones de Derecho del Turismo*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 110; J. TUDELA ARANDA, op. cit., pp. 65-66.

rrentes incendios, frente los cuales es precisa una decidida política de prevención desde las Administraciones Públicas⁷.

Por último, las Administraciones Públicas deben velar por la protección de determinados intereses públicos, como la salud e integridad física de los usuarios turísticos –en particular en relación con la práctica de deportes de cierto riesgo–, y, en general, por los intereses económicos de los turistas, como usuarios finales de servicios. Más aún, las Administraciones competentes están compelidas a velar por la calidad de los servicios turísticos con objeto de salvaguardar la imagen misma del producto de marca, así como por el hecho innegable de que la calidad de la oferta es hoy en día un factor determinante para la consolidación de la demanda⁸.

Por todas estas razones, en relación con el turismo rural no son aplicables los criterios restrictivos generales sobre la intervención pública, sino que las políticas públicas, las normas y acciones en las que éstas se plasman, están llamadas a velar por los múltiples y relevantes intereses públicos sobre los que incide el desarrollo del turismo rural⁹.

1.3. La ordenación legal del Turismo Rural en España y en Andalucía en particular

Desde el punto de vista competencial, al constituir el Turismo Rural una modalidad o sector específico de la actividad turística, está sujeto al reparto competencial propio del turismo como “materia competencial”, y que –como es sabido– es considerada –con importantes matizaciones– como una compe-

⁷ Los pavorosos incendios acaecidos en el verano del 2003 en la comarca extremeña de Las Hurdes tuvieron un impacto casi letal en el incipiente tejido industrial turístico de la zona. Aunque con menor gravedad, tras el verano de 2004, el Consejo Empresarial de Turismo de la Confederación de Empresarios de Andalucía presentó un balance de resultados destacando el daño que los incendios forestales causaron en el desarrollo turístico de las provincias de Jaén y Huelva.

⁸ Como señala , J. TUDELA ARANDA, op. cit., 94, en materia de turismo debe interiorizarse la política de satisfacción del cliente, como algo mucho más exigente que una simple política de protección de los consumidores y usuarios. Asimismo, el fomento y asentamiento de turismo de calidad es objetivo prioritario omnipresente en las normas del sector: p. j., la exposición de motivos del Decreto de Extremadura 120/1998, de 6 de octubre, por el que se aprueba la ordenación del alojamiento en el medio rural.

⁹ En este sentido, J. TUDELA ARANDA, “Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural”, op. cit., p. 99.

tencia exclusiva de las Comunidades Autónomas¹⁰, si bien no debe olvidarse que en la ordenación del turismo rural inciden múltiples títulos competenciales como la agricultura, el medio ambiente, el patrimonio cultural o la ordenación del territorio, entre otros—¹¹.

En todo caso, no existe en la actualidad una normativa uniforme en el Estado español sobre el Turismo Rural, sino que la ordenación vigente se encuentra fraccionada en normas de las distintas Comunidades Autónomas, cuyos criterios, como es previsible, no siempre coinciden, de tal modo que una misma expresión, como es el turismo rural, cobija realidades dispares¹². Y esta diversidad normativa entre las distintas Comunidades Autónomas en el tratamiento del Turismo Rural no deja de tener relevancia si se tiene presente que el Turismo Rural de cada Comunidad Autónoma es, desde el punto de vista económico, un producto turístico que deberá competir en el mercado con productos similares de otras Comunidades Autónomas. Al mismo tiempo, la heterogeneidad del producto de turismo rural presenta inconvenientes innegables, como la confusión del turista y la dificultad para su comercialización exterior¹³.

¹⁰ Sobre los límites de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de turismo, vid. R. GARCÍA MACHO, “La legislación turística: naturaleza jurídica; relaciones entre Derecho estatal, autonómico y local”, en *Lecciones de Derecho del Turismo*, VV. AA., Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 25 y ss.; A. SALGADO CASTRO, “La distribución de competencias en materia de Turismo”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 9, 1996, pp. 319 y ss.; R. PÉREZ GUERRA, R. y M.M. CEBALLOS MARTIN, “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 competencias turísticas por la Comunidad Autónoma Andaluza”, *Rev. Andaluza de Administración Pública*, núm. 27, 1996; M^a.I. JAIMEZ GAGO, *Políticas públicas y turismo*, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Sevilla, 2004, pp. 275 y ss.

¹¹ Vid. C. SANZ DOMÍNGUEZ, *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural: análisis y compendio normativo*, Vol. II, Junta de Andalucía, 2002, pp. 59 y ss.

¹² Sobre los escasos antecedentes normativos en la legislación estatal, vid. D. BLANQUER, “Régimen jurídico del turismo rural”, *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, RArAP, 1999, pp. 441 y ss.

¹³ Así lo ha señalado F.J. MELGOSA ARCOS, “Turismo rural y turismo activo”, en *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*, I, Diputación Provincial, Ávila, 1999, p. 486. Téngase presente que, según la encuesta de ocupación en alojamientos de turismo rural (EOTR) correspondiente al mes de marzo de 2005 del Instituto de Estudios Turísticos de la Administración del Estado, el 86,4% de las pernoctaciones fueron efectuadas por españoles, de modo que el mercado exterior sigue siendo un reto pendiente.

Desde un punto de vista formal, la ordenación autonómica del Turismo Rural se contiene en dos niveles normativos. En primer lugar, deben mencionarse a las Leyes autonómicas de ordenación del Turismo que se han ido promulgando desde mediados de la década de los 90. A este respecto, la situación es muy desigual. Así, algunas Leyes autonómicas ordenadoras del turismo se limitan a mencionar a los establecimientos de alojamiento turístico rural entre las clases de empresas o establecimientos de alojamiento turístico¹⁴. En cambio, otras Leyes autonómicas contienen determinaciones concretas de interés, si bien limitadas a los establecimientos de alojamiento turístico¹⁵. Pero en ambos casos se trata de determinaciones fragmentarias, referidas exclusivamente a los establecimientos alojativos y necesitadas de un ulterior desarrollo reglamentario, al que la Leyes autonómicas se remiten expresa o tácitamente, si bien se aprecia una mayor atención a esta materia en las últimas leyes autonómicas de turismo¹⁶.

En segundo lugar, la ordenación más completa está contenida en las mencionadas disposiciones reglamentarias, y aquí pueden diferenciarse dos etapas. En una primera fase que comprendería la década de los años 80 y primeros de los 90, la regulación se limitó casi en exclusividad a la modalidad de agroturismo¹⁷. De este modo, la ordenación del turismo rural se configuraba como una actividad auxiliar o secundaria de las actividades agrarias. En cambio, en una segunda fase se hace evidente que el concepto de turismo rural es más amplio que el de agroturismo, de modo que la ordenación se independiza conceptual y económicamente del sector agrario, sin perjuicio de la complementariedad que pueda existir en el medio rural entre ambas actividades económicas.

¹⁴ Es el caso de la Ley Comunidad Valencia 3/1998 de Turismo –art. 8–, Ley de Castilla-La Mancha 8/1999 de Ordenación del Turismo –art. 15–, Ley de Cantabria 5/1999 de Ordenación del Turismo –art. 15.1–, Ley de Canarias 7/1995 de Ordenación del Turismo –art. 32–.

¹⁵ Es el caso de la Ley del País Vasco 6/1994 de Ordenación del Turismo –art. 25–, la Ley de Extremadura 2/1997 de Turismo –art. 20–, la Ley de Galicia 9/1997 de Ordenación y Promoción del Turismo –arts. 27 y 29–, la Ley de Castilla y León 10/1997 de Turismo –art. 26–, la Ley de la Región de Murcia 11/1997 de Turismo –art. 13–, la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1999 –art. 29–, la Ley de Baleares 2/1999 General Turística –arts. 15 y ss–, la Ley de Andalucía 12/1999 de Turismo –arts. 41 y 44–.

¹⁶ Ley de Cataluña 13/2002 de Turismo –arts. 49 y 50– y Ley de Aragón 6/2003 –arts. 41 a 43–.

¹⁷ P. j., Decreto del País Vasco 295/1988, de 8 de noviembre, de establecimientos de agroturismo; Decreto de Aragón 113/1986, de 14 de noviembre, de Viviendas de Turismo Rural.

Con todo, las regulaciones reglamentarias se suelen limitar aún a la ordenación de las modalidades específicas de alojamiento en el medio rural¹⁸. Este era el caso, entre otros, del ordenamiento andaluz, con el Decreto de 94/1995, de 4 de abril, de ordenación de los alojamientos en Casas Rurales andaluzas.

Ahora bien, es evidente que el turismo rural no se circunscribe exclusivamente a la actividad alojativa, sino que alcanza también una serie de servicios y actividades conexos o complementarios especialmente relacionados con el entorno rural¹⁹. En este sentido, se empieza apreciar una tendencia normativa a ordenar el turismo rural en su globalidad –establecimientos de restauración, intermediación, servicios complementarios... –, de la que es exponente el Decreto del Gobierno andaluz 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el

¹⁸ Aragón: Decreto 84/1995, de 25 de abril, de ordenación de albergues y refugios; Decreto 69/1997, de 27 de mayo, de ordenación de las Viviendas de Turismo Rural; Asturias: Decreto 26/1991, de 20 de febrero, por el que se crea y regula la modalidad de alojamiento denominado “Casas de Aldea” y Decreto 69/1994, de 1 de septiembre, que aprueba la utilización de la marca “Casonas Asturianas”, desarrollado por Resolución de la Consejería de Industria de 12 mayo de 2000, sobre Reglamento de uso de la marca “Casonas Asturianas”; Baleares: Decreto 62/1995, de 2 de junio, de prestación de servicios turísticos en el medio rural, desarrollada por Orden de 13 de octubre de 1995; Canarias: Decreto 18/1998, de 5 de marzo, de ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural, modificado por Decreto 39/2000, de 15 de marzo; Cantabria: Decreto 31/1997, de 23 de abril, de alojamientos y actividades turísticas en el medio rural; Castilla-La Mancha: Decreto 43/1994, de 16 de junio, de ordenación de los alojamientos en casas rurales; Castilla y León: Decreto 84/1995, de 11 de mayo, de ordenación de alojamientos de turismo rural; Cataluña: Decreto 214/1995, de 27 de junio, de ordenación de las Residencias-Casas de Pagés; Comunidad Valenciana: Decreto 253/1994, de 7 de diciembre, regulador del alojamiento turístico rural, modificado por Decreto 207/1999, de 9 de noviembre; Extremadura: Decreto 120/1998, de 6 de octubre, de ordenación del alojamiento en el medio rural; Galicia: Orden de 2 de enero de 1995, sobre ordenación de establecimientos de turismo rural, modificada por Orden de 7 de mayo de 1996, y finalmente sustituida por Decreto 191/2004, de 29 de julio, de establecimientos de turismo rural; La Rioja: Decreto de La Rioja 26/2000, de 19 de mayo, de ordenación de los alojamientos en casas rurales (que derogó al anterior Decreto 8/1995, de 2 de marzo), Decreto 41/1993, de 5 de agosto, de regulación de los alojamientos turísticos en zonas de adecuación naturalística, Decreto 11/1994, de 24 de febrero, sobre regulación y ordenación de alojamientos en posadas); Murcia: Decreto 79/1992, de 10 de septiembre, de regulación de los alojamientos especiales en zonas de interior; Navarra: Decreto Foral 105/1993, de 20 de marzo, de reglamentación de las casas rurales, modificado por Decreto Foral 53/1995, de 20 de febrero; País Vasco: Decreto 128/1996, de 28 de mayo, de regulación de los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural, modificado por Decreto 210/1997, de 23 de septiembre. Vid. el compendio normativo contenido en C. SANZ DOMÍNGUEZ, op. cit., vol II.

¹⁹ Esta noción integral de turismo rural ha sido defendida por J. TUDELA ARANDA, “Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural”, op. cit., p. 70.

Medio Rural y Turismo Activo, y que derogó al mencionado Decreto de 94/1995²⁰. No obstante, tal como se indicará más adelante, si bien el Decreto 20/2002 avanza en la concepción integral de los servicios turísticos en el medio rural, mantiene un enfoque unidimensional del turismo rural, pues, salvo referencias perfectamente retóricas, están ausentes en la norma la dimensión natural y cultural del turismo rural²¹.

II. EL CONCEPTO DE MEDIO RURAL Y REGLAS GENERALES

2.1. El concepto de medio rural

A diferencia de otras modalidades o sectores turísticos –como el deportivo o el social–, el turismo rural se caracteriza por su desarrollo en un espacio físico determinado, referido comúnmente como “medio rural”, de aquí que algunos autores prefieran utilizar la expresión de “turismo en el espacio rural”²². Pero si la realidad a la que trata de referirse esta expresión puede ser fácilmente intuita, a la hora de concretar el concepto entran consideraciones que no dejan de ser convencionales. A este respecto, el Decreto J.A. de 94/1995 de Casas Rurales entendió por medio rural el espacio donde se desarrollan las actividades típicamente agrícolas, forestales, extractivas, pesqueras y ganaderas. De este modo, se vinculaba la noción de medio rural a las explotaciones agropecuarias y similares, restringiendo notablemente el ámbito territorial y funcional del turismo rural.

²⁰ Más aún, este Decreto 20/2002 no sólo ordena el turismo rural, sino que –como su propia denominación da a entender– regula también el llamado turismo activo. No obstante, ambas modalidades poseen rasgos claramente distintivos, pues –tal como admite la propia exposición de motivos del Decreto– el turismo rural constituye un turismo genérico, mientras que el segundo es un turismo específico, y no tiene por qué realizarse exclusivamente en el medio rural. Por estas razones, en este breve estudio nos limitamos a analizar las disposiciones relativas al turismo rural propiamente dicho, pues el turismo activo presenta una problemática propia. Por lo demás, el Decreto 20/2002 tiene su origen en el Plan Senda, de Desarrollo de un sistema turístico sostenible y competitivo integrado en el espacio rural andaluz, Dirección General de Planificación Turística, Consejería de Turismo y Deporte, Sevilla, 2000.

²¹ Vid. D. BLANQUER, “Régimen jurídico del turismo rural”, *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, RArAp, 1999, p. 449.

²² Así, G.E. PALACIO Y DE MONTEMAYOR, “Régimen jurídico del turismo rural”, RArAp, núm. 14, 1999, p. 630; C. SAINZ DOMÍNGUEZ, *Régimen jurídico del turismo en el espacio rural*, Vol. I, op. cit., p. 33.

En cambio, el Decreto 20/2002 –art. 3– utiliza dos criterios complementarios: uno positivo y otro negativo. Desde el punto de vista positivo, el Decreto 20/2002 –art. 3.1– entiende por medio rural aquel en el que “predominantemente” se desarrollan actividades agrícolas, forestales, pesqueras de carácter fluvial y ganaderas, de modo que la vinculación a este tipo de actividades ya no es exclusiva²³. Y, desde un punto de vista negativo, el Decreto 20/2002 –art. 3.2– declara expresamente excluidos de la consideración de medio rural determinados espacios, pudiéndose diferenciar dos exclusiones básicas y otras adicionales o complementarias. Sin embargo, antes de analizar estas exclusiones, puede avanzarse que el cambio de perspectiva adoptado es mayor de lo que parece a primera vista, pues, en realidad, a pesar de que se siga formalmente haciendo referencia positiva a las actividades agrarias, el elemento determinante en la práctica será, previsiblemente, que la zona no se encuentre dentro de alguna de las exclusiones que siguen.

2.1.1. Exclusiones básicas: el turismo rural no es turismo de litoral ni de ciudad.

El Turismo rural es evidentemente una modalidad de turismo de interior, en oposición al turismo de litoral²⁴. Sin embargo, a la hora de precisar esta distinción se aprecian criterios diversos en los distintos ordenamientos autonómicos. En algún caso se excluyen, de un modo global, a todos los municipios que cuenten con término municipal limítrofe con el mar²⁵, mientras que en otros casos la exclusión es más matizada²⁶.

Por su parte, el Decreto 20/2002 excluye de la noción de medio rural a: “Los núcleos de población situados en el litoral andaluz”. De este modo, el Decreto 20/2002 no parece excluir a todo municipio que cuente con costas o litoral en su término municipal, sino exclusivamente a aquella parte de dichos municipios que denomina “núcleos de población”²⁷. No obstante, habría sido

²³ En este sentido, el Decreto 76/1989 de Castilla y León delimitaba el núcleo rural como asentamiento cuya economía sea principalmente, sin excluir otra, agrícola, ganadera, forestal o minera.

²⁴ En este sentido, el Plan General de Turismo de Andalucía, aprobado por Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, en la relación entre turismo y territorio, diferencia entre un turismo de litoral, de ciudad y rural.

²⁵ Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 2.2–.

²⁶ Así, la Ley de Murcia 11/1997 –art. 22– exige que el establecimiento de alojamiento rural se sitúe fuera del litoral y de los cascos urbanos de los municipios costeros.

²⁷ Ya la Orden de 22.12.2000 de la Consejería de Turismo y Deporte de la J. A, había anticipado este criterio a efectos de la concesión de subvenciones, al excluir de las mismas a los “nú-

conveniente, para una mayor certidumbre jurídica, precisar qué se entiende, a estos efectos, por “núcleo de población” y por “litoral”. Con todo, puede interpretarse que por “litoral” debe entenderse la Zona de Influencia del Litoral según la define el artículo 10.1 A) i) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en concordancia con el art. 30 de la Ley de Costas), esto es la que defina el PGOU y como mínimo quinientos metros a partir del límite interior de la ribera del mar²⁸. No obstante, debe señalarse que se trata de un parámetro muy alejado del establecido en alguna otra Comunidad Autónoma²⁹. Asimismo, de acuerdo con una interpretación sistemática, esta exclusión alcanzaría a todos los núcleos de población, aun cuando no excedan del límite de población fijado en la siguiente exclusión.

De otro lado, es evidente que no todo el turismo de interior debe considerarse turismo rural propiamente dicho, pues la referencia al medio rural parece comportar un turismo diferente del que ofrecen las ciudades (turismo urbano). Ciertamente cuál deba ser al número máximo de habitantes del Municipio o núcleo de población es un elemento convencional, en el que deberá tenerse presente la distinta conformación de los asentamientos en las diversas Comunidades Autónomas, si bien también se aprecia aquí una tendencia a la expansión de la noción de espacio rural³⁰. En efecto, algunas Comunidades Autónomas requieren que el establecimiento esté emplazado en núcleos rurales pequeños, limitando el número de habitantes en cifras que oscilan de los

cleos de población” situados en el litoral andaluz. Piénsese, p. j., el caso en la provincia de Cádiz de Tarifa, con un importante turismo de litoral ligado a actividades acuáticas, pero con zonas de interior de carácter inequívocamente rural (como el área de Facinas).

²⁸ Esta interpretación parece avalada también por Decreto 164/2003, de 17 de junio, sobre campamentos de turismo, al definir la modalidad de campamento de turismo rural –art. 8.1–.

²⁹ Es el caso de la Región de Murcia, donde el Decreto 79/1992 –art. 4– entiende por litoral, a estos efectos, el espacio de 5 kilómetros tierra adentro, medido desde el límite externo de la zona de dominio público marítimo terrestre, es decir, un espacio diez veces mayor.

³⁰ Así pueden compararse además del caso andaluz, las sucesivas versiones de la normativa de Castilla y León plasmadas en los Decretos 76/1989, de 4 de mayo; 75/1992, de 7 de mayo, y 84/1995. Caso singular es el Decreto de Galicia 191/2004, de 29 de julio, de establecimientos de turismo rural, el cual no emplea criterio objetivo alguno, pues se limita a señalar que el espacio rural donde se asienten los establecimientos debe tener “las características propias de su entorno, un ambiente de tranquilidad, no estar afectado por estructuras urbanas degradadas, actividades minerales o extractivas superficiales y contar con vías de acceso adecuadas” –art. 1–. Sobre el relativismo de estas determinaciones legales, vid. D. BLANQUER, “Régimen jurídico del turismo rural”, *Régimen Jurídico de los recursos turísticos*, RArAP, 1999, pp. 456.

1.000 habitantes de Aragón, los 1.500 de La Rioja o los 3.000 de Navarra a los 10.000 habitantes de Castilla-La Mancha³¹.

Pero, además, en general, la cifras de población no excluyen la posibilidad de calificar como medio rural a parte del término municipal de los municipios que las excedan en su conjunto, sino que se utilizan para excluir de la consideración de medio rural a los “núcleos de población”, pero admitiendo la ubicación de establecimientos de turismo rural fuera de los mismos, en suelo no urbanizable³².

En el caso concreto de Andalucía, es notorio que los núcleos rurales presentan una media de población muy superior a la de otras Comunidades Autónomas³³. Por su parte, el Decreto 20/2002 excluye de la noción de medio rural a: “Los *núcleos de población* que según el padrón actualizado excedan de 20.000 habitantes”³⁴. De nuevo, debe observarse que el precepto no parece excluir a los Municipios en su totalidad, sino aquellos “núcleos de población”

³¹ Decreto del Gobierno de Aragón 69/1997 –art. 2.1–; Decreto La Rioja 26/2000 –art. 5–; Decreto Foral 243/1999 –art. 3–, si bien admite que se sitúe en una población mayor a una distancia superior a 200 metros del polígono de delimitación del suelo urbano y en una zona de construcción diseminada. Por su parte, la Ley de Aragón 6/2003, de Turismo, establece que los alojamientos de turismo rural deben ubicarse necesariamente en asentamientos tradicionales de población de menos de mil habitantes de derecho en el caso de las viviendas de turismo rural, o de menos de tres mil habitantes de derecho si se trata de hoteles rurales –art. 41.1–. Decreto de Castilla-La Mancha 43/1994 –art. 3–. Por su parte, el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 7– admite la ubicación de las casas rurales en localidades de menos de 5.000 habitantes de derecho, si bien en relación con los hoteles rurales admite la ubicación en localidades de hasta 10.000 habitantes siempre que se trate de edificios singulares –art. 43–.

³² Así el Decreto del Gobierno de Aragón 69/1997 –art. 2.1– admite que pueda ubicarse en un núcleo con más de 1000 habitantes “cuando esté situada claramente fuera del caso urbano”. De otro lado, el Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 5– exige la ubicación en una población de menos de 3.000 habitantes, si bien admite la ubicación en municipios de hasta 20.000 habitantes, siempre que la casa rural esté situada en suelo no urbanizable. Por su parte, Ley de Asturias 7/2001 –art. 37.2– combina dos criterios: los alojamientos de turismo rural habrán de ubicarse necesariamente en asentamientos tradicionales de menos de 500 habitantes, o en suelo no urbanizable, cualquiera que sea su calificación.

³³ Así, cabe recordar que mientras la población media de los municipios de la Comunidad de Aragón es de 1.652 habitantes, en Andalucía asciende a 9.415 (datos de población del censo de 1996).

³⁴ Ya la mencionada Orden de 22.12.2000 de la Consejería de Turismo y Deporte de la J. A sobre subvenciones excluyó al núcleo principal de población de los municipios que, según el padrón municipal declarado oficial, excedieran de 20.000 habitantes.

que excedan dicha cifra, lo cual puede plantear problemas de seguridad jurídica. Por ello hubiera sido interesante precisar que la noción cubre a aquellos núcleos que, aun perteneciendo a términos municipales de población superior a la indicada, se encuentran separados del caso urbano³⁵. En todo caso, no puede dejar de señalarse que la cifra límite de 20.000 habitantes está muy por encima de lo que estima deseable por los profesionales del sector³⁶.

2.1.2. Exclusiones adicionales

Además de los anteriores criterios, el Decreto 20/2002 contiene dos precisiones ulteriores:

De un lado, siguiendo el criterio de otras normas autonómicas³⁷, el Decreto 20/2002 excluye “Las zonas de protección de las carreteras y sus áreas y zonas de servicio, según lo dispuesto en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía”³⁸. Aun cuando es una determinación muy razonable para los establecimientos alojativos y, en este sentido, el posterior Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, diferencia entre establecimientos hoteleros rurales –art. 34– y de carretera –art. 35–, la referencia a las zonas de servicio supone la exclusión de las típicas “ventas” de carretera, que aun cuando reúnan los requisitos del art. 20.2 no podrán obtener la calificación de mesón rural, salvo que se haga uso de la cláusula de excepción del art. 3.3.

De otro lado, el Decreto 20/2002 excluye: “Las zonas próximas a fábricas, industrias, vertederos, instalaciones o actividades incluidas en los Anexos I y II de la Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protección Ambiental, que provoquen efectos contaminantes, ruidos o molestias que afecten al turista”, esto es las ac-

³⁵ Así se pronunciaba el Decreto de Castilla y León 75/1992, de 7 de mayo.

³⁶ El Ágora Internacional de Turismo Rural, celebrado en Jaén en octubre 2004, indicó que los establecimientos de turismo rural debía ubicarse en el campo o en aldeas sin que pudieran superar los 5.000 habitantes.

³⁷ El Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 7.2– dispuso que las edificaciones no se encontrarán situadas al borde de carreteras nacionales o autonómicas de primer rango.

³⁸ De acuerdo con esta Ley 8/2001 –art. 53–, las zonas de protección de las carreteras son cuatro: la zona de dominio público adyacente –art. 12–, la zona de servidumbre legal –art. 54–, la zona de afección –art. 55–, y la zona de no edificación –art. 56–. Asimismo, las áreas y zonas de servicio de las carreteras están definidas en los arts. 13 y 14 de la Ley 8/2001, como elementos –públicos y privados, respectivamente– destinados a cubrir necesidades de la circulación viaria.

tividades sometidas a las medidas de prevención ambiental de evaluación de impacto ambiental (Anexo I) y de informe ambiental (Anexo II)³⁹. Y, en efecto, parece incompatible con la noción misma de turismo rural el emplazamiento en una zona de usos industriales o similares⁴⁰. Lo que no se entiende bien es el añadido del precepto, según el cual ha de tratarse de instalaciones catalogadas “que provoquen efectos contaminantes, ruidos o molestias que afecten al turista”, pues tales efectos son inherentes a todas y cada una de las actividades contenidas en los citados anexos de la Ley 7/1994. Asimismo, la referencia a “zonas próximas” no puede ser más vaga. Por ello el precepto prevé que por Orden de la Consejería de Turismo y Deporte se especificarán las distancias de tales zonas –parece inferirse que serán distintas según se trate de actividades de uno u otro Anexo–⁴¹.

Finalmente, el Decreto 20/2002 –art. 3.3– admite la posibilidad excepcional de declarar como espacio rural a determinados municipios o áreas integrados en alguno de los apartados anteriores⁴². La declaración, que –como es obligado– deberá ser motivada, podrá deberse, “entre otras causas, a su ubicación en un entorno especialmente pintoresco, o su relevante valor paisajístico o su dedicación a una actividad eminentemente artesanal”. El Decreto prevé que esta declaración de espacio rural pueda adoptarse de oficio o a instancia de la entidad local afectada, pero curiosamente no contempla la posibilidad de que sea un particular interesado –p. j., en acogerse a las ayudas públicas– el que inicie el procedimiento. Por último, merece destacarse la intervención en este procedimiento del Consejo Andaluz de Turismo mediante informe preceptivo⁴³.

³⁹ Como precedente de esta norma puede citarse el Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 7.2–, según el cual las edificaciones de casas rurales no se encontrarán situadas a una distancia inferior a un kilómetro respecto a vertederos u otros factores de contaminación ambiental. Lo cierto es que ni siquiera se garantiza la distancia de dos kilómetros que fijara el viejo Reglamento de Actividades Clasificadas –art. 4–.

⁴⁰ Debe observarse que el Anexo II de la Ley 7/1994 de Protección Ambiental de Andalucía incluye las explotaciones ganaderas a partir de determinadas dimensiones (núm. 11).

⁴¹ Ahora bien, hasta tanto no se apruebe dicha Orden que fije las distancias mínimas, no será de aplicación esta exclusión del concepto de medio rural, según dispone la transitoria 7ª del Decreto 20/2002.

⁴² Estas cláusulas de exención están también presentes en otras normas autonómicas, como el Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 2.3–.

⁴³ Curiosamente se trata de una competencia no prevista en el Decreto 21/2002, de 29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz de Turismo, por tanto de idéntica fecha que el Decreto 20/2002.

En definitiva, el Decreto 20/2002 consagra una noción de espacio rural más amplia que la contenida en la norma anterior, y que permite englobar tanto zonas urbanas de municipios pequeños, como zonas de edificaciones aisladas en suelo no urbanizables, incluidos los espacios naturales protegidos que en la Comunidad Autónoma andaluza cubren, como es sabido, una importante extensión⁴⁴.

2.2. Reglas generales

2.2.1. Integración en el medio rural.

El Decreto 20/2002 –art. 7.1– establece, de un modo un tanto retórico, que la prestación de los servicios turísticos se realizará respetando el medio y las características del espacio y de sus valores sociales y medioambientales, incluido el respeto a la fauna y flora silvestre y al paisaje natural. Y es cierto que no deben obviarse los potenciales efectos negativos sobre el medio ambiente de un desarrollo ordenado del turismo en el medio rural (generación de residuos y vertidos, perturbaciones a la fauna y flora, especulación del suelo...), puesto que los valores ambientales constituyen precisamente el principal recurso del turismo rural⁴⁵. A este respecto, es evidente que el potencial impacto ambiental será muy diverso en función de la ubicación de los establecimientos turísticos en suelo urbano, no urbanizable ordinario, o en un espacio natural protegido. Y también será determinante el tipo de establecimiento turístico que se admita en el medio rural, debiendo observarse que la imposición legal de una oferta reducida (mediante límites a la capacidad alojativa de los establecimientos), unida a otras exigencias, determina una cierta dispersión de los turistas en el espacio rural, limitando los potenciales impactos negativos.

Por su parte, si los servicios turísticos se desarrollan en espacios naturales protegidos deberán ajustarse a los correspondientes instrumentos de protec-

⁴⁴ En este sentido, como señala el Plan General de Turismo de Andalucía, aprobado por Decreto 340/2003, el hecho de que casi el 19% de la superficie regional está incluida en alguna figura de protección medioambiental supone una fuerte baza para el desarrollo en Andalucía del turismo ecológico. Tan sólo los Parques Naturales (el 91% de la superficie total) suponen en Andalucía una superficie cercana al millón y medio de hectáreas, alrededor del 17% de la superficie de la Comunidad Autónoma, dato que contrasta con el poco más del 7% del total en el conjunto de España. Vid. J. M. AYLLÓN DÍAZ-GONZÁLEZ, “Balance y perspectivas de la protección del medio natural en Andalucía”, *Rev. Andaluza de Administración Pública*, número extraordinario 2/2003, volumen 2, p. 397.

⁴⁵ Vid. F.J. MELGOSA ARCOS, “Turismo, medio ambiente y desarrollo sostenible”, en *Estudios de Derecho y Gestión Ambiental*, I, Diputación Provincial, Ávila, 1999, pp. 450 y ss.

ción –básicamente Plan de Ordenación de Recursos Naturales y Plan de Uso y Gestión en el caso de los Parques Naturales–, los cuales suelen expresar la necesidad de promover la cooperación entre las Consejerías competentes en medio ambiente y turismo para garantizar el adecuado desarrollo de las actividades turísticas en estos espacios naturales. En general, estas normas, referidas fundamentalmente a parques naturales andaluces, coinciden en señalar las directrices siguientes⁴⁶:

- a) El potencial turístico del Parque Natural debe entenderse como motor dinamizador y de diversificación de la economía de los municipios e instrumento para difundir la singularidad natural y cultural del espacio protegido.
- b) La promoción del Parque Natural como reclamo turístico debe tener en cuenta la oferta la demanda existente así como el potencial de actividades de tipo turístico-recreativo.
- c) La búsqueda del modelo turístico más adecuado ha de pasar por la implicación de la población local en el desarrollo y explotación de este recurso y ha de estar orientada por los principios siguientes: adoptar medidas que estimulen el desarrollo de un turismo consciente y responsable con el medio ambiente y con la población y cultura local; fomentar iniciativas que coadyuven a la conservación y mantenimiento de las actividades tradicionales; promover las iniciativas de origen autóctono; apoyar la implantación de una oferta turística de calidad compatible con los objetivos del Parque Natural; potenciar la diversificación de la oferta como respuesta a las nuevas demandas, en especial las de turismo activo; y fomentar la recuperación de construcciones con valor histórico y patrimonial.

Ahora bien, a pesar de las inevitables llamadas a la cooperación, lo cierto es que existen puntos de fricción entre las instituciones competentes en materia de turismo y de espacios naturales, derivados de la llamada “capacidad de carga” de los espacios naturales protegidos, que viene a constituir una importante limitación de los usos turísticos e, incluso, de las campañas de promoción⁴⁷.

⁴⁶ P. ej., Decreto 57/2004, de 17 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierra Mágina; Decreto 79/2004, de 24 de febrero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Bahía de Cádiz; Decreto 87/2004, de 2 de marzo, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Los Alcornocales.

⁴⁷ Así, el propio Plan General de Turismo de Andalucía, aprobado por Decreto 340/2003, de 9 de diciembre, tras la consabida referencia a la necesidad de coordinación entre las Administra-

Una de las principales fuentes de fricción viene determinada, como es lógico, por la demanda de suelo en el medio rural para las construcciones destinadas a usos turísticos. A este respecto, los instrumentos de ordenación de los espacios naturales suelen expresar la preferencia de emplazar las edificaciones vinculadas a actividades de turismo en suelo urbano, o en núcleos urbanos consolidados o áreas contiguas, definidos como tales por las normas urbanísticas correspondientes, favoreciendo así su conexión con los sistemas generales de abastecimiento y saneamiento. Sólo de manera excepcional se admite el emplazamiento en suelo no urbanizable cuando los servicios complementarios que ofrezcan los establecimientos imposibiliten su ubicación en suelo urbano. Y, en tal caso, en las declaraciones de interés público, previstas en la Ley 7/2002, de 7 de diciembre, de Ordenación Urbanística, la protección ambiental deberá tener un valor preponderante entre los criterios de valoración social que permitan la construcción en suelo no urbanizable⁴⁸. Más aún, debería extenderse el criterio establecido en alguna Ley autonómica de ordenar en estos casos de instalaciones turísticas en espacios naturales protegidos de un estudio básico de impacto ecológico⁴⁹.

De otro lado, y con independencia de la ubicación del establecimiento turístico en un espacio natural protegido, debe observarse que algunas normas ambientales autonómicas ordenan algún mecanismo de intervención de la Administración competente en materia ambiental⁵⁰. Lo cierto es que deberían impulsarse los instrumentos que permitan prevenir el impacto am-

ciones Ambiental y Turística, señala el grado de indefinición que existe sobre la noción misma de "capacidad de carga". Sobre la capacidad de carga, vid. L. CORRALES BERMEJO, op. cit., pp. 20-21, donde se diferencia tres tipos: capacidad de carga física (determinada por los factores limitantes físicos, como el abastecimiento y evacuación de agua, capacidad de absorción de tráfico de las carreteras...), capacidad de carga perceptual o psicológica (relación residentes/turistas) y capacidad de carga paisajística (potencialidad del entorno para absorber el uso recreativo, lo que dependerá de la fragilidad del medio).

⁴⁸ Véase, p. j., los Decretos ya citados de los Parques Naturales Sierra Mágina, Bahía de Cádiz y Los Alcornocales.

⁴⁹ Criterio de la Ley de Canarias 7/1995 del Turismo, la cual extiende este criterio a las áreas de sensibilidad ecológica –art. 27–.

⁵⁰ Es el caso de la Ley de Cataluña 3/1998 de Intervención Integral de la Administración Ambiental, la cual somete el régimen de licencia ambiental a los establecimientos de "hostalería" con un número de habitaciones superior a 50, y al régimen de comunicación previa a los establecimientos de "hostalería" con un número de habitaciones no superior a 50. De modo similar, Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de intervención para la protección ambiental.

biental de las actividades de turismo rural⁵¹. En definitiva, no debe olvidarse que la calidad de los recursos ambientales en sentido amplio –fundamentalmente del paisaje rural– es el principal el factor de atracción de esta modalidad turística⁵².

2.2.2. Calidad del turismo rural.

El Decreto 20/2002 establece –art. 8.1– que todo servicio y establecimiento turístico inscrito en el Registro deberá ser ofertado en las convenientes condiciones de uso, buscando la satisfacción de las expectativas del cliente y su integración el medio, conservando las instalaciones y servicios, al menos, con la calidad que fue tenida en cuenta al ser inscrito⁵³. Para ello las normas ordenan una serie de determinaciones materiales de obligado cumplimiento en las que se traducen la calidad de los servicios turísticos, si bien, por lo general, tales exigencias se centran en las instalaciones, olvidando la necesidad de garantizar una cualificación profesional⁵⁴. Asimismo, el respeto al estilo arquitectónico rural es también, en sí mismo, un factor de calidad, como también lo es la preocupación por la formación de los gestores y profesionales en materia turística. Además, en relación con la calidad de las prestaciones, equipamientos y servicios turísticos, la implantación de sistemas de distintivos de calidad constituye un importante factor de transparencia en el mercado⁵⁵.

⁵¹ Sobre las técnicas de intervención ambiental en el sector del turismo, vid. M^a.T. CARBALLERA RIVERA, “Por un turismo medioambientalmente correcto. Propuestas para el próximo milenio”, en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3112 y ss.

⁵² En este sentido, el Plan Senda propuso la redacción consensuada de una Carta del Paisaje Rural, en la que se contengan los principales compromisos de integración de los equipamientos turísticos en el medio y que debería acompañar a todo documento de ordenación turística en el espacio rural.

⁵³ Lo cierto es que ya la propia Ley 12/1999 –art. 32.3– establece que las instalaciones de los establecimientos turísticos se deberán conservar en adecuado estado, manteniendo los requisitos mínimos exigidos para su apertura y funcionamiento. Por lo demás, el Decreto 20/2002 –art. 8.2– añade el mobiliario, equipamiento, personal, enseres y menaje serán, en su calidad, acordes con las características del servicio o establecimiento, encontrándose en buen estado de uso y conservación, debiendo adecuarse a los elementos decorativos y al mobiliario tradicionales de la comarca.

⁵⁴ Así, D. BLANQUER, “Régimen jurídico del turismo rural”, op. cit., p. 466.

⁵⁵ Vid., en general, D. BLANQUER, “La ordenación jurídica de la calidad del turismo”, en *Estudios en homenaje al prof. Martín Mateo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2000, pp. 3121 y ss.; J. TUDELA ARANDA, “La problemática jurídica de la calidad turística”, *RArAP*, núm. 23, 2003, pp. 131 y ss.

De otro lado, como certeramente ha señalado TUDELA ARANDA, es evidente que la calidad del turismo rural no se reduce a la calidad del producto estrictamente turístico, sino que se extiende a la calidad del entorno mismo, lo que remite al alejamiento en relación con los establecimientos de turismo rural y posibles instalaciones contaminantes o molestas, cuestión tratada más arriba⁵⁶. Por ello, además del factor de calidad medioambiental en sentido estricto antes referido, se echa en falta una disposición en virtud de la cual se habilite a la Administración a denegar la solicitud de apertura de un establecimiento de turismo rural que se ubique en la proximidad de estructuras urbanas degradadas o que no dispongan de vías de acceso adecuadas, tal como la contenida en alguna Comunidad Autónoma⁵⁷.

III. EL ALOJAMIENTO TURÍSTICO EN EL MEDIO RURAL

3.1. Los alojamientos específicos del turismo rural

3.1.1. Caracteres generales.

Como es sabido, el alojamiento constituye la oferta turística básica sobre la que en buena medida se asienta y hace posible todo el resto de actividades. Y, a este respecto, el turismo rural se caracteriza por la existencia de modalidades alojativas específicas, diversas de los tradicionales establecimientos hoteleros. De acuerdo con el Plan Senda elaborado por la entonces Consejería de Turismo y Deporte de la JA, los rasgos caracterizadores del concepto de “alojamiento específico del espacio rural” serían los siguientes: la integración en el entorno natural y humano del área; una relación con el cliente más personalizada que en otras tipologías turísticas; el respeto a las formas arquitectónicas tradicionales y la conservación del patrimonio artesanal y gastronómico preexistente. Y, en este sentido, el Decreto 20/2002 –art. 9.1– establece que los “alojamientos turísticos en el medio rural” (esto es, tanto los establecimientos de alojamiento turístico como las viviendas turísticas de alojamiento rural) deben poseer las condiciones siguientes:

⁵⁶ Como señala J. TUDELA ARANDA, “Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural”, op. cit., pp. 73 y 84, la calidad está en la raíz misma de la oferta de turismo rural, de tal modo que a la calidad del producto estrictamente turístico debe añadirse la calidad del entorno.

⁵⁷ Decreto de Galicia 191/2004, de 29 de julio, de establecimientos de turismo rural –art. 54.3–.

a) Reunir las características propias de la tipología arquitectónica de la comarca en la que estén situados. Se trata de un requisito característico de las casas rurales –como se tratará más adelante– y que el Decreto 20/2002 extiende a todos los alojamientos turísticos en el medio rural⁵⁸. Y, a este respecto, parece lógico entender que corresponde a los instrumentos urbanísticos definir tipologías y características edificatorias, fundamentalmente en lo que se refiere al concepto de arquitectura tradicional según las peculiaridades de cada zona.

b) Estar integrados adecuadamente en el entorno natural y cultural. En este sentido, es un lugar común en los instrumentos de ordenación de los espacios naturales protegidos señalar que las edificaciones vinculadas a actividades de turismo deberán tener características constructivas que las integren el entorno paisajístico de la zona⁵⁹. Más aún, debe recordarse que la LOUA –art. 57.1– establece, en una norma de aplicación directa, que las edificaciones en suelo no urbanizable deben presentar características tipológicas y estéticas adecuadas a su ubicación y a su integración en el entorno.

3.1.2. Tipología de los diferentes alojamientos.

Aun cuando la Casa Rural es –como se verá– la modalidad típica y característica de alojamiento en el medio rural, se considera conveniente articular una oferta más variada de modalidades de alojamiento en el espacio rural, con objeto de cubrir todas las posibles márgenes de actuación respecto a la creación de la oferta⁶⁰. Así, junto a las casas rurales (completas y por habitaciones), es cada vez más frecuente introducir otras modalidades como campamentos de turismo rural, hoteles rurales, Villas Turísticas..., introduciendo cada Comunidad Autónoma las particularidades diferenciadoras de su propio ámbito rural frente a otros destinos competidores –denominaciones de los tipos de alojamiento, requisitos exigidos, tipologías edificatorias....–⁶¹.

⁵⁸ Criterio confirmado por el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros –art. 37.1–.

⁵⁹ Véase, p. j., los Decretos ya citados de los Parques Naturales Sierra Mágina, Bahía de Cádiz y Los Alcornocales.

⁶⁰ Así, el Plan Senda propugnó que se regulase un completo "Sistema de Alojamientos Específicos del Espacio Rural Andaluz".

⁶¹ Así, p. j., el Decreto de Cantabria 31/1997 tipifica los Palacios y Casonas cántabras, las Posadas de Cantabria y Casas de Labranza; la Ley de Cataluña 13/2002 –art. 50– se refiere a las Casas de payés, o la Ley de Galicia 9/1997 –art. 47– se refiere a los pazos, casas de aldea y casas de labranza.

En este sentido, mientras el anterior Decreto 94/1995 se ocupaba exclusivamente del alojamiento en casas rurales, la Ley 12/1999 introdujo la categoría de las viviendas turísticas de alojamiento rural y el actual Decreto 20/2002 contempla un conjunto de “alojamientos turísticos en el medio rural”, que abarca tanto a los “establecimientos de alojamiento turístico” en sentido estricto, en sus distintas modalidades –casas rurales, establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos rurales y complejos turísticos rurales–, como las viviendas turísticas de alojamiento rural. Asimismo, el Decreto 20/2002 –art. 10– admite una amplia gama de especialidades de los establecimientos en el medio rural, atendiendo, entre otros aspectos, a las características arquitectónicas, a los servicios prestados, a la motivación de la demanda o a su especial ubicación, especialmente cuando se trate de espacios naturales protegidos⁶².

3.1.3. Clasificación de los alojamientos en categorías.

El Plan Senda señaló que una de las principales carencias de turismo rural andaluz es la escasez de una oferta alojativa de calidad, entendiendo la calidad como referida tanto a la dotación y servicios prestados como en lo que atañe a la adecuación a las soluciones arquitectónicas autóctonas y la integración en el entorno físico y social del área. Por esta razón, además de la anterior diversificación en tipologías, se plantea la necesidad de establecer en lo posible una clasificación según niveles de calidad dentro de cada tipología, como fórmula de identificación comprensible ante los diferentes segmentos de demanda del grado de calidad alcanzado por cada establecimiento⁶³. Y, en este sentido, a diferencia del Decreto 94/1995, el vigente Decreto 20/2002 distingue dos niveles de calidad para las casas rurales: de categoría básica y superior (Anexo III).

3.2. La noción de Casa Rural

Del conjunto de la legislación autonómica se desprende que las Casas Rurales –con esta u otra denominación⁶⁴– constituyen una modalidad de aloja-

⁶² Así, el Anexo I tipifica las categorías siguientes: agroturismo, albergue, aulas de la naturaleza, casa forestal, casa molino, casas-cueva, chozas y casas de huerta, cortijo, granja-escuela, hacienda, refugio y otros alojamientos especiales, sujetos a autorización especial.

⁶³ Así, el Decreto del Gobierno de Aragón 69/1997 –art. 7– hace depender la diferencia entre categorías básicas y superior de las viviendas de turismo rural, fundamentalmente, en las características arquitectónicas del edificio y en la calidad del patrimonio cultural y natural del entorno en el que se ubica. Más aún, el Decreto del Gobierno de Extremadura 120/1998 –art. 8.2– diferencia tres tipos de categorías de casas rurales: básica, media y superior.

⁶⁴ La Ley de Asturias 7/2001 –art. 39– las denomina “casas de aldea”.

miento turístico extrahotelero que, además del emplazamiento en el medio rural⁶⁵ –en el sentido tratado más arriba– se caracteriza por determinados requisitos materiales, sin perjuicio de que la concurrencia de tales requisitos materiales no sea suficiente para que un establecimiento adquiera la condición legal de casa rural, sino que la edificación debe ser formalmente declarada como tal por la Administración turística mediante un título administrativo habilitante⁶⁶.

3.2.1. *Vivienda independiente.*

Como precisan algunas normas, la Casa Rural debe constituir una vivienda independiente y autónoma⁶⁷. Con esta afirmación se pretende diferenciar la casa rural de un mero alojamiento en pisos de propiedad horizontal. En este sentido, algunas normas explicitan que no tendrán la consideración de alojamientos rurales, cualquiera que sea su situación, los ubicados en pisos, entendiéndose por tales las viviendas independientes integradas en un edificio de varias plantas, sujeto a la Ley de Propiedad Horizontal, que no respondan a la arquitectura tradicional o propia del medio rural⁶⁸. Asimismo, algunas normas imponen, además, un límite a las alturas de los edificios⁶⁹.

En Andalucía, el antiguo Decreto 94/1995 –art. 2.3– excluyó a los pisos, entendiendo por tales “las viviendas independientes en un edificio de varias plantas, que no estén ubicadas en una casa tradicional”, sin fijar un límite de plantas. Por su parte, el Decreto 20/2002 –art. 15.1– establece que las casas rurales deben constituir viviendas de carácter independiente y no deben existir,

⁶⁵ Ley de Extremadura 2/1997 –art. 32–; Ley de Galicia 9/1997 –art. 46.1–; Ley de Castilla y León 10/1997 –art. 26–; Ley de la Comunidad de Madrid 1/1999 –art. 29–.

⁶⁶ Decreto Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 12.1–; Ley de Extremadura 2/1997 –art. 32–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 6–; Ley de Andalucía 12/1999 –art. 41–.

⁶⁷ Ley de Extremadura 2/1997 –art. 32–; Decreto del Gobierno de Extremadura 120/1998 –art. 6–.

⁶⁸ En términos muy similares: Decreto del País Vasco 128/1996 –art. 3–; Decreto del Gobierno de Aragón 69/1997 –art. 2.3–; Ley de Murcia 11/1997 –art. 22–; Decreto del Gobierno de Extremadura 120/1998 –art. 7.2–; Ley de Cataluña 13/2002 –art. 50.4–.

⁶⁹ Así, el Decreto del Gobierno de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 7.2– dispone que los edificios en los que se ubiquen las casas rurales no tendrán más de tres alturas, incluida la planta baja, si bien la reforma operada por el Decreto 207/1999 flexibilizó dicho límite, al admitir los casos de un único alojamiento que “por las características propias de su ubicación disponga de una o dos plantas más”.

en ningún caso, más de tres viviendas en el mismo edificio⁷⁰. De este modo, el Decreto 20/2002 establece un límite máximo a la posibilidad de compartir un edificio y que no existía en el Decreto 94/1995. Asimismo, aun cuando el Decreto 20/2002 omite fijar una límite de alturas, dado que tal límite sí se establece –art. 17.1– en relación con los establecimientos hoteleros –tres plantas–, no debería existir dificultad para entender que tal límite, con mayor razón, es aplicable a las casas rurales (y viviendas turísticas de alojamiento rural). Asimismo, debe recordarse que la LOUA –art. 57.1– establece, en una norma de aplicación directa, que las edificaciones en suelo no urbanizable no deben tener más de dos plantas, salvo prescripción imperativa distinta del PGOU o Plan Especial.

3.2.2. Características arquitectónicas.

Es también lugar común el requisito según el cual el edificio debe reunir determinadas características especiales de construcción y tipicidad, no tanto en el sentido que la edificación tenga una cierta antigüedad –si bien en algunas Comunidades sí se exige, lo cual supone un importante elemento diferenciador⁷¹– como en el sentido que responda a los modelos de arquitectura tradicional de la zona en la que esté emplazada, ya sea un edificio preexistente, producto de rehabilitación o de nueva construcción⁷². Como ya se avanzó antes, el Decreto 20/2002 optó por extender esta exigencia a todos los “alojamientos turísticos en el medio rural”.

3.2.3. Instalaciones y equipamientos.

Las casas rurales deben estar dotadas de las instalaciones, mobiliario y servicios mínimos, y reunir las debidas condiciones de habitabilidad que reglamentariamente se determine⁷³. Con todo, el único elemento conceptual con-

⁷⁰ De modo similar, el Decreto de Canarias 18/1998 –art. 3– establece que los inmuebles de casas rurales destinados a alojamiento de uso compartido podrán ser subdivididos en tres unidades alojativas como máximo.

⁷¹ Decreto de las Islas Baleares 62/1995 –art. 2–; Decreto de Cataluña 214/1995 –art. 3–; ; Decreto de Canarias 18/1998 –art. 5–.

⁷² Ley de Extremadura 2/1997 –art. 32–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 7.1–; Ley de Galicia 9/1997 –art. 46.1–; Ley de Castilla y León 10/1997 –art. 26–; Decreto de Asturias 26/1991 –art. 2.a)–; Decreto de Navarra 105/1993 –art. 3–; Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 5.2–; Decreto de Cataluña 214/1995 –art. 3.2–; Decreto de Aragón 69/1997 –art. 2–.

⁷³ Ley del País Vasco 6/1994 –art. 26–; Ley de Murcia 11/1997 –art. 13–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 7.1–.

siste en la sujeción a unas exigencias mínimas de infraestructuras, pero cuáles deban ser estas es, evidentemente, una cuestión de régimen jurídico, razón por la que se examina más adelante. Ahora bien, un innegable factor de calidad viene constituido por la imposición de una extensión mínima en el entorno inmediato del establecimiento de alojamiento rural, requisito ausente para las Casas Rurales en el Decreto 20/2002, ni siquiera para las de categoría superior⁷⁴.

3.2.4. *Capacidad máxima.*

La cuestión de fijar un límite a la capacidad alojativa de los establecimientos obedece a la necesidad de armonizar la viabilidad económica de la empresa con la necesidad de diferenciar este alojamiento turístico del hotelero. En este punto los criterios son notablemente diversos: desde 6 a 16 plazas⁷⁵. En Andalucía, el Decreto 94/1995 –art. 2– fijó un máximo de 15 plazas, que era ya una capacidad elevada en relación con la media autonómica. Por su parte, el Decreto 20/2002 –art. 15.1– ha incrementado aún más dicha capacidad, al establecer un máximo de 20 plazas⁷⁶.

3.2.5. *¿Servicios complementarios?*

En general, las normas autonómicas únicamente exigen que en las Casas Rurales se faciliten la prestación de alojamiento, con o sin manutención u otros servicios complementarios, que tienen, por tanto, un carácter even-

⁷⁴ Así el Decreto de Galicia 191/2004 exige que las casas de labranza cuenten con una extensión mínima de 5.000 m², de los cuales al menos el 40% debe estar situado en el entorno inmediato de la vivienda.

⁷⁵ 6 plazas: (Cantabria), 10 plazas (Decreto de Asturias 26/1991; Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 8.3–, si bien la reforma del Decreto 207/1999 amplió la capacidad máxima a 12 plazas, incluidas camas supletorias), 12 plazas (Decreto de la Región de Murcia 79/1992 –art. 6–; Decreto del País Vasco 128/1996 –art. 3–). Tanto el Decreto de Castilla-La Mancha 43/1994 –art. 3–, como el Decreto de Aragón 69/1997 –art. 2– y el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 7.1– exigen para las Casas Rurales un mínimo de dos habitaciones y un máximo de seis, 15 plazas (Decreto de Canarias 18/1998 –art. 3–) o 16 plazas (Decreto Foral 243/1999 –art. 3– y Decreto de La Rioja 26/2000 –art. 5–, que elevó el límite de 12 plazas del Decreto 8/1995).

⁷⁶ Curiosamente el Borrador de Decreto contemplaba reducir de 15 a 12 plazas la capacidad de las casas rurales.

tual⁷⁷. Como mucho, en algunas Comunidades Autónomas se establecen servicios mínimos para determinadas modalidades de alojamiento compartido⁷⁸. En cambio, en Andalucía se ha seguido un criterio diverso, tal como se verá inmediatamente.

3.3. La distinción entre casas rurales y viviendas turísticas de alojamiento rural en el ordenamiento andaluz

3.3.1. Las casas rurales en la Ley 12/1999

De la sistemática empleada por la Ley 12/1999⁷⁹ se infiere que las casas rurales son “establecimientos de alojamiento turístico”, lo que supone su sujeción a las reglas comunes a todos los establecimientos turísticos –arts. 31 a 33 Ley 12/1999⁸⁰. Asimismo, la Ley –art. 41.1– define a las casas rurales como

⁷⁷ Ley del País Vasco 6/1994 –art. 25–; Orden de Castilla y León de 27-10-1995 –art. 21–; Ley de Extremadura 2/1997 –art. 32–; Ley de Murcia 11/1997 –art. 13–; Decreto de Aragón 69/1997 –art. 1–; Decreto de Canarias 18/1998 –art. 7–; Decreto Foral 243/1999 –art. 17–; Ley de la Comunidad de Madrid 1/1999 –art. 25–; Ley de Baleares 2/1999 –art. 14–; Ley de La Rioja 2/2001 –art. 16.1–; Ley de Asturias 7/2001 –art. 39.1–, en relación con las casas de aldea; Ley de Aragón 6/2003 –art. 43–.

⁷⁸ Los Decretos de Castilla-La Mancha 43/1994 –art. 6–, de Aragón 69/1997 –art. 9–, de Extremadura 120/1998 –art. 12.e)– y de La Rioja 26/2000 –art. 9– obligan, en caso de alojamiento compartido o por habitaciones, a ofrecer servicio de desayuno exclusivamente a los clientes, para los cuales tiene un carácter opcional. Por su parte, el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 9– ordena que, en caso de casas rurales de alojamiento compartido o bien no compartido en régimen de contratación individualizada por habitaciones, los servicios mínimos incluidos en el precio serán los de alojamiento y desayuno. Criterio seguido por el Decreto de Galicia 191/2004, de 29 de julio, de establecimientos de turismo rural –art. 9–.

⁷⁹ La Ley regula las Casas Rurales en el Título V relativo a la “Ordenación de la Oferta Turística”, y dentro del Capítulo III referente a “Los establecimientos y servicios turísticos en particular”, y, a su vez, dentro de la Sección 1ª dedicada a los “Establecimientos de alojamiento turístico”. En este sentido, el art. 36.1.e) de la Ley incluye expresamente a las casas rurales entre los tipos de “establecimientos de alojamiento turístico”.

⁸⁰ Las casas rurales están sujetas obligatoriamente a la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía –art. 35.1 en relación con el art. 34.1.a)–, y ello aunque no concurra en el titular la condición de empresario –art. 35.1–. Asimismo, las casas rurales deben cumplir los requisitos de instalaciones, mobiliario y servicios que reglamentariamente se determine –art. 36.3–. Habilitación legal que no es sino una concreción de la habilitación contenida en el art. 32 en relación con los requisitos de infraestructura, seguridad y medio ambiente de los establecimientos turísticos en general.

“aquellas edificaciones situadas en el medio rural que, por sus especiales características de construcción, ubicación y tipicidad, prestan servicios de alojamiento, con otros servicios complementarios, y que hayan sido declaradas como tales por la Administración turística”⁸¹.

El aspecto más destacable de la Ley andaluza es que el establecimiento debe prestar, además de servicios de alojamiento, otros servicios complementarios. Se trata de una exigencia no contenida en el Decreto de Casas Rurales 94/1995, en el cual la prestación de servicios complementarios –como servicios de cocina o derecho a utilizar la cocina de la casa– tenía un carácter potestativo. Debe, asimismo, observarse que esta exigencia de oferta de servicios complementarios no es una condición exigida, con carácter general, a los establecimientos de alojamiento –art. 27.1.a)–, ni de hecho se encuentra ordenada en el resto de los establecimientos de alojamiento turístico, ni siquiera en los establecimientos hoteleros –art. 37.1–. Este requisito adicional sirve para diferenciar, en la sistemática de la Ley andaluza, a las casas rurales de las viviendas turísticas de alojamiento rural –art. 44–⁸².

3.3.2. *Las Viviendas turísticas de alojamiento rural en la Ley 12/1999.*

Como se ha señalado más arriba, la Ley 12/1999 contempla, además de las casas rurales, las llamadas *viviendas turísticas de alojamiento rural*. La Ley regula esta figura en el Capítulo III referente a “Los establecimientos y servicios turísticos en particular”, pero no en la Sección 1^a dedicada a los “Establecimientos de alojamiento turístico” –como sucedía con las casas rurales–, sino

⁸¹ Puede observarse una cierta incorrección de sintaxis. De tenor literal del precepto parecería que las casas rurales prestan servicios de alojamiento y otros “por sus especiales características de construcción, ubicación y tipicidad”, lo cual es evidentemente absurdo. La redacción correcta debería haber sido: “Son casas rurales aquellas edificaciones situadas en el medio rural que, por sus especiales características de construcción, ubicación y tipicidad, y por prestar servicios de alojamiento junto con otros servicios complementarios, hayan sido declaradas como tales por la Administración turística”.

⁸² La razón de la introducción de este requisito parece obedecer a motivos fiscales. En efecto, de acuerdo con la respuesta a una consulta de la D.G. de Tributos de 29.01.1998, para que la utilización de una vivienda rural esté exenta del IVA, ha de tratarse “exclusivamente” de un arrendamiento, de modo que el arrendador no se obliga a prestar servicio complementario adicional alguno propio de la industria hotelera. Vid. F.J. MELGOSA ARCOS, “La ordenación del turismo rural: aspectos administrativos, fiscales y laborales”, en *I y II Jornadas de Turismo y Derecho*, Junta de Andalucía, Málaga, 1999, pp. 142-143.

en la Sección 2ª “De las viviendas turísticas”, junto con las viviendas turísticas vacacionales⁸³.

De este modo, las viviendas turísticas –y entre ellas las de alojamiento rural– no son, formalmente, “establecimientos de alojamiento turístico”, pues no están contempladas en el art. 36.1 de la Ley 12/1999 ni, en consecuencia, reguladas en la Sección 1ª, relativa a los “Establecimientos de alojamiento turístico”. Asimismo, la Ley 12/1999 –art. 36.4– admite expresamente la existencia de otros establecimientos distintos de los catalogados por la Ley como “establecimientos de alojamiento turístico” que, no obstante, pueden prestar el servicio de alojamiento turístico. A nuestro modo de ver, no deja de ser arbitrario considerar que un establecimiento, que se reconoce legalmente que presta un servicio de alojamiento turístico, no es legalmente un “establecimiento de alojamiento turístico”. En todo caso, aun cuando el modo de proceder de la Ley es discutible, es clara la finalidad, que no es otra que eludir la aplicación a estos establecimientos del régimen jurídico propio de los “establecimientos de alojamiento turístico”, con las consecuencias legales que ello comporta⁸⁴.

En todo caso, la Ley 12/1999 –art. 44– declara que “Son viviendas turísticas de alojamiento rural aquéllas que cumplan con las especiales características definidas para las casas rurales, *siempre que en ellas no se preste ningún servicio distinto del alojamiento*”. De este modo, las viviendas turísticas presentan las mismas características de emplazamiento –en el medio rural– y estructurales –características especiales de construcción, ubicación y tipicidad– que las casas rurales, y la diferencia estriba exclusivamente en la circunstancia de que deben

⁸³ La noción de “viviendas turísticas” procede del Real Decreto de 15 de octubre 1982, el cual no consideró como apartamentos turísticos, sino viviendas turísticas vacacionales a las unidades aisladas de apartamentos, bungalow, villas y chalés y similares y, en general, cualquier vivienda que con independencia de sus condiciones de mobiliario, equipo, instalaciones y servicios, se ofrezcan en régimen de alquiler por motivos vacacionales o turísticos –art. 17–.

⁸⁴ Básicamente, mientras la Ley –art. 35.1– impone el carácter preceptivo de la inscripción en el Registro de Turismo para los “establecimientos de alojamiento turístico”, tal exigencia no sería aplicable a las viviendas turísticas. Por el contrario, aun cuando las viviendas turísticas carecen de la condición formal de “establecimientos de alojamiento turístico”, de la ubicación y regulación de las mismas contenida en la Ley –dentro del Título V relativo a la “Ordenación de la Oferta Turística”, y, a su vez, dentro del Capítulo III referente a “Los establecimientos y servicios turísticos en particular”, parece incuestionable que tales “establecimientos” prestan “servicios turísticos” –art. 2.c) y f)–, de modo que les son aplicables las reglas generales contenidas en el Capítulo I referentes a los servicios y establecimientos turísticos en general –libertad de prestación de servicios turísticos, precios, requisitos de infraestructura...–.

prestar, únicamente, servicios de alojamiento, al igual que las viviendas turísticas vacacionales –art. 43.1–, pues en caso contrario, es decir, de prestar servicios complementarios, tendrían la condición de casa rural⁸⁵.

3.3.3. *Las Casas Rurales y las viviendas turísticas de alojamiento rural en el Decreto 20/2002*

A pesar de todo lo anterior, el Decreto 20/2002 optó por relativizar la diferencia antes clara en la Ley entre casas rurales y viviendas turísticas de alojamiento rural. De entrada, agrupa a ambas nociones en una categoría de “alojamientos turísticos en el medio rural”, que somete a una régimen común, de condiciones generales –art. 9.1–, de requisitos mínimos de infraestructura –art. 11 y Anexo II–, servicios mínimos –art. 12.1–, régimen de dispensas –art. 14–, distintivos y publicidad –art. 35-1–, obligaciones de titulares –art. 36–, y facturación y pago de los servicios –art. 37–. Seguidamente, establece idénticos requisitos materiales para las casas rurales y las viviendas turísticas de alojamiento rural: ha de tratarse de viviendas de carácter independiente y no existir, en ningún caso, más de tres viviendas en el mismo edificio; la capacidad máxima es idéntica de 20 plazas –arts. 15.1 y 19.1–; el alojamiento ha de disponer de los elementos necesarios para su inmediata utilización, y se extienden a las viviendas turísticas de alojamiento rural las prescripciones específicas de las casas rurales de categoría básica –art. 19.2 y Anexo III–. Ahora bien, aun cuando la exposición de motivos del Decreto 20/2002 sigue refiriéndose a la exigencia de que las casas rurales ofrezcan otros servicios complementarios, lo cierto es que el articulado de la disposición no plasma tal exigencia, en abierta contradicción con lo establecido en la Ley 12/1999.

De este modo, la única distinción sustancial entre casas rurales y viviendas turísticas de alojamiento rural en el Decreto 20/2002 consiste en que las primeras “pueden” –no ya deben– prestar servicios complementarios al alojamiento –art. 13–, mientras que las viviendas turísticas de alojamiento rural deben prestar exclusivamente el servicio de alojamiento –art. 19.1–, sin que puedan ofrecer dichos servicios complementarios –art. 13 a *sensu* contrario–. Lo cierto es que, una vez rectificado el criterio de la Ley 12/1999, la diferencia entre casa rural y vivienda turística de alojamiento rural aparece ya como un

⁸⁵ Finalmente, la Ley –art. 45– establece que las viviendas turísticas, incluidas por tanto las de alojamiento rural, deben estar amuebladas y disponer de los enseres necesarios para su inmediata utilización.

artificio, de tal modo que es comprensible que en otras Leyes autonómicas haya desaparecido⁸⁶.

3.4. Modalidades de prestación del servicio de alojamiento

Aun cuando no siempre la legislación autonómica contemple todas las modalidades posibles, en función de su régimen de explotación o alojamiento, las casas rurales pueden clasificarse en dos tipos, según se ceda el uso de una o varias habitaciones de una misma vivienda o, por el contrario, se ceda el uso de todo el establecimiento o de una o varias viviendas autónomas integradas en el mismo.

3.4.1. Régimen de uso por viviendas.

En este tipo de alojamiento no compartido, en el cual el establecimiento se dedica exclusivamente a hospedaje, cada una de las viviendas que constituyan una unidad de alojamiento –y de contratación– han de disponer de las condiciones de equipo, instalaciones y servicios –cocina, comedor, baño...– que permitan su inmediata utilización⁸⁷. A su vez, se diferencian dos modalidades:

a) Cesión del establecimiento en su totalidad.

En esta modalidad el titular del establecimiento ofrece el uso y disfrute del mismo en su integridad, como unidad de alojamiento y contratación⁸⁸. En esta modalidad de explotación la principal cuestión que se plantea consiste en delimitar esta actividad turística de la mera actividad de alquiler sujeta a la legislación de arrendamientos. Así, en algunas Comunidades Autónomas se define esta modalidad como “cara rural en régimen de alquiler”⁸⁹, mientras que en otras, por el contrario, se denomina a esta modalidad “Casa de Turismo Ru-

⁸⁶ Así, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 43– únicamente ordena las “viviendas de turismo rural”, en sus modalidades de prestación del servicio de alojamiento.

⁸⁷ Decreto de Aragón 69/1997 –art. 4.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 8.1–.

⁸⁸ Decreto de Aragón 69/1997 –art. 4.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 8.1–; Ley de Asturias 7/2001 –art. 39.2–.

⁸⁹ Ley de Murcia 11/1997 –art. 22–.

ral propiamente dicha⁹⁰. La diferencia únicamente puede estribar en que la casa se destine o no a alojamiento turístico de *forma habitual y profesional*, mediante precio, con o sin servicios complementarios⁹¹, criterio complementado por otros elementos normativos –como sujeción a períodos de apertura y plazos máximos de alojamiento...–. En este sentido, algunas normas precisan que en los casos en que el titular no gestione directamente el alojamiento, deberá designar un encargado que habrá de facilitar el alojamiento y resolver cuantas incidencias surjan de los usuarios⁹².

b) Cesión del establecimiento por viviendas autónomas.

En esta modalidad el establecimiento se estructura en dos o más unidades de vivienda autónomas, esto es como conjuntos independientes de habitaciones que dispongan como mínimo de cocina, salón, dormitorios y baño, y que puedan ser objeto de inmediata utilización. En este caso, a los problemas anteriores, se suma el riesgo de desvirtuar el sentido originario de este producto turístico, mediante un mero alojamiento en pisos o apartamentos. Con objeto de evitar este riesgo, las normas establecen límites a esta modalidad. Así, como se ha señalado antes, el Decreto 20/2002 –art. 15.1– establece que no deben existir, en ningún caso, más de tres viviendas en el mismo edificio⁹³.

3.4.2. Régimen de alojamiento por habitaciones.

En estos casos el alojamiento en la vivienda puede ser compartido con otros usuarios o con el propio titular del establecimiento⁹⁴. De este modo, caben dos modalidades.

⁹⁰ Decreto de Aragón 69/1997 –art. 4.1–.

⁹¹ Ley de Baleares 2/1999 –art. 14–; Ley de La Rioja 2/2001 –art. 16.1–; Ley de Cataluña 13/2002 –art. 49.1–; Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –arts. 2.1 y 5–.

⁹² Decreto Foral 243/1999 –art. 18–, quien precisa que el encargado del establecimiento debe encontrarse a disposición de los clientes dentro del núcleo de población donde se ubique el establecimiento; Ley de Asturias 7/2001 –art. 39.2–; Decreto de Andalucía 20/2002 (Anexo III).

⁹³ En sentido similar, Decreto de Canarias 18/1998 –art. 3–.

⁹⁴ Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 3.a)–.

a) Hospedaje por habitaciones.

En estos casos se posibilita el hospedaje de la misma casa rural al mismo tiempo a diversos usuarios⁹⁵. En última instancia, en esta modalidad la casa rural no se diferenciaría de un establecimiento hotelero o similar. De aquí que las normas autonómicas, para marcar las diferencias, establezcan unos límites más o menos rigurosos a la capacidad de hospedaje del establecimiento, con objeto de no desnaturalizar el servicio o producto turístico. Así, como se indicó más arriba, el Decreto 20/2002 –art. 15.1– fijó una capacidad comparativamente muy alta, al establecer un máximo de 20 plazas.

b) Casas rurales en régimen de alojamiento compartido: el agroturismo.

En ellas el titular del establecimiento comparte el uso de su propia vivienda con una zona o anexo dedicada al hospedaje⁹⁶, la cual se podrá contratar en su totalidad o por habitación⁹⁷. Configurada en ocasiones como una categoría autónoma a la de la casa rural⁹⁸, y otras como una modalidad específica de la Casa Rural (de hecho, su modalidad primigenia⁹⁹), el agroturismo se caracteriza porque la casa no sólo se encuentra ubicada en el medio rural, sino específicamente dentro de una explotación agraria (agrícola, ganadera o forestal) en activo¹⁰⁰. En principio la actividad de agroturismo se concibe com-

⁹⁵ Así, la Ley de Murcia 11/1997 –art. 22– define la Hospedería rural como "establecimientos ubicados en edificaciones con valor arquitectónico, histórico o cultural, cedidos a los usuarios en régimen de alquiler por habitaciones". O La Ley de Asturias 7/2001 –art. 39.3– define como una de las modalidades de prestación del alojamiento turístico en casas de aldea, la contratación individualizada de habitaciones dentro de la propia vivienda familiar, incluyendo el desayuno. Igualmente, el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 8.1– prevé una modalidad de alojamiento no compartido en régimen de contratación por habitaciones individualizadas.

⁹⁶ Ley de Murcia 11/1997 –art. 22–; Decreto de Aragón 69/1997 –art. 4.1–.

⁹⁷ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 8.1–.

⁹⁸ Es el caso de la Ley de Extremadura 2/1997 –art. 33–, si bien la propia Ley precisa que cuando en la actividad de agroturismo se preste alojamiento, con o sin manutención, éste se registrará por lo establecido ara las casas rurales. Por su parte, la Ley de Cataluña 13/2002 denomina a esta modalidad casas de payés, como grupo diferenciado del resto de alojamientos rurales.

⁹⁹ Así, G.E. PALACIO Y DE MONTEMAYOR, "Régimen jurídico del turismo rural", *RArAp*, núm. 14, 1999, p. 633.

¹⁰⁰ Debe recordarse que la Ley 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de Explotaciones Agrarias, al definir éstas –art. 2.3– incluye como elemento de las mismas la vivienda con dependencias agrarias y considera que las actividades turísticas realizadas por el agricultor profesional en su explotación son complementarias de las propiamente agrarias –art. 2.5–.

plementaria de la actividad agraria habitual y principal¹⁰¹. De aquí que algunas normas exijan que la vivienda debe estar habitada por agricultores¹⁰², o que los titulares de las casas deben obtener rentas de la actividad agraria, ganadera o forestal¹⁰³, o bien que la extinción de la explotación agrícola, ganadera o forestal supone la automática revocación de la autorización turística¹⁰⁴. En cuanto a los servicios, en la especialidad de agroturismo es común exigir que, junto al hospedaje, deben ofrecerse servicios complementarios de participación en las propias tareas agrarias¹⁰⁵.

Por su parte, el Decreto 20/2002 (Anexo I) tipifica entre las especialidades de los establecimientos de alojamiento en el medio rural, el agroturismo, entendiendo por tal el alojamiento en una explotación agropecuaria en activo, en la que, como actividad complementaria, el turista pueda participar en tareas tradicionales propias de la explotación.

3.5. Requisitos de los establecimientos de alojamiento de turismo rural

3.5.1. Requisitos relativos al titular del establecimiento

Ha sido común que las normas autonómicas imponer requisitos específicos para adquirir la condición de titular de las Casas Rurales, y que suponen una fuerte limitación a la libertad de empresa, exigencias sustentadas, en última instancia, en la consideración del turismo rural como actividad complementaria de las explotaciones agrarias, en si bien debe señalarse que este tipo de exigencias se encuentran en retroceso, debido a la indicada evolución expansiva de la noción de turismo rural¹⁰⁶.

¹⁰¹ Ley de Extremadura 2/1997 –art. 33–.

¹⁰² Ley del País Vasco 6/1994 –art. 25–.

¹⁰³ Ley de Cataluña 13/2002 –art. 50.2–.

¹⁰⁴ Ley de Baleares 2/1999 –art. 27–. La Ley de Baleares 2/1999 –art. 27– exige que la explotación ocupe una superficie mínima que, cuando comprenda varias fincas deberán ser colindantes, con un número de plazas limitado.

¹⁰⁵ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 39–; Ley de Asturias 7/2001 –art. 37.3–.

¹⁰⁶ Sobre la evolución experimentada en la legislación valenciana, vid. R. TEROL GÓMEZ, “Régimen jurídico de los alojamientos turísticos rurales en la Comunidad Valenciana”, *RarAP* núm. 17, 2000, pp. 401 y ss. Así, en la exposición de motivos del Decreto 207/1999, de 9 de no-

-*Persona física*. En este punto se aprecia una diversidad de criterios, pues algunas normas, en particular las más antiguas, exigen que el titular del establecimiento sea una persona física¹⁰⁷, mientras que otras disposiciones (Galicia y Castilla y León) admiten que los empresarios de turismo rural sean tanto personas físicas como jurídicas. Evidentemente, la exclusión de las personas jurídicas obedece a la finalidad de reservar los beneficios del ejercicio de esta actividad a los habitantes del medio rural, con objeto de que puedan mejorar sus rentas y evitar la despoblación del campo. Ahora bien, a nuestro modo de ver, restringir el acceso a esta actividad empresarial a las personas físicas es de dudosa constitucionalidad, pues sería contrario a la libertad de prestación de los servicios turísticos como manifestación de la libertad de empresa, y que se encuentra explícitamente en algunas Leyes autonómicas (como es el caso de la Ley de Andalucía 12/1999 –art. 28.1–), máxime si se tiene presente que ordinariamente se trata de disposiciones reglamentarias¹⁰⁸. Distinto es que la política de fomento se pueda circunscribir a las personas físicas, si bien en tal caso para que la discriminación no sea tachada de infundada es preciso añadir alguna circunstancia adicional, añadida a la condición de personas físicas¹⁰⁹. Y esto nos lleva derechamente a otro de los requisitos que se manejan en esta materia. En cualquier caso, el ordenamiento andaluz no contiene tal exigencia, ni en el anterior Decreto 94/1995 ni en el actual Decreto 20/2002.

viembre, se señala que la creciente demanda por una sociedad urbana de turismo de rural y de interior, y la consiguiente perspectiva de explotación de dicho alojamiento como actividad empresarial, ha conducido a que la realidad supere las estrictas condiciones reglamentarias que imponía la norma anterior, “surgiendo iniciativas empresariales de explotación de alojamiento rural que unas veces se pretenden por personas jurídicas y otras superan la vecindad local o vinculación local del explotador”. Asimismo, como señala C. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho administrativo del turismo*, Marcial Pons, Madrid, 2001, p. 190, desde la perspectiva de la iniciativa privada, la complejidad y multiplicidad de requisitos para la creación de estas empresas ha dificultado la actuación de los inversores.

¹⁰⁷ Decreto Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 6.3–; Decreto de Aragón 69/1997 –art. 3–.

¹⁰⁸ En este sentido, C. SANZ DOMÍNGUEZ, *op. cit.*, p. 77. Por su parte, D. BLANQUER, “Régimen jurídico del turismo rural”, *op. cit.*, p. 463, considera que este tipo de disposiciones invaden la competencia de regulación del estatuto del empresario reservada al Estado. A nuestro modo de ver, más que una cuestión competencial, se trata de un problema de insuficiente rango de las disposiciones reglamentarias en relación con la libertad de empresa.

¹⁰⁹ En este sentido, cabe reseñar que el Decreto Comunidad Valenciana 253/1994 fue reformado mediante Decreto 207/1999, por el cual se suprimieron todas las exigencias relativas a la condición de persona física y empadronamiento del titular del establecimiento.

-Residencia en el medio rural. Con distintas variantes, en algunas Comunidades Autónomas se exige que el titular de la actividad resida, de hecho o de derecho, en el municipio o comarca donde ejerza la actividad turística¹¹⁰, e incluso debiendo acreditar una antigüedad mínima en dicha residencia¹¹¹. Se trata, pues, del mencionado criterio de arraigo en el medio rural, que tiene la finalidad arriba indicada y al que son aplicables las consideraciones anteriores¹¹².

-Profesión principal ligada al sector agropecuario. También aquí se observa cierta diversidad de criterios. Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Murcia, Navarra y La Rioja, no incluyen esta exigencia, mientras que las Comunidades Autónomas de Asturias, Cataluña, Castilla-La Mancha, País Vasco y Valencia exigen que la actividad de alojamiento turístico sea complementaria de la actividad profesional agraria habitual, o bien se exige que la actividad turística se realice en fincas que sean explotaciones agrarias, aun cuando no se exija que el titular del alojamiento turístico ejerza personalmente la actividad agropecuaria (Islas Baleares). A nuestro modo de ver, esta exigencia tiene sentido en una modalidad concreta de turismo rural, el agroturismo, pero supondría una restricción insalvable para el desarrollo del sector su generalización al conjunto del turismo rural.

-Aseguramiento de responsabilidad civil. Algunas Comunidades Autónomas imponen la suscripción de una póliza de responsabilidad civil que cubra los riesgos de los clientes dentro de la Casa Rural¹¹³. En el caso andaluz, el Decreto 20/2002 no impone tal exigencia, que parece impropia de un establecimiento de alojamiento. Cuestión distinta sería en caso de que el

¹¹⁰ Decreto Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 6.1–, el cual exigía el empadronamiento o le desarrollo de una actividad económica en el municipio, requisito éste derogado por el Decreto 207/1999; Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 7–; Decreto de Aragón 69/1997 –art. 3–; Decreto de Extremadura 120/1998 –arts. 7.1 y 33.5–; Decreto de La Rioja 26/2000 –art. 5–.

¹¹¹ Los Decretos de Castilla y León 84/1995 –art. 7– y de Aragón 69/1997 –art. 3– exigen una residencia mínima previa de seis meses, exigiendo la correspondiente certificación del Ayuntamiento que acredite esta circunstancia –art. 13.1–.

¹¹² Ya el Manual del Planificador de Turismo Rural, publicado por la Secretaría General de Turismo en 1992 indicaba la exigencia de implicar la participación activa de la población local.

¹¹³ Decreto del País Vasco 191/1997 –art. 38–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 33.6–; Decreto Foral 243/1999 –art. 7–; Decreto de Galicia 191/2004 de establecimientos de turismo rural –art. 54.3–.

titular de la casa rural organice servicios de turismo activo, pues deberá naturalmente cumplir las prescripciones correspondientes –art. 23.1 Decreto 20/2002–¹¹⁴.

-*Cualificación.* Por el contrario, sí parece acertada la exigencia contenida en alguna norma autonómica (Decreto Foral 105/1993) en el sentido de requerir para ejercer esta actividad económica la previa obtención de un certificado de capacitación para la gestión de casas rurales expedido por la Administración autonómica.

3.5.2. *Requisitos relativos al establecimiento.*

Las normas autonómicas tratan de garantizar la calidad de la oferta mediante la regulación de los requisitos de instalaciones, equipamientos y servicios mínimos que deben reunir los establecimientos alojativos. Sin embargo, se trata de una cuestión delicada puesto que si los niveles son excesivamente altos se corre el riesgo cierto de que los establecimientos existentes no puedan cumplirlos, quedando en una situación de “paralegalidad”. Por esta razón, parece conveniente diferenciar entre las distintas modalidades de establecimientos alojativos de turismo rural, pues no parece que deban ser idénticas las exigencias de instalaciones de una casa de agroturismo que de un hotel rural. E, incluso, en una misma modalidad de establecimiento, como es la casa rural, se observa una tendencia reciente orientada a diversificar la oferta de servicios turísticos en función de los niveles de prestaciones y servicios ofrecidos, con objeto adaptar la oferta a los distintos tipos de demanda de servicios turísticos. Y todo ello sin perjuicio de que desde las Administraciones competentes se apoye económicamente a las empresas del sector para que puedan adaptar sus establecimientos a las exigencias mínimas legales.

Así, el Decreto 20/2002 –art. 11– establece que los alojamientos turísticos en el medio rural, además de cumplir las normas en materia de construcción y edificación, instalación y funcionamiento de maquinaria, sanidad, contra-incendios, accesibilidad, medioambientales y demás que le resulten de aplicación, deberán disponer de la infraestructura mínima establecida en el mismo. Ahora bien, tal como se anticipó más arriba, a diferencia del 94/1995, el vigente Decreto 20/2002, junto con unos requisitos mínimos comunes a todas

¹¹⁴ En este sentido, Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 9–.

las casas rurales (Anexo II), establece unas prescripciones específicas según se trate de casas rurales de categoría básica o superior (Anexo III)¹¹⁵.

En general, la dotación de las casas rurales es muy variable por Comunidades Autónomas y, dentro de ellas, en función del régimen de explotación y de la categoría. No obstante, pueden identificarse algunos elementos comunes: agua corriente potable; agua caliente al menos en cuatros de baño; electricidad¹¹⁶; calefacción al menos en algunos puntos que permitan un mínimo de confort¹¹⁷; un cuarto de baño por cada número determinado de plazas de alojamiento o fracción¹¹⁸; equipo sanitario de primeros auxilios¹¹⁹; disponibilidad de comunicación telefónica¹²⁰; que todas las habitaciones tengan ventilación directa al exterior¹²¹; sistema de recogida de residuos sólidos y de evacuación de aguas residuales¹²²; medidas de prevención de y extinción de in-

¹¹⁵ Ya el Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7– diferenció en las viviendas de turismo rural entre una categoría básica y una categoría superior.

¹¹⁶ Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7.1.1–. El Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 8.1– y el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A– exigen puntos y tomas de luz en todas las habitaciones y zonas de uso común.

¹¹⁷ Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7.1.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A–. El Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 8.1– exige calefacción en habitaciones, cuartos de baño y zonas de uso común.

¹¹⁸ El Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7.1.1– fija una baño por cada seis plazas o fracción. El Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 8.1– exige un aseo por cada cuatro plazas más. El Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A– exige un baño completo por cada cuatro plazas de alojamiento o fracción.

¹¹⁹ Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 4.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A–. El Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7.1.1– exige un botiquín de auxilio en las viviendas aisladas.

¹²⁰ Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 4.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A–. El Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7.1.1– exige un servicio telefónico en las viviendas aisladas.

¹²¹ Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 8.2–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 7.1–. El Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7.1– admite que la ventilación pueda proceder de un patio no cubierto.

¹²² Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 4.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A).

condios¹²³; información sobre recursos turísticos de la zona en la que se encuentre ubicado¹²⁴; lencería de baño y cama adecuada al número de huéspedes de la vivienda¹²⁵. Otras prescripciones son más particulares.

En todo caso, es frecuente que las normas contemplen dispensas para excepcionar del cumplimiento de las prescripciones técnicas a algunos establecimientos, posibilidad que debería ceñirse a aquellos establecimientos de valor histórico, sin que deba extenderse al resto¹²⁶. Así, en Andalucía, el derogado Decreto 94/1995 de Casas Rurales contempló la dispensa “con criterio compensador en el cumplimiento de los requisitos señalados y, especialmente, en viviendas rurales caracterizadas por su singularidad arquitectónica y en aquellas donde el servicio turístico tenga la consideración de actividad complementaria”. Por su parte, el Decreto 20/2002 –art. 14– establece que la Administración podrá, mediante resolución motivada y previo informe técnico, “dispensar excepcionalmente a los alojamientos turísticos en el medio rural el cumplimiento de alguna o algunas prescripciones específicas en atención a las características físicas y arquitectónicas del edificio, especialmente en aquellos donde el servicio turístico tenga la consideración de actividad complementaria de la actividad agraria, y a la calidad ambiental del entorno”¹²⁷. Además, el

¹²³ Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 4.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A).

¹²⁴ Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 4.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A). En cambio, este servicio es configurado en el Decreto de Andalucía 20/2002 –art. 13– como un servicio complementario, esto es de prestación opcional por el titular del establecimiento.

¹²⁵ Decreto de Aragón 69/1997 –art. 7.1–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 11.A)–, Decreto de Andalucía 20/2002 –art. 12.1–.

¹²⁶ El Decreto 253/1994 Comunidad Valenciana –art. 14.1– dispone que la Administración autonómica podrá dispensar del cumplimiento de alguno de los requisitos “cuando así lo justifique o aconseje la calidad general de las instalaciones o servicios”. Asimismo, el Decreto de Aragón 69/1997 –art. 17– dispone que la Administración autonómica cuando circunstancias objetivas así lo aconsejen podrá, excepcionalmente, dispensar del cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos en la norma, mediante resolución motivada previo informe de los servicios técnicos. Por su parte, el Decreto de Galicia –art. 56– prevé que la Administración podrá conceder las dispensas que razonablemente se soliciten en relación con las instalaciones y equipamientos. Por último, el Decreto Foral 243/1999 –art. 43– establece que la dispensa de alguna exigencia de escasa relevancia deberá basarse en criterios de compensación respecto del total de servicios y condiciones existentes.

¹²⁷ La redacción del precepto es muy similar a la del art. 5 del Decreto de la Junta de Extremadura 120/1998, de ordenación del alojamiento en el medio rural, según el cual excepcionalmente la Consejería titular de las competencias en materia de turismo, previo informe técnico,

Decreto 20/2002 –art. 10.2– admite que la especialización de los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural “podrá conllevar la dispensa de alguna de las especificaciones establecidas en la normativa aplicable. Esta circunstancia deberá hacerse constar expresamente en la publicidad del establecimiento turístico”¹²⁸.

3.6. Condiciones generales de prestación de los servicios

-Períodos de apertura. La mayoría de las normas autonómicas imponen un período mínimo apertura del establecimiento al año, que es muy variado: desde los cuatro a los ocho meses¹²⁹. En general, este tipo de requisitos impuestos por normas reglamentarias son de dudosa legalidad. En cualquier caso, el ordenamiento andaluz no contiene tal exigencia, ni en el anterior Decreto 94/1995 ni en el actual Decreto 20/2002.

-Duración máxima de estancia. Es común también en la legislación autonómica fijar plazos máximos de duración de cada estancia en el establecimiento alojativo, con objeto evidente de evitar que bajo la denominación de establecimiento turístico se encubra una mera relación de alquiler. Los plazos máximos más extendidos son 90 (Aragón, Asturias, Castilla y León y Cataluña¹³⁰), y 60 días consecutivos (Galicia, Extrema-

podrá dispensar del cumplimiento de alguna o algunas de las prescripciones técnicas o exigencias requeridas, “en atención a las particulares circunstancias, convenientemente valoradas, cuando el cumplimiento de las mismas resulte incompatible con la preservación de la fisonomía, configuración tradicional del edificio, o con el desarrollo de la actividad”, inciso éste último cuestionable.

¹²⁸ La propia Ley de Andalucía 12/1999 –art. 31.2–, al regular la clasificación administrativa de los establecimientos turísticos prevé que, excepcionalmente, mediante resolución motivada y previo informe técnico, la Consejería competente en la materia podrá dispensar del cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos para otorgar una determinada clasificación a un establecimiento turístico.

¹²⁹ Cuatro meses: Decreto de Aragón 69/1997 –art. 6.1–. Seis meses: Decreto de Asturias 26/1991 –art. 5–. Siete meses: Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 15–, el cual precisa varios meses de oferta obligatoria –abril, mayo, junio, septiembre y octubre–. Ocho meses: Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 8–, que elevó el período mínimo de seis meses fijado en la Orden de 5 de mayo de 1989; Decreto de Castilla-La Mancha 43/1994 –art. 3–; Decreto de La Rioja 26/2000 –art. 15–; Decreto de Galicia 191/2004 –art. 19.1–, el cual redujo el período de once meses al año que había establecido la Orden de 2-1-1995.

¹³⁰ Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 8–; Decreto de Aragón 69/1997 –art. 6.2–; Decreto de Canarias 18/1998 –art. 7–; Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 14–.

dura)¹³¹. En el ordenamiento andaluz, nuevamente, no se impone restricción alguna.

-Servicios mínimos y complementarios. En general, las normas autonómicas establecen que las casas rurales “podrán” ofrecer otros servicios complementarios para uso exclusivo de los ocupantes del alojamiento¹³². Según el Decreto 20/2002 –art. 12.1– los alojamientos turísticos en el medio rural prestarán como mínimo el servicio de limpieza de habitaciones y cambio de lencería de cama y baño a la entrada de nuevos turistas¹³³. Asimismo, el propio Decreto 20/2002 –art. 13– añade que los “establecimientos turísticos en el medio rural” “podrán” ofertar como servicios complementarios los siguientes: comidas y bebidas, custodia de valores, lavandería, venta de productos artesanales y gastronómicos propios de la comarca, información referente a los recursos turísticos de la comarca, actividades de turismo activo y otros servicios complementarios vinculados con el medio rural¹³⁴. Por lo demás, aunque ya no se recoge el precepto contenido en el antiguo Decreto 94/1995, según el cual estos servicios se entendían exclusivamente dirigidos a los ocupantes del alojamiento, parece que tal regla va implícita en su naturaleza de servicios complementarios, de tal modo que su prestación a personas ajenas al alojamiento habrá de someterse a la normativa reguladora de la respectiva actividad¹³⁵. En todo caso, desde un punto de vista empresarial, es evidente la conveniencia de ofertar al cliente todo el producto turístico –turismo activo, de naturaleza...– en una casa.

¹³¹ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 17–; Decreto de Galicia 191/2004 –art. 19.2–. Por su parte, el Decreto de la Región de Murcia 79/1992 –art. 6– establece que la duración máxima del alojamiento será de 15 días.

¹³² Decreto de Castilla-La Mancha 43/1994 –art. 6–; Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 9–.

¹³³ Por su parte, el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 13.5– dispone que la limpieza diaria de la estancia será por cuenta del titular del establecimiento, salvo acuerdo en contrario suscrito por las partes interesadas, del que quedará constancia.

¹³⁴ De modo similar, Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 14–.

¹³⁵ De un modo más radical, el Decreto de Castilla-La Mancha 43/1994 –art. 6– establece que la prestación de servicios de comidas y bebidas a personas no alojadas será considerada como actividad de restauración clandestina, pudiendo procederse a la clausura de las instalaciones en que se realice.

-Responsable. Como en cualquier establecimiento turístico, los titulares del mismo son responsables de la adecuada calidad en la prestación de los servicios, la cual se realizará de forma directa y personal por los mismos o bien mediante personal cualificado para dicha función. Pero dado la peculiaridad de las Casas Rurales, su posible contratación íntegra y su eventual ubicación aislada, algunas normas se cuidan de precisar que el titular o persona delegada deberá estar localizable durante las 24 horas del día para solucionar los posibles problemas que pudieran plantearse en el alojamiento y deberá tener previstas las actuaciones que garanticen la pronta atención médica de los clientes que la pudieran necesitar –p. j., el desplazamiento urgente a un centro asistencial–¹³⁶. No obstante, se trata de una regla que omite el Decreto 20/2002.

-Mobiliario y equipamiento. En los casos de casas rurales en régimen de contratación íntegra, alguna norma prevé que deberá presentarse a la llegada del cliente al establecimiento un inventario con los muebles y enseres y su estado de conservación y utilización, pudiendo el cliente verificar su exactitud, y entendiéndose que acepta las condiciones reflejadas en el mismo si en el momento de la firma no formula objeción¹³⁷. Regla de nuevo omitida por el Decreto 20/2002.

-Higiene y limpieza. En general, en caso de contratación por habitaciones individualizadas, el arreglo y limpieza de las mismas y de los respectivos cuartos de baño se hará diariamente por el titular del establecimiento. Tratándose de contratación íntegra de la Casa Rural, el titular hará entrega de la misma al cliente en las condiciones de ocupación, junto con los útiles y productos básicos de limpieza que correrá de cuenta y cargo del usuario mientras se mantenga la ocupación, salvo que, previo acuerdo económico, se obligue a tal cometido de arreglo y limpieza del establecimiento el titular¹³⁸. En este sentido, el Decreto de Andalucía 20/2002 –art. 12.2– ordena que los servicios mínimos que se prestarán en los “alojamientos turísticos en el medio rural” serán el de alojamiento y el de limpieza de habitaciones y cambio de lencería de cama y baño a la entrada de nuevos turistas.

¹³⁶ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 29–.

¹³⁷ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 13.3–.

¹³⁸ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 31–.

-*Normas de régimen interior.* Dado que las casas rurales tienen la consideración de establecimientos públicos –art. 36.1.e) en relación con el art. 24.b)–, el titular de cada establecimiento podrá acordar normas de régimen interior sobre uso de los servicios e instalaciones, los cuales deberán ser aprobados y diligenciados por la Administración¹³⁹.

-*Distintivos y señalización.* Todas las normas del sector establecen un sistema de placas o distintivos identificativos¹⁴⁰. En este sentido, el Decreto 20/2002 –art. 35.1– dispone que todos los establecimientos destinados al turismo en el medio rural, así como las viviendas turísticas de alojamiento rural, deberán exhibir en la parte exterior y junto a la entrada principal una placa identificativa sobre el tipo de alojamiento y, en su caso, su categoría y especialización. Además, en lugar visible del establecimiento y en toda la publicidad y documentación del mismo deberán expresarse los datos de inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía –fecha, número, categoría y especialización–¹⁴¹.

3.7. Régimen administrativo

Dado que las normas imponen unos requisitos y exigencias, tanto materiales como funcionales, para el funcionamiento de estos establecimientos, en coherencia, deben contemplarse los instrumentos o técnicas que permitan a la Administración intervenir para controlar el efectivo cumplimiento de los mismos. El instrumento mínimo es, desde luego, la función inspectora que puede recaer con carácter previo al funcionamiento del establecimiento o en cualquier momento posterior al mismo. Pero, sobre todo, se trata de determinar si, además, va a ordenarse un control preventivo de carácter preceptivo. A este respecto, el criterio más extendido consiste en someter a autorización administrativa previa el funcionamiento de los establecimientos de alojamiento turístico en general, y de los de turismo rural en particular¹⁴². Asimismo, el

¹³⁹ Así, lo prevé expresamente el art. 32 del Decreto de Extremadura 120/1998.

¹⁴⁰ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 38–.

¹⁴¹ Por Orden de la Consejería de Turismo y Deporte de 19 de septiembre de 2003, se aprobaron los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural. Sin embargo, un años después sólo una veintena de establecimientos había recibido la “Q” que simboliza la máxima distinción. El País, 12.9.2004.

¹⁴² Ley del País Vasco 6/1994 –art. 8.1–; Decreto de Castilla-La Mancha 43/1994 –art. 14–; Ley de Canarias 7/1995 –art. 13–; Ley de Extremadura 2/1997 –art. 13– y Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 35–; Ley de Galicia 9/1997 –art. 16.1–; Ley de La Rioja 2/2001 –art. 8–; Ley de As-

plazo más común es de tres meses y el sentido del silencio administrativo más extendido es el estimatorio¹⁴³.

En el caso andaluz, la Ley 12/1999 –art. 35.2– optó por sustituir a la autorización previa por la preceptiva inscripción en el Registro, en principio para aparentar un menor intervencionismo administrativo¹⁴⁴. Se mantiene así el criterio del Decreto 94/1995 de Casas Rurales, que creó en el Registro una sección para las Casas Rurales. Por el contrario, para las viviendas turísticas de alojamiento rural la propia Ley 12/1999 –art. 34.2– establece que los titulares de las mismas deben “comunicar” el ejercicio de su actividad con carácter previo al Registro de Turismo. Es decir, se sustituye el deber de inscripción por un deber de comunicación previa. De este modo, se viene a mantener el régimen establecido para las viviendas turísticas vacacionales en el Real Decreto de 15 de octubre de 1982, que sólo obligó a notificar al organismo competente su dedicación al tráfico turístico –art. 18–.

Ahora bien, dado que la inscripción ordenada en la Ley 12/1999 para los establecimientos de alojamiento turístico tiene un carácter constitutivo, de modo que el ejercicio de la actividad turística sin contar con la inscripción constituye una actividad clandestina y, por tanto, ilegal –arts. 35, 28.3 y 60.1 Ley 12/1999–, la inscripción viene a funcionar, materialmente, como una autorización previa, pues constituye título habilitante para el ejercicio lícito de la actividad¹⁴⁵. Es decir, independientemente de la semántica, la finalidad y los efectos de esta inscripción son equivalentes a los de una autorización previa. Más aún, en aplicación del cuestionable criterio seguido por la Ley de Anda-

turias 7/2001 –art.25–; Decreto de Aragón 69/1997 –art. 13–; Decreto de Canarias 18/1998 –art. 10–. Igualmente, aunque el Decreto de la Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 12.1– habla de solicitud de “declaración”, funciona como una solicitud de autorización.

¹⁴³ Así, tanto el Decreto Comunidad Valenciana 253/1994 –art. 12.2–, como el Decreto de Aragón 69/1997 –art. 14– fijan un plazo de tres meses para la resolución y un régimen de silencio estimatorio. Más aún, el Decreto de Canarias 18/1998 –art. 11– fija un plazo de dos meses y un sentido estimatorio del silencio. Asimismo, tanto el Decreto de La Rioja 26/2000 –art. 8– como el Decreto de Galicia 191/2004 –art. 55.2– fijan un plazo de seis meses y un sentido estimatorio del silencio. Por su parte, el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 35.2– si bien fija un plazo de tres meses, el sentido del silencio es desestimatorio.

¹⁴⁴ Este es también el criterio de la Ley de Cataluña 13/2002 –art. 49.2–.

¹⁴⁵ Véase la STSJ Andalucía (Sala de Málaga) de 29 de enero de 2004 (JUR 2004\70916) de imposición de una sanción grave a un establecimiento de alojamiento turístico por falta de inscripción en el registro.

lucía 12/1999 –disp. adic. 6ª–, según el cual en caso de silencio administrativo deben entenderse desestimadas las solicitudes de inscripción en el Registro de Turismo, se produce un retroceso en relación con la ordenación del Decreto de 94/1995, el cual contemplaba un plazo de un mes y un silencio administrativo estimatorio¹⁴⁶. De este modo, el grado efectivo de intervencionismo establecido es también mayor que en aquellas Comunidades Autónomas en las que se establece un sistema de autorización combinado con un silencio administrativo estimatorio.

A nuestro modo de ver, si ya existía un alto grado de funcionamiento de casas rurales al margen del Registro, a pesar de que el régimen administrativo del Decreto 94/1995 era menos oneroso, cabe pensar que dicho fenómeno de actividad turística al margen de los cauces oficiales lejos de encauzarse se va acentuar con las normas más intervencionistas del Decreto 20/2002¹⁴⁷. Sobre todo si al régimen administrativo indicado se añade la dúctil distinción que existe a partir del Decreto 20/2002 entre casas rurales –sometidas a inscripción obligatoria– y viviendas turísticas de alojamiento rural –sujetas al régimen de comunicación previa–¹⁴⁸.

3.8. Otras modalidades de establecimientos alojativos rurales.

La tipología de establecimientos de alojamiento de turismo rural es extraordinariamente diversa en las distintas Comunidades Autónomas¹⁴⁹. En el

¹⁴⁶ El Decreto 20/2002 no regula los aspectos referentes al procedimiento de inscripción de los establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural, sino que se limita a recordar el deber legal de inscripción en el Registro de Turismo –art. 9.3–, por lo que parece remitirse a lo que establezca el Reglamento que ordene el Registro de Turismo de Andalucía –tal como se desprende de la disposición transitoria tercera–. Por su parte, el Decreto 47/2004, de 10 de febrero, de establecimientos hoteleros, aun cuando contiene una regulación completa del procedimiento de inscripción, únicamente se aplica a los establecimientos hoteleros –art. 1–, incluidos los rurales, pero no al resto de establecimientos de alojamiento turístico. En todo caso, este Decreto mantiene el criterio del silencio desestimatorio, tanto para la inscripción provisional como definitiva –arts. 52 y 55–.

¹⁴⁷ La Administración turística reconoció en marzo del 2001 que sólo un 20% de los establecimientos que operan en el sector estaban registrados oficialmente. El País, 11.3.2001. Y es muy posible que los cifras de “paralegalidad” sean aún más altas que las reconocidas por la Administración. Así en comarcas como los parques naturales de Grazalema y Cazorla y en las Alpujarras se estima que la oferta no regulada de alojamientos rural llega a superar a la regularizada. El País, 12.9.2004.

¹⁴⁸ Por lo demás, la disposición transitoria 3ª del Decreto 20/2002 determina las especificaciones que ha de contener la comunicación previa, hasta tanto se la regulación de Registro de Turismo de Andalucía.

¹⁴⁹ Así, p. j., la Ley de Baleares 2/1999 –art. 26– tipifica el establecimiento de Turismo interior, entendiendo por tal la vivienda en la que se preste servicio de alojamiento, construida con ante-

ordenamiento andaluz, junto a las Casas Rurales y las Viviendas Turísticas de Alojamiento Rural ya tratadas, el Decreto 20/2002 contempla también a los establecimientos hoteleros y apartamentos turísticos rurales, los complejos turísticos rurales y “demás establecimientos turísticos cuya normativa específica así lo determine”, entre los cuales habrá que incluir a los campamentos de turismo rural, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 164/2003, de 17 de junio, de ordenación de campamentos de turismo.

3.8.1. *El Hotel rural.*

En algunas Comunidades Autónomas la noción de hotel rural se vincula a un establecimiento ubicado (en el medio rural) en inmuebles de singular valor arquitectónico o, al menos, que responden a la arquitectura tradicional de la zona, y con un número limitado de plazas, que varía según los casos¹⁵⁰.

En el ordenamiento andaluz, al considerarse el turismo rural como un destino genérico, los hoteles rurales se configuran en el Decreto 47/2004 como una simple modalidad de los establecimientos hoteleros –junto a los de playa, ciudad y carretera–. Por su parte, el Decreto 20/2002 –art. 17.1– establece los requisitos siguientes para los establecimientos hoteleros en el medio rural:

- a) Estar constituidos por una sola edificación, aunque pueden contar con unidades anejas independientes.
- b) No superar las tres plantas, sin que a estos efectos se contabilicen las zonas abuhardilladas y de trasteros¹⁵¹.

rioridad a una fecha determinada, situada en el casco antiguo de los núcleos urbanos a una distancia mínima de 500 metros de la zona turística más próxima. Este edificio debe tener la tipología tradicional del entorno urbano en que se ubique, y constituir una sola vivienda, con un número de plazas limitado.

¹⁵⁰ 25 plazas en la Ley de Baleares 2/1999 –art. 25–; o 36 plazas en la Ley de Asturias 7/2001 –art. 38.2–; 40 plazas en el Decreto del País Vasco 128/1996 –art. 3–. De otro lado, el Decreto de Canarias 18/1998 –art. 4– establece que la capacidad alojativa de los hoteles rurales no debe superar 20 habitaciones dobles o individuales. Y el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 43– fija un máximo de 30 habitaciones y 60 plazas. Por su parte, la Ley de Aragón 6/2003 –art. 42.1– establece que los hoteles rurales tendrán un número máximo de plazas de alojamiento, “que se determinará reglamentariamente”.

¹⁵¹ Si bien estas zonas no deben superar un 25% de la ocupación de esa planta. En cambio, en el Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 43– se exige que la edificación no supere las dos plantas, salvo que el edificio original presente otra estructura.

- c) Adecuarse a las características constructivas propias de la comarca. En realidad, se trata de una reiteración de la exigencia general contenida en el art. 9 del Decreto.
- d) Su capacidad alojativa no debe ser inferior a 21 plazas. Se trata éste de un factor diferenciador con las casas rurales, pues debe recordarse que el Decreto sitúa en 20 plazas la capacidad máxima de las casas rurales. De otro lado, la ausencia de una capacidad máxima –existente en otras Comunidades Autónomas, según se dijo– desdibuja la imagen común del turismo rural antes señalada y no es acorde con los criterios consensuados en el sector¹⁵².
- e) Servicios o actividades complementarias vinculados con el entorno rural. Se trata de una exigencia que, sin embargo, se compadece mal con la economía del Decreto, pues de los arts. 12 y 13 parece desprenderse que estos servicios complementarios tienen un carácter opcional, no obligado. En cambio, se echan en falta prescripciones contenidas en otras normas autonómicas, en el sentido, por ejemplo, de que una parte de la carta platos y vinos ofertados sean típicos de la zona¹⁵³. Curiosamente, el Decreto sí impone un requisito similar a los complejos de turismo rural, los cuales deben ofrecer el de restauración con gastronomía tradicional de la comarca en la que se ubiquen.
- f) Estar dotados de zonas ajardinadas o patio interior, salvo aquéllos que estén ubicados en el núcleo principal de población.

De otro lado, en el caso de que el establecimiento se ubique en suelo no urbanizable, el Decreto 47/2004 –art. 37– impone unos requisitos adicionales¹⁵⁴. Asimismo, este Decreto 47/2004 –Anexo 6– prevé varias especialidades de establecimientos hoteleros rurales: albergues, establecimientos hoteleros de montaña y establecimientos hoteleros de naturaleza. Con todo, debe señalarse que los establecimientos hoteleros rurales están sometidos a las prescripciones generales ordenadas en el Decreto 47/2004.

¹⁵² El Ágora Internacional de Turismo Rural, celebrado en Jaén en octubre 2004, señaló que los establecimientos alojativos de turismo rural no debían de exceder de 40 plazas.

¹⁵³ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 46.5–.

¹⁵⁴ La unidad parcelaria apta para la edificación deberá tener una superficie no inferior al resultado, en metros cuadrados, de multiplicar por 300 el número de unidades alojativas, con un mínimo de 30.000 metros cuadrados; y la actuación, en su conjunto, tenderá que contribuir a la conservación, mejora o regeneración de los valores territoriales, agrícolas, naturales, paisajísticos o patrimoniales existentes en el ámbito de su localización. No se trata, sin embargo, de una extensión excesiva, pues, p. j., en las Islas Baleares se ordena una parcela con una extensión mínima de 50.000 metros cuadrados (Decreto 62/1995 –art. 3–).

3.8.2. Los Complejos turísticos rurales.

Con esta denominación u otras, como centros de Turismo Rural¹⁵⁵ o Villas vacacionales¹⁵⁶ o aldeas de turismo rural¹⁵⁷, se hace referencia a aquellos recintos integrados por una serie de inmuebles, cuya situación, instalaciones y servicios permitan a los usuarios, bajo fórmulas previamente determinadas, el disfrute de su estancia en contacto directo con la naturaleza, facilitándoles, mediante precio, hospedaje junto con la posibilidad de practicar deportes y participar en actividades colectivas, de carácter cultural, cinagético, didácticas, lúdicas, etc. Por ello, la oferta de servicios complementarios de ocio y tiempo libre puede considerarse como un elemento característico de estos establecimientos.

Por su parte, el Decreto 20/2002 –art. 18.1– establece los requisitos siguientes para los complejos turísticos rurales:

- a) Estar compuesto por un conjunto de inmuebles que, constituyendo una unidad de explotación, tenga una capacidad no inferior a 21 plazas en su conjunto y un máximo de 250 plazas. De este modo, al igual que los hoteles rurales, se parte del límite máximo fijado a las casas rurales¹⁵⁸.
- b) No superar cada inmueble una capacidad máxima de alojamiento de 20 plazas, que coincide con el indicado para las casas rurales y viviendas turísticas de alojamiento rural.
- c) No superar los inmuebles de alojamiento las dos plantas, salvo en el caso del edificio de servicios comunes, que podrá contar una tercera planta.
- d) Estar dotados de zonas verdes comunes.
- e) Además de los servicios mínimos a prestar en todos los alojamientos turísticos en el medio rural, los complejos turísticos rurales deben ofrecer el de restauración con gastronomía tradicional de la comarca en la que se ubiquen –art. 12.2–. De este modo, llama la atención la no exigencia de una oferta de actividades de ocio y tiempo libre o,

¹⁵⁵ Ley de Castilla y León 10/1997 –art. 26– y Decreto 84/1995 –art. 11–.

¹⁵⁶ Ley de Extremadura 2/1997 –art. 31–.

¹⁵⁷ Decreto de Galicia 191/2004 –art. 4–.

¹⁵⁸ Debe señalarse que, p. j., en el Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 11– se fija un máximo de 60 plazas para los centros de turismo rural.

al menos, la disposición de instalaciones deportivas y de esparcimiento, que es –como se ha dicho– lo característico de este tipo de establecimientos turísticos¹⁵⁹. Curiosamente, el Decreto sí viene a exigir, como se ha dicho antes, servicios complementarios vinculados al medio ambiente a los hoteles rurales, lo cual constituye una exigencia insólita en esta modalidad de establecimiento. En cambio, se exige una oferta de restauración con gastronomía tradicional, requisito más propio de un hotel rural.

Por su parte, la Junta de Andalucía ha venido contando con una red propia de Villas Turísticas, a la que da carta de naturaleza el Decreto 20/2002 –art. 18.2– al establecer que los complejos turísticos rurales propiedad de la Administración de la Junta de Andalucía se denominarán Villas Turísticas¹⁶⁰. Asimismo, se crea la Red Andaluza de Villas Turísticas, la cual está constituida por el conjunto de complejos turísticos rurales de titularidad de la Administración de la Junta de Andalucía, con independencia de que sea explotados directa o indirectamente –disposición adicional 2ª–¹⁶¹. De otro lado, debe señalarse que la Ley 12/1999 –art. 40.4– excluyó expresamente de su ámbito de aplicación a los centros, colonias escolares y establecimientos similares.

3.8.3. *Los campamentos de turismo rural.*

Anticipándose al Decreto 47/2004 de establecimientos hoteleros, el Decreto 164/2003 de campamentos de turismo clasificó los campamentos de turismo en varias modalidades genéricas en relación con la ubicación de sus instalaciones, incluyendo entre ellas la rural. Por ello, los campamentos de turis-

¹⁵⁹ En este sentido, p. j., Decreto de Castilla y León 84/1995 –art. 11–; Decreto de Galicia 191/2004 –art. 4–, en relación con las aldeas de turismo rural.

¹⁶⁰ Asimismo, las Villas Turísticas propiedad de la Junta de Andalucía están excluidas de la Orden de 19 de septiembre de 2003 sobre distintivos turísticos en el medio rural –art. 1–. En realidad, la creación de las Villas Turísticas se remonta a mediados de la década de los años 80, en el marco de los Programas de Desarrollo Integrado del Turismo Rural (PRODINTUR) llevados a cabo por la Junta de Andalucía, con el objetivo de servir de estímulo al sector privado. La gestión de las Villas Turísticas se realiza mediante concesión administrativa previo concurso público, salvo en algún caso donde se han llegado a convenio con la Diputación Provincial (caso de Grazalema en Cádiz).

¹⁶¹ No puede dejar de indicarse que se trata de un criterio convencional. Así, p. j., la Ley de Extremadura 2/1997 incluye entre los alojamientos turísticos extrahoteleros a los centros, colonias escolares y similares “en cuanto sus actividades tengan incidencia o trascendencia turística” –art. 20.1–.

mo rural no presentan particularidades dignas de mención en cuanto a su régimen jurídico, estando sometidos al conjunto de prescripciones ordenadas en el Decreto 164/2003. Únicamente señalar la especialidad de Campamentos-Cortijo –disposición adicional 2ª–, en el sentido de campamentos ubicados en comarcas rurales del interior que se encuentran anejos a cortijos y cuyos acampados participen de la vida y ambiente de los mismos sin interferir en los trabajos propios de éstos¹⁶².

IV. OTRAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS TURÍSTICOS COMPLEMENTARIOS

4.1. Los Establecimientos de Restauración

La gastronomía tradicional constituye uno de los principales elementos identificadores y diferenciadores de la oferta turística rural frente a la urbana, y puede constatar que en algunas Comunidades Autónomas, como la andaluza, a pesar de la riqueza de su “patrimonio gastronómico”, este factor apenas se ha incorporado a su oferta como atractivo turístico adicional. Con objeto de promover una oferta gastronómica de calidad diferenciada y propia del medio rural, desde algunas Comunidades Autónomas se viene impulsando un distintivo de calidad, como instrumento promocional de la oferta de restauración de mayor cualificación y reservado al segmento de mayor calidad de la oferta restauradora en ámbitos rurales.

En este sentido, en Andalucía, el Plan Senda propuso la denominación “Mesón Rural”, que ha sido adoptada por el Decreto 20/2002. Según esta norma –art. 20.2–, tendrán la consideración de establecimientos turísticos de restauración en el medio rural con la denominación de “Mesón rural” aquellos establecimientos de restauración que, además de cumplir los requisitos generales ordenados en la normativa de establecimientos de restauración, ostenten, al menos cuatro de los siguientes criterios¹⁶³:

¹⁶² De otro lado, los campamentos de turismo que sean clasificados en la modalidad rural están sujetos a la Orden de 19 de septiembre de 2003 sobre distintivos turísticos en el medio rural –art. 1–.

¹⁶³ El distintivo de la denominación “Mesón Rural” fue aprobado por la Orden de 19 de septiembre de 2003 sobre distintivos turísticos en el medio rural –art. 1–. En este sentido, J. TUDELA ARANDA, “Hacia el desarrollo de un concepto integral de turismo rural. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Aragón”, op. cit., ha llamado la atención sobre la oportunidad de crear marcas de calidad en materia de restauración en el medio rural.

- a) Que se trate de un edificio tradicional o que, sin serlo, se adecue a las características arquitectónicas tradicionales de la comarca donde se encuentra ubicado.
- b) Que la decoración, mobiliario, vajilla y demás elementos sea adecuada a los modelos tradicionales de la comarca.
- c) Que la carta incorpore la gastronomía tradicional de la zona.
- d) Que utilice preferentemente productos locales, comarcales o andaluces en general, en la preparación de las comidas.
- e) Que utilice alimentos de producción integrada o agricultura ecológica.
- f) Que facilite información a los clientes, tanto sobre los productos y recetas como de la comarca donde se encuentre ubicado el establecimiento.

De otro lado, es también preciso que la Administración competente en materia turística impulse, en coordinación con las demás Administraciones competentes, la cualificación y formación de los profesionales de la restauración, así como potenciar la investigación en la recuperación de la gastronomía tradicional (Decreto 20/2002 –art. 38.3–).

4.2. La comercialización de los servicios turísticos rurales: las centrales de reservas

La oferta de turismo rural se ha venido caracterizando por su dispersión –debido en gran medida a ubicación en el medio rural– y por una capacidad muy reducida –limitación del número de plazas–, caracteres éstos derivados –como nos consta– de las propias normas del sector. Esta circunstancia ha originado un menor interés comercial por parte de las agencias de viajes en promocionar esta modalidad turística, y si a ello se une el carácter casi artesanal de la promoción en este sector, ello ha determinado que la comercialización constituya uno de los puntos débiles de turismo rural, como demuestra el hecho de que se calcula que aproximadamente el 90% de los clientes contratan directamente sus servicios con los establecimientos alojativos, y que sigue predominando la demanda nacional y regional en este ámbito¹⁶⁴. Por ello, es innegable la necesidad de promover un sistema competitivo que permita el acceso a mercados exteriores, así como una gestión menos dispersa que, entre

¹⁶⁴ Según el estudio sobre la demanda en turismo rural elaborado por el CSIC en 1994, el porcentaje de viajes al espacio rural andaluz organizado por cuenta propia era del 93,5%, en comparación con el 63,5% de los que lo hacen para el conjunto de Andalucía.

otros beneficios, permita derivar el exceso de demanda sobre una zona a otras zonas distintas, optimizando los resultados del turismo rural.

Debido a esta necesidad de una adecuada comercialización del turismo rural, han surgido en la práctica agentes novedosos, no previstos en la legislación, como es el caso de las "centrales de reservas", como fórmulas de comercialización asociada y radicadas en los territorios de destino o receptores y, con frecuencia, auspiciadas por la propia Administración turística¹⁶⁵. Y, aunque de un modo tímido, la legislación autonómica ha dado carta de naturaleza a esta figura, en algunos casos de un modo implícito¹⁶⁶, y otros ya explícito¹⁶⁷. En este sentido, en el ordenamiento andaluz, la Ley 12/1999 de Turismo –art. 47.4– incluyó expresamente a las centrales de reservas en la categoría de empresas de intermediación turística¹⁶⁸. Así, en Andalucía, la Adminis-

¹⁶⁵ En Andalucía destacan la Red Andaluza de Alojamientos Rurales (que agrupa aproximadamente a 400 establecimientos), la Rural Andalus (agencia mayorista) y los Centros de Iniciativas Turísticas creados por los parques naturales andaluces. En Aragón, la propia Administración turística impulsó, con el apoyo de la Confederación de Empresarios de la Hostelería, la llamada Central Única de Reservas. En Galicia puede citarse la Central de Reservas de Alojamientos de Turismo Rural de la Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia.

¹⁶⁶ Así, la Ley de Castilla y León –art. 28– se refiere genéricamente a las "empresas de intermediación turística", si bien inmediatamente después se limita a regular a las agencias de viajes –art. 29–. Por su parte, la Ley de la Región de Murcia 11/1997 –art. 37– menciona, entre las llamadas Empresas de Actividades Turísticas Complementarias, a las "agrupaciones de empresas turísticas que tengan por objeto la comercialización común de ofertas turísticas, la centralización de reservas o, en general, la consecución de la mejora en la prestación de sus servicios", empresas a las que la Ley obliga a solicitar su inscripción en una Sección Especial de Empresas de Actividades Turísticas Complementarias. Y, de modo similar, la Ley de la Comunidad Valenciana 3/1998 –art. 5– contempla, entre las empresas turísticas, junto a las agencias de viajes, a las de "comercialización intermediación, organización y prestación de cualesquiera servicios turísticos cuando éstos no constituyan el objeto propio de las actividades relacionadas en los puntos anteriores", si bien más

¹⁶⁷ Así, la Ley de Galicia 9/1997, tras referirse en su art. 3, relativo a las empresas, establecimientos y actividades sujetas a la Ley, a las "Agencias de viajes y demás empresas de intermediación turística", menciona expresamente a las centrales de reserva junto a las Agencias de Viajes –art. 25.1–, a efectos de inscripción obligatoria en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas, si bien después se limita a regular exclusivamente el régimen de las Agencias de Viajes –arts. 58 y ss.–. Y, sobre todo, las Leyes de La Rioja 2/2001 –art. 18.2–, de Asturias 7/2001 –art. 52.1– y de Aragón 6/2003 definen expresamente qué se entiende por centrales de reserva, remitiendo ésta última al desarrollo reglamentario las condiciones y requisitos exigibles para esta modalidad de intermediación.

¹⁶⁸ Aun cuando la exposición de motivos del Decreto 20/2002 declara expresamente que la norma persigue fortalecer cauces de colaboración en lo relativo a la comercialización de la oferta turística, lo cierto es que en su articulado omite por completo la ordenación de la actividad de comercialización de los productos del turismo rural, tal vez por considerar que su ordenación debía llevarse a cabo en el Decreto relativo a la intermediación turística, como así efectivamente se hizo mediante el Decreto 301/2002.

tración autonómica promueve desde la empresa pública Turismo Andaluz SA la llamada Central de Reservas Turísticas de Andalucía mediante el sistema Séneca que permite realizar reservas on line a través de internet.

El principal problema que plantea esta figura consiste en determinar su campo de actuación frente a las agencias de viajes. Como es sabido, la legislación vigente reserva a las Agencias de Viajes el ejercicio de las actividades de intermediación de servicios turísticos¹⁶⁹, y ello es así debido a las exigencias legales cualificadas para ejercer dicha actividad –adopción de forma societaria, constitución de garantías para supuestos de insolvencia, seguros de responsabilidad civil... –¹⁷⁰.

Ya antes de que las normas autonómicas dieran respaldo expreso a esta figura, la propia legislación estatal sobre agencias de viajes estableció que la reserva en favor de las Agencias de Viajes lo es “sin perjuicio de la facultad conferida por la legislación vigente a transportistas, hoteleros y otras empresas turísticas para contratar *directamente* con los clientes la prestación de sus propios servicios”¹⁷¹. E, independientemente del dato jurídico-positivo, debe entenderse que esta cláusula que permite a las empresas turísticas comercializar directamente sus propios productos y servicios constituye una facultad inherente al derecho constitucional a la libertad de empresa, principio recogido ex-

¹⁶⁹ Real Decreto 271/1988, de 25 de marzo, por el que se regula el ejercicio de las actividades propias de las Agencias de Viajes, así como Orden Ministerial de 14 de abril de 1988, que desarrolla el Real Decreto anterior y por la que se aprueban las normas reguladoras de las Agencias de Viajes, la cual establece que las personas físicas o jurídicas, instituciones, organismos y entidades de cualquier orden, tanto públicas como privadas, que oferten al público la realización de viajes (a lo que habría que añadir cualquiera otras de las actividades reservadas), habrán de hacerlo a través de una Agencia de Viajes legalmente constituida –art. 36–.

¹⁷⁰ En efecto, la reserva de actividades de intermediación a las Agencias de Viajes no es a un simple “nomen iuris”, sino que la norma sujeta a estas empresas turísticas a una exigencias cualificadas –forma societaria, capital social mínimo, constitución de fianzas... – orientadas a garantizar del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación de sus servicios, obligaciones éstas que el Tribunal Supremo, sentencia de 16 de marzo de 1998 –RJ 1998\2846–, ha con reconocido –con matices– lícitas desde la perspectiva de protección de los derechos de los consumidores y usuarios, desestimando que tales exigencias supongan una quiebra del principio de igualdad.

¹⁷¹ Real Decreto 271/1988 –art. 2.2–, cláusula ésta que ha permitido al Tribunal de Defensa de la Competencia, resolución de 11 de octubre de 1994 –expd. nº 89/1994–, a desestimar las denuncias de competencia desleal en los casos de empresas turísticas que venden sus propios servicios. Y cláusulas similares se encuentran en la legislación autonómica, como la Ley de Cataluña 13/2002 –art. 53.2–.

presamente en alguna Ley del sector¹⁷². Y es justamente en esta cláusula donde han encontrado acomodo las Centrales de Reserva, siempre que se trate de centrales promovidas por los propios titulares de los establecimientos y servicios turísticos.

Ahora bien, al menos en aquellas Comunidades Autónomas en las que se ha producido un reconocimiento legal expreso de la figura de la Central de Reservas unido a una delimitación de su ámbito de actuación, debe entenderse que estos agentes turísticos pueden ser creados por particulares (y Administraciones) que comercializan los servicios turísticos de terceros (ya sean los prestadores directos de los servicios turísticos o las propias agencias de viajes) a cambio de una comisión o de otro tipo de contraprestación. De este modo, la clave es determinar el ámbito funcional de las centrales de reservas.

A este respecto, la legislación autonómica más reciente viene a converger en el criterio según el cual se entiende por centrales de reserva las empresas turísticas que se dedican “exclusivamente” a reservar servicios turísticos¹⁷³. Por su parte, en el ordenamiento andaluz, aun cuando la Ley 12/1999 no estableció dicha limitación, está contenida en el Decreto 301/2002, de 17 de diciembre, de agencias de viaje y centrales de reserva, de acuerdo con el cual las centrales de reserva pueden realizar exclusivamente las actividades de mediación en la reserva de plazas en alojamientos turísticos y la mediación en la contratación de otros servicios turísticos –art. 29.1–¹⁷⁴, de tal modo que las agencias de viaje mantienen la exclusividad sobre las actividades de mediación en la venta de billetes y reserva de plazas en medios de transporte (pues el transporte de personas no es un servicio turístico), la organización o comercialización de viajes combinados y de excursiones de duración inferior a 24 horas¹⁷⁵.

¹⁷² Ley de Canarias 7/1995 –art. 13.1–.

¹⁷³ Así Ley de Asturias 7/2001 –art. 52.1– y Ley de Aragón 6/2003 –art. 47.1–. Menos tajante, la Ley de La Rioja 2/2001 –art. 18.2– establece que las centrales de reserva son empresas y entidades que se dedican “principalmente” a reservar servicios turísticos de forma individualizada. Pero añade: “Las centrales de reserva no tendrán la capacidad para organizar viajes combinados, ni excursiones de un día”.

¹⁷⁴ A estas actividades, compartidas con las agencias de viajes, se añaden otras “complementarias”, las actividades de información, difusión y venta de material publicitario relacionado con el turismo –art. 29.2–.

¹⁷⁵ Como es sabido, la Ley 21/1995, de 6 de julio, reguladora de los viajes combinados, impone obligatoriamente la intervención de una Agencia de Viajes –disposición adicional segunda–.

Asimismo, en el sentido antes referido de la central de reservas como intermediación asociada a los propios titulares de los establecimientos turísticos, la Ley 12/1999 –art. 47.4– contiene otra característica diferenciadora de las centrales de reserva, pues en ningún caso pueden percibir de los usuarios contraprestación económica por su intermediación¹⁷⁶. De este modo, el contrato con el turista se formalizará bien directamente entre el titular del servicio turístico y el usuario final, o bien a través de una agencia de viajes, percibiendo la central de reservas, en uno y otro caso, la comisión correspondiente bien del prestador del servicio turístico bien de la agencia de viajes¹⁷⁷.

En cuanto a su régimen jurídico, debe destacarse que, por coherencia legal, las centrales de reservas, al igual que las agencias de viaje, están obligadas a no comercializar servicios correspondientes a establecimientos en situación de clandestinidad, esto es que no se encuentren debidamente inscritos en el Registro de Turismo de Andalucía –art. 4 del Decreto 301/2002 en relación con el art. 35 de la Ley 12/1999–, lo cual supone una importante limitación, dada el escaso nivel de inscripción en el Registro de los establecimientos que de hecho operan en el sector. Por lo demás, las centrales de reservas, como sujetos turísticos que son independientemente de sus asociados, deben inscribirse con carácter previo al ejercicio de su actividad en el Registro administrativo de turismo –arts 34.1.c) y 35.1 de Ley 12/1999 y art. 31.1 del Decreto 301/2002–¹⁷⁸.

Finalmente, puede señalarse que en alguna Comunidad Autónoma se establece un mecanismo expreso de creación de las centrales de reservas, en el sentido de que los titulares de Casas Rurales que hayan recibido subvenciones públicas están obligados a instalar y mantener, con la participación de todos

¹⁷⁶ En idéntico sentido, Ley de La Rioja 2/2001 –art. 18.2–. Y, en el ordenamiento andaluz, art. 2.1 del Decreto 301/2002.

¹⁷⁷ Vid. A. AURIOLES MARTÍN, “Las centrales de reserva: su reconocimiento legal como empresas de intermediación turística en la Ley del Turismo de Andalucía”, en VV. AA., *Persona y Estado en el umbral del siglo XXI*, XX Aniversario Facultad de Derecho de Málaga, 2001, pp. 85 y ss.; I. SÁNCHEZ RUIZ, “Las empresas de intermediación turística en la Ley del Turismo de Andalucía”, en VV. AA., *Derecho y Turismo, III Jornadas de Derecho Turístico*, Consejería de Turismo y Deporte, Málaga, 2000, pp. 335 y ss.

¹⁷⁸ De otro lado, el Decreto 301/2002 –art. 31.2– no impone a las centrales de reservas, a diferencia de las agencias de viajes, la suscripción de pólizas de seguro de responsabilidad civil, si bien las obliga a constituir una garantía que cubra su eventual declaración de responsabilidad como consecuencia del incumplimiento o cumplimiento defectuoso de sus obligaciones frente a los usuarios finales o empresas prestadoras de servicios turísticos –art. 30–.

ellos, una Central de Información y Reservas, si bien los titulares de Casas Rurales que no hayan recibido tales beneficios podrán incorporarse a estas centrales con los mismos derechos y obligaciones que los anteriores¹⁷⁹.

4.3. Las medidas de promoción y fomento del turismo rural

4.3.1. Promoción del turismo rural

Como es conocido, una de las claves de la política turística es la promoción del producto turístico, en este caso el turismo rural de cada Comunidad Autónoma, ante los mercados potenciales, nacionales y extranjeros. Una primera medida muy extendida consiste en la creación de un distintivo específico para aquellos servicios turísticos que se desarrollen en el medio rural y que cumplan los requisitos, o que hayan sido declarados con la especialidad de turismo en el medio rural –art. 41 Decreto 20/2002–¹⁸⁰. Además, en Andalucía, debe mencionarse la publicidad institucional impulsada desde el Centro de Turismo de Interior de Andalucía (Centía), como son catálogos, guías y directorios, y la integración en circuitos y centrales de reservas de la Administración. Ni que decir tiene que no deben ser objeto de promoción como turismo rural los inmuebles explotados en situación clandestina¹⁸¹.

Asimismo, es evidente que en esta modalidad turística, en la que el usuario no permanece estático en un establecimiento sino que recorre el conjunto de la comarca, es fundamental la existencia de una adecuada señalización turística. A este respecto, aun cuando no debe ignorarse la importante labor de promoción turística desarrollada por la Administración ambiental en los Municipios ubicados en los parques naturales de Andalucía –mediante los centros de recepción e interpretación de los parques naturales, la señalización de senderos, miradores, áreas recreativas...–, se sigue echando en falta una acción más decidida por parte de la Administración turística, que supere las deficiencias, ya indicadas en el Plan Senda y que aún persisten en este ámbito –au-

¹⁷⁹ Decreto de Extremadura 120/1998 –art. 27–. Por su parte, el Decreto de Galicia 191/2004 –art. 63– declara que los establecimientos beneficiarios de subvenciones de la Administración turística quedan automáticamente adscritos a la Central de Reservas de Alojamiento de Turismo Rural de la “Sociedad de Imagen y Promoción Turística de Galicia S.A.”

¹⁸⁰ Como se ha señalado, por Orden de 19 de septiembre de 2003 se aprobaron los distintivos de los alojamientos turísticos en el medio rural y de los mesones rurales.

¹⁸¹ Así lo establece de modo expreso el Decreto de Canarias 18/1998 –art. 20–.

sencia de homogeneidad, escasa calidad técnica...-. Y, además, se observa una cierta descoordinación entre la promoción efectuada por la Administración ambiental de la Red de Parques Naturales Andaluces (RENPA) y la impulsada por la Administración turística.

Igualmente, parece mejorable la coordinación de las actuaciones de promoción de la Administración turística andaluza y la Administración competente en la conservación y gestión del patrimonio cultural, uno de los recursos turísticos claves en la conformación de una identidad propia del turismo rural, en especial en relación con los bienes que se consideren de especial interés turístico¹⁸².

En relación con las Entidades Locales, no deben desconocerse las actividades de promoción que vienen ejerciendo las Diputaciones Provinciales¹⁸³. De hecho, sigue vigente el diagnóstico del Plan Senda, según el cual el conjunto de la Andalucía rural como destino turístico es más bien la yuxtaposición de destinos provinciales e incluso comarcales, cada uno de los cuales se esfuerza por ofrecer al mercado sus especificidades¹⁸⁴. A este respecto, el Decreto 20/2002 –art. 6.2– indica que la Administración autonómica fomentará, entre otras medidas, la integración de las Entidades Locales en el proceso de cualificación de los recursos turísticos, las iniciativas turísticas conjuntas generadas por Entidades Locales agrupadas, así como la complementación de las acciones promocionales de las Entidades Locales dentro del marco de la imagen turística de Andalucía como destino turístico integral¹⁸⁵.

¹⁸² El Plan Senda ya enunció una serie de líneas de actuación plenamente vigentes, caso de la confección conjunta de un inventario del patrimonio cultural rural de especial valor turístico, que tendría por objeto seleccionar aquellos bienes de interés cultural presentes en el medio rural que realmente puedan ser utilizables desde el punto de vista de su aprovechamiento turístico.

¹⁸³ Debe recordarse que la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las Relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, establece que las Diputaciones Provinciales, como competencia propia –no delegada– en materia de turismo, podrán promocionar los recursos, zonas o fiestas de especial interés para la provincia. Precepto que ha venido a reproducir el art. 4.2 de la Ley 12/1999. Asimismo, no puede desconocerse la competencia atribuida a las Diputaciones Provinciales por la Ley 57/2003 de reforma de la LRBRL, en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social.

¹⁸⁴ Recientemente, la Diputación de Jaén ha anunciado la creación de un distintivo propio de calidad de turismo (Jaén Calidad, turismo con denominación de origen) para promocionar la oferta turística de la provincia. *El País*, 27-5-2005.

¹⁸⁵ Se trata de una práctica reproducción del art. 4.1.b) de la Ley 12/1999. Debe recordarse que la Ley 12/1999, siguiendo el ejemplo de otras Leyes autonómicas desde la Ley de Canarias –arts. 3 y 53–, dispone que Andalucía en su conjunto se considera como destino turístico integral, con tratamiento unitario en su promoción fuera del territorio.

Por último, el Decreto 20/2002 –art. 6.1– declara que la Consejería competente en materia de turismo coordinará la labor de promoción de toda la oferta turística en las zonas de Andalucía incluidas en los programas de apoyo de la Unión Europea, y promoverá la coordinación y el diálogo permanente con la Administración del Estado en la promoción exterior de los productos turísticos de Andalucía¹⁸⁶.

4.3.2. Fomento del Turismo Rural

El turismo rural en España ha sido el destinatario de un considerable flujo de financiación pública, especialmente de fondos europeos y de ayudas de las Administraciones autonómicas, fenómeno que no ha estado exento también de problemas de coordinación administrativa. En general, la política de fomento del turismo rural desarrollada desde fechas muy tempranas por las Comunidades Autónomas tiene por finalidad la mejora de la competitividad de las entidades privadas que actúan en el espacio rural, así como el reforzamiento del tejido asociativo y la creación de empresas de turismo en el espacio rural¹⁸⁷.

Por lo que se refiere en concreto al ordenamiento andaluz, el Decreto 20/2002 –art. 39.1– declara que se podrán otorgar subvenciones para la implantación, adaptación y mejora de los servicios turísticos en el medio rural y del turismo activo, pudiendo establecer líneas específicas dirigidas a mujeres y jóvenes. Asimismo, se fomentará la utilización de las nuevas tecnologías para la gestión individual o agrupada de los servicios turísticos en el medio rural y de turismo activo –art. 39.2–, y el asociacionismo entre empresas que presten servicios turísticos en el medio rural y de turismo activo –art. 40.1–¹⁸⁸.

Más en concreto, pueden diferenciarse dos tipos de líneas de ayudas, unas dirigidas a los titulares de los establecimientos turísticos y otras dirigidas a las Entidades Locales. En cuanto a las primeras, la normativa autonómica contempla ayudas para la creación, ampliación, reforma y modernización de los

¹⁸⁶ Como es sabido, la STC 125/94, de 20 de diciembre, declaró que la promoción exterior del turismo tiene una dimensión que la sitúa dentro del título estatal relativo al comercio exterior –art. 149.1.10 CE–, si bien dicha sentencia –que se limitó a enjuiciar una disposición estatal– no negó explícitamente una competencia paralela por parte de las Comunidades Autónomas.

¹⁸⁷ Vid. una exposición general en C. SANZ DOMÍNGUEZ, op. cit., pp. 107 y ss.

¹⁸⁸ Del empuje del asociacionismo del sector en Andalucía es expresiva la Red Andaluza de Alojamientos Rurales (RAAR).

establecimientos de alojamiento turístico en el medio rural (con excepción de los apartamentos turísticos rurales), esto es casas rurales, establecimientos hoteleros y complejos turísticos rurales –art. 3–¹⁸⁹. En cambio, las ayudas para las viviendas turísticas de alojamiento rural se contemplan exclusivamente para las reformas para su transformación en algún tipo de establecimiento de alojamiento turístico. Por tanto, es claro el objeto de promover la profesionalización del sector.

Asimismo, se contemplan también ayudas para la creación, reforma y modernización de los Mesones rurales (es decir, establecimientos de restauración del medio rural con gastronomía típica andaluza)¹⁹⁰. No obstante, se echan en falta disposiciones que obliguen a los titulares de establecimientos de turismo rural beneficiarios de subvenciones de la Administración turística, p. j., a asistir a los cursos de formación o perfeccionamiento que organice el centro directivo correspondiente de la consejería competente en materia de turismo¹⁹¹.

Ahora bien, de poco sirve potenciar los establecimientos turísticos en el medio rural si los recursos turísticos de la zona, aunque parezcan modestos, no se señalizan ni se ponen en valor (la cueva del lugar está enrejada para que no se caigan dentro los chiquillos, la ermita es utilizada de recinto para un baño de cabras, la fuente de aguas freáticas está inaccesible en una finca privada...¹⁹²). Así, deben señalarse las líneas de ayuda dirigidas a las Entidades

¹⁸⁹ Orden de 28 de enero de 2004, por la que se regula el procedimiento general para la concesión de subvenciones en materia de infraestructura turística, y en términos similares la posterior Orden de 8 de marzo de 2005 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a empresas privadas en materia de turismo. Según la Orden –art. 5–, se concede prioridad al acondicionamiento de conjuntos arquitectónicos singulares para su aprovechamiento turístico y la reforma y acondicionamiento de edificaciones tradicionales para su integración en la oferta reglada; así como a las solicitudes dirigidas a la implantación de tecnologías y sistema de organización relativos a la mejora de los sistemas de gestión, el mejor uso y depuración de aguas, gestión energética, generación y tratamiento de residuos y contaminación acústica; las actuaciones necesarias para incrementar la categoría del establecimiento, y las dirigidas a incrementar la accesibilidad y reserva de espacios para discapacitados así como los accesos en general.

¹⁹⁰ Orden de 28 de enero de 2004 y posterior Orden de 8 de marzo de 2005 –art. 5–. Ya le Plan Senda señaló la necesidad de intensificar las ayudas públicas para la creación de una oferta de restauración en el medio rural, priorizando aspectos como la integración en el entorno, la tipología edificatoria, mobiliario, decoración, vajilla..., así como la incorporación de la gastronomía tradicional a la carta ofrecida.

¹⁹¹ Así el Decreto de Galicia 191/2004 –art. 64–.

¹⁹² Se trata de ejemplos reales de un municipio de la Sierra Norte de Sevilla.

Locales que tienen por objeto infraestructuras turísticas, tales como señalización de recursos turísticos, embellecimiento de accesos a los elementos turísticos, establecimientos de oficinas o puntos de información turística, creación o adecuación de senderos, de áreas recreativas, miradores, paneles informativos, entre otros¹⁹³.

De otro lado, deben tenerse en cuenta las ayudas dirigidas al fomento del desarrollo local, que tienen una trascendencia fundamental en el mundo rural andaluz, tanto por su extensión superficial –abarcando la casi totalidad de los espacios rurales andaluces– como por la magnitud de los recursos económicos movilizados, de los cuales aproximadamente la mitad se relacionan con la actividad turística¹⁹⁴. Y, en tal sentido, se concede un especial apoyo a aquellos proyectos empresariales calificados como I+E cuando la actividad se oriente, entre otros ámbitos de actuación, a la promoción del turismo rural –art. 22.1–¹⁹⁵. Por todo ello, es precisa una mayor coordinación entre los Consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico y la Administración turística, que evite la dispersión de iniciativas públicas inconexas.

Más aún, habida cuenta la común incidencia en la actividad de fomento de otras instancias –Administración ambiental, cultural, de cooperación con los municipios...–, en los casos más significativos podría utilizarse el instrumento previsto en la Ley 12/1999 de Turismo –art. 16– de declaración de Zonas de Preferente Actuación Turística y los consiguientes Planes de Actuación Turística Integrada, en cuya elaboración y aplicación debe potenciarse la participación de las Entidades Locales afectadas. Asimismo, este instrumento prevé la posible formulación de planes de ordenación del territorio de ámbito subregional, que podrían evitar la excesiva concentración de oferta de alojamientos en escasos núcleos frente a la pervivencia de otras áreas en la misma comarca ajenas al desarrollo turístico.

¹⁹³ Orden de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de 10 de marzo de 2005, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a Entidades Locales en materia de infraestructura turística.

¹⁹⁴ Por lo que se refiere a Andalucía, en relación con el Programa Operativo PRODER (Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales) la Comisión Europea aprobó el 29 de diciembre de 2000 el Programa Operativo Integrado de Andalucía, que contiene los ejes prioritarios de desarrollo rural, tanto ligado a actividades agrarias como de diversificación económica de zonas rurales, ordenado mediante Decreto 7/2002, de 15 de enero.

¹⁹⁵ Orden de la Consejería de Empleo de 21 de enero de 2004, modificada por Orden de 22 de noviembre de 2004.

V. CONCLUSIONES

En nuestro país, el reparto competencial sobre la materia turística ha derivado en una completa regionalización de la ordenación del turismo rural, en la cual las distintas Comunidades Autónomas tratan de competir entre sí, perfilando un producto turístico con identidad propia. La dispersión de denominaciones y tipologías resultante, en la que una misma calificación –como la de “casa rural”– refiere realidades muy diversas, ha podido ser interesante en una etapa inicial en la que el turismo rural es practicado principalmente por turistas nacionales, pero puede ser un inconveniente para una necesaria apertura hacia mercados exteriores que reduzca la estacionalidad actual de esta modalidad turística, pues deberá competir con las ofertas más homogéneas y con mayor tradición de otros países (caso de Francia). A la vista de las tendencias del modelo autonómico, es previsible que la única forma de hacer frente a este reto requiera de una actuación de homologación por vía de organizaciones privadas de base asociativa.

Asimismo, en la ordenación autonómica del turismo rural se ha producido, en términos generales, una cierta evolución. En una primera etapa, la finalidad principal consistía en diversificar las rentas del mundo rural, de tal modo que se vinculó, de un modo excesivamente rígido, el emplazamiento y el ejercicio de la actividad turística a las explotaciones agrarias y a la dedicación a las mismas. De este modo, la ordenación del turismo rural se configuraba como una actividad auxiliar o secundaria de las actividades agrarias.

En cambio, en una segunda etapa, se hace evidente la estrechez del anterior planteamiento para atender a la demanda creciente por una sociedad urbana de este producto turístico, para lo cual la ordenación se independiza del sector agrario, de tal modo que la finalidad primordial pasa a ser la de garantizar la calidad de la oferta y un cierto grado de seguridad jurídica del cliente, factores determinantes para la consolidación de la demanda, y ello con independencia de quién sea el titular del establecimiento turístico. De este modo, prevalece la perspectiva de explotación de estos alojamientos como actividad empresarial –con la consiguiente quiebra de las exigencias de vecindad o vinculación local del explotador–.

No obstante, las normas autonómicas de esta segunda etapa son aún, en gran medida, disposiciones de corte sectorial, en las que los fines fundamentales son –como se ha dicho– la defensa de la clientela y del producto turístico, principalmente mediante la determinación de unos estándares de calidad de las infraestructuras y servicios turísticos. Pero este planteamiento unidi-

mensional pasa por alto que lo característico del turismo rural es la integración de valores medioambientales y antropológicos que aún se conservan en el medio rural: la fusión de naturaleza y cultura. Por esta razón, la calidad del turismo rural no se reduce a la calidad del producto estrictamente turístico, sino que se extiende a la calidad del entorno mismo (del paisaje, de los recursos naturales y culturales), cuyo deterioro significaría el estrangulamiento a medio y largo plazo de este producto, al desvalorizar el capital sobre el que se cimienta. Y, por ello, es preciso que la normativa sobre turismo rural incorpore los instrumentos que impulsen un tratamiento más global e integrado de esta actividad.

En nuestra Comunidad Autónoma, tradicionalmente asociada al turismo de sol y playa, se da la circunstancia de que aproximadamente el 19% de la superficie regional está incluida en alguna figura de protección medioambiental, lo cual constituye una fuerte baza para el desarrollo de esta modalidad turística. Por su parte, la ordenación del turismo rural contenida en el Decreto 20/2002, si bien avanza en la concepción integral de los servicios turísticos en el medio rural, pues no se limita a regular los establecimientos alojativos –a los que incorpora, además, una más amplia tipología– sino que se extiende a otros servicios complementarios –como la restauración y el turismo activo–, sin embargo, mantiene el indicado enfoque unidimensional, pues, salvo referencias perfectamente retóricas, están ausentes en la norma la dimensión natural y cultural del turismo rural.

Asimismo, el Decreto 20/2002 es exponente de la evolución expansiva de la noción de espacio rural: se ha pasado de una noción positiva que vinculaba el espacio rural con aquel en el cual se desarrollan explotaciones agrarias, a una noción predominantemente negativa, esto es como el espacio que no es de litoral ni de ciudad, elementos caracterizados, además, de un modo restrictivo (al limitar el litoral a la franja de 500 metros y considerar rural poblaciones de hasta 20.000 habitantes, cifra muy por encima de la media), y acompañados de una cierta indeterminación normativa (referencia a “núcleos de población”).

En cuanto a la configuración normativa de los establecimientos alojativos específicos del turismo rural, se aprecia en el Decreto 20/2002 una clara tendencia a la flexibilización de los rasgos identificadores de este tipo de establecimientos (tamaño reducido, dispersión, trato personalizado...), que tiene importantes manifestaciones, como el incremento de la capacidad alojativa máxima de las casas rurales a 20 plazas –el máximo previsto en el conjunto de la legislación autonómica–, la no imposición de una extensión mínima en el en-

torno inmediato de las Casas Rurales –ni siquiera para las de categoría superior–, o la falta de imposición de un límite máximo de plazas a los hoteles rurales –en contra de los criterios más extendidos en la legislación autonómica–. Tal vez se ha tenido en mente la conveniencia de aflorar el alto grado de oferta no reglada o paralegal existente en este ámbito, pero no debería olvidarse la necesidad de guardar un equilibrio entre la viabilidad económica del establecimiento y la necesidad de salvaguardar la identidad del producto.

Asimismo, se aprecia también en la configuración de los rasgos definitorios de los tipos alojativos una cierta confusión. En efecto, el aspecto más destacable de la conformación normativa de las casas rurales efectuada por la Ley 12/1999 fue la imposición a estos establecimientos del deber de prestar, además de servicios de alojamiento, “otros servicios complementarios”. Este requisito adicional se incluyó con la exclusiva finalidad de diferenciar, en la sistemática de la Ley andaluza, a las casas rurales de las viviendas turísticas de alojamiento rural. Sin embargo, el Decreto 20/2002, apartándose frontalmente de la determinación legal, omite piadosamente dicha exigencia (aún presente en la exposición de motivos de la disposición), de tal modo que la diferencia entre casa rural no compartida y vivienda turística de alojamiento rural aparece ya como un artificio. Además, también sorprende la exigencia a los Hoteles rurales de una oferta de actividades complementarias de ocio y tiempo libre, no contenida, en cambio, para los complejos turísticos rurales, cuando es justamente su elemento característico en el sector. Y, por el contrario, a los Hoteles rurales no se les exige una oferta de gastronómica local, exigencia ésta sí prevista, en cambio, para los complejos turísticos rurales.

De otro lado, planea sobre el contenido del Decreto 20/2002 un criterio de intervencionismo mínimo en la libertad de empresa, pues no sólo están ausentes las exigencias, comunes en la legislación autonómica, relativas al titular del establecimiento, algunas discutibles –como la residencia o arraigo en el medio rural o el aseguramiento de la responsabilidad civil–, y otras más deseables –como la cualificación–, sino que también se inhibe el Decreto en las principales exigencias relativas a la explotación del establecimiento –períodos mínimos de apertura, duración máxima de estancia...–. Asimismo, la Ley 12/1999 optó, con carácter general, por sustituir a la autorización previa por la preceptiva inscripción en el Registro, en principio para aparentar un menor intervencionismo administrativo. Sin embargo, dado el carácter constitutivo de la inscripción –pues constituye título habilitante para el ejercicio lícito de la actividad–, aquella viene a funcionar, materialmente, como una autorización previa, a la que, además, se aplica un silencio desestimatorio, en contra del criterio más extendido en el sector.

Por último, debido al indicado carácter integral del turismo rural, en la conformación del mismo como producto turístico, y en el consiguiente proceso de satisfacción del turista, intervienen un elevado número de factores, muchos de los cuales superan el limitado marco de actuación de las propias empresas turísticas o el ámbito competencial estricto de la Administración turística, alcanzando a aspectos tan variados como el medio ambiente, el patrimonio cultural o las infraestructuras de obras públicas y transporte. Además, en la actuación sobre el territorio intervienen múltiples organismos –Unidades Territoriales de Empleo y Desarrollo Local y Tecnológico, Juntas Rectoras de los Parques Naturales, Administración cultural... –.

Todo ello reclama de una coordinación adecuada entre la Consejería competente en materia de turismo y los otros Departamentos más directamente implicados –Consejerías competentes en materia de medio ambiente, cultura, ordenación del territorio, agricultura y desarrollo local, principalmente–, así como con las Corporaciones Locales, que, de un lado, contribuya a la necesaria coherencia de la política de turismo rural con el resto de la políticas públicas –políticas de ordenación del territorio, de uso público de los espacios naturales y de los bienes culturales, de desarrollo local...–, y, de otro lado, evite la dispersión de iniciativas públicas inconexas y la disgregación de esfuerzos –sobre todo en materia de promoción y fomento del turismo rural–, utilizando, en su caso, el instrumento previsto en la Ley 12/1999 de Turismo de declaración de Zonas de Preferente Actuación Turística.

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones y de cooperativas¹

Manuel Carrasco Durán

Profesor Titular de Derecho Constitucional
de la Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ASOCIACIONES: DEBATE DOCTRINAL Y CONCRECIÓN JURISPRUDENCIAL Y NORMATIVA. II. LA JURISPRUDENCIA SOBRE ACTUACIONES CONCRETAS RELATIVAS A LAS ASOCIACIONES, SOBRE ASOCIACIONES ESPECÍFICAS Y SOBRE COOPERATIVAS. III. REFLEXIONES FINALES: EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ASOCIACIONES PASADO POR EL TAMIZ DE LA REALIDAD

Examinar el reparto de competencias en materia de asociaciones resulta de interés por dos motivos: en primer lugar, porque son varias las Comunidades Autónomas donde se están elaborando en este momento proyectos de ley reguladores de las asociaciones en su ámbito territorial, sobre la base del contenido de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, como es el caso de Andalucía, y, en segundo lugar, porque se trata de una materia que nos sirve de ejemplo práctico para examinar la manera como inciden las competencias del Estado de contenido genérico o transversal, especialmente en esta materia la relativa a 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 (art. 149.1.1 CE), sobre las competencias de las Comunidades Autónomas, tema este que ha suscitado numerosas polémicas doctrinales y políticas.

En el presente artículo comenzaremos examinando en general el reparto de las competencias relativas a las asociaciones entre el Estado y las Comuni-

¹ Este artículo toma su base del texto que presenté como ponencia al Seminario sobre el Derecho de Asociación organizado por el Instituto Andaluz de Administración Pública en Sevilla en el mes de noviembre de 2004. Al texto original de dicha ponencia he añadido otros datos y comentarios que completan las reflexiones que, de forma más sintética, expuse con ocasión de dicho Seminario.

dades Autónomas, para lo cual aludiremos a las principales opiniones doctrinales que se han ocupado de la materia y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha concretado la articulación de las competencias de ambos tipos de ente sobre dicha materia. Asimismo, se examinará brevemente cuál es el estado actual de la normativa estatal y autonómica en materia de asociaciones. Posteriormente, se aludirá a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha tratado sobre cuál es el ente titular de la competencia para llevar a cabo determinadas actuaciones, tanto legislativas como ejecutivas, sobre algunos tipos concretos de asociaciones. Al hilo del tratamiento de los temas anteriores, se incluirán también referencias al régimen competencial de las cooperativas. Finalmente, se incluye un capítulo en el que se detallarán unas breves conclusiones en torno a los temas tratados previamente.

1. EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ASOCIACIONES: DEBATE DOCTRINAL Y CONCRECIÓN JURISPRUDENCIAL Y NORMATIVA

Cuando se examinan las normas sobre reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones destacan dos notas:

- a) En primer lugar, ni el Estado ni las Comunidades Autónomas tienen atribuida por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, respectivamente, una competencia genérica sobre asociaciones.
- b) Existe, a pesar de todo, una gran dispersión en el tratamiento competencial de las asociaciones. La Constitución y los Estatutos de Autonomía hacen menciones a distintas asociaciones concretas. Así, la Constitución, en sus artículos 6 y 7, alude a algunas asociaciones específicas, los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales, significadas por el papel institucional que desempeñan en el funcionamiento del sistema político y de las relaciones laborales. Estos artículos señalan algunos principios que el Estado debe respetar en cuanto al concepto de partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales que recojan las leyes reguladoras de estas asociaciones y en cuanto a su creación y el ejercicio de su actividad, que deben ser libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley, y a su estructura interna y funcionamiento, que deberán ser democráticos. Estas asociaciones, en cuanto que constituyen manifes-

taciones destacadas del derecho de asociación y, en el caso de los partidos y de los sindicatos, cauce indispensable hoy en día para que sea posible el ejercicio del derecho de participación política (art. 23 CE) y de la libertad sindical (art. 28 CE), deben ser reguladas por el Estado, en principio, dentro de los límites que tiene toda regulación de los derechos fundamentales mediante ley orgánica, que debe ceñirse al desarrollo del contenido de los derechos estrictamente derivado de la Constitución. Pero, además, las Comunidades Autónomas no han asumido competencias para la regulación de partidos y sindicatos, lo que convierte en exclusiva la competencia del Estado para regularlas por la vía de la cláusula residual del artículo 149.3 *in fine* de la Constitución.

También se refiere la Constitución en sus artículos 51 y 52 a las organizaciones de consumidores y usuarios y a las organizaciones profesionales, si bien en términos que no precisan el ente competente para regularlas y disciplinarlas. Ello permite, en particular, que las Comunidades Autónomas ejerzan competencias en relación con la regulación de las asociaciones de defensa de los consumidores y usuarios a partir de sus competencias sobre esta materia, que sus Estatutos de Autonomía les reconocen como exclusiva, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11 y 149.1.13, y sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia [arts. 12.1.5) del Estatuto de Autonomía de Cataluña; en el mismo sentido se pronuncian los artículos correspondientes de los demás Estatutos de Autonomía²].

Los Estatutos de Autonomía sí contienen reglas competenciales relativas a asociaciones, si bien pueden dividirse, a este respecto, en dos

² *Vid.*, solamente a título indicativo, los artículos 30.1.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia y 18.1.6 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Solamente el artículo 10.28 del Estatuto de Autonomía del País Vasco introduce una peculiaridad de redacción, ya que reconoce al País Vasco competencia exclusiva sobre defensa del consumidor y del usuario «en los términos del apartado anterior», que se refiere, como condicionantes al ejercicio de la competencia autonómica sobre comercio interior, a la política general de precios, la libre circulación de bienes en el territorio del Estado y la legislación sobre defensa de la competencia. El artículo 22.1.2 del Estatuto de Autonomía de Ceuta y del Estatuto de Autonomía de Melilla solamente reconoce a estas Ciudades Autónomas competencias para la ejecución de la legislación del Estado en materia de defensa de consumidores y usuarios.

grupos. Uno, el formado actualmente por los Estatutos de Autonomía de País Vasco, Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias, que reconocen a estas Comunidades Autónomas competencias, calificadas como exclusivas, sobre fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que desarrollen principalmente sus funciones en la respectiva Comunidad Autónoma³. En el segundo grupo se hallan los Estatutos de Autonomía de las demás Comunidades Autónomas, que aquéllas atribuyen solamente la función ejecutiva, en los términos que establezcan las leyes y normas reglamentarias del Estado, en relación con las asociaciones que desarrollan principalmente sus funciones en la Comunidad Autónoma. Estos Estatutos de Autonomía, así pues, limitan las competencias de las Comunidades Autónomas a las que se refieren a la función ejecutiva y no les atribuyen funciones legislativas, si bien, por otra parte, extienden el objeto material de tales competencias a todas las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, sin señalar específicamente una lista concreta de asociaciones, como ocurría en los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas del primer grupo⁴. Excepciones a este modelo son el Estatuto de Autonomía de Aragón, que reconoce a esta Comunidad Autónoma competencia ejecutiva en relación con la lista de asociaciones característica de las reglas competenciales de los Estatutos de Autonomía del primer grupo, y el Estatuto de Autonomía de Galicia, que no reconoce a esta Comunidad Autónoma competencia alguna sobre la materia de asociaciones, lo que constituye una clara anomalía⁵.

³ *Vid.* los artículos 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 9.24 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 13.25 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 31.23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y 30.7 del Estatuto de Autonomía de Canarias tras la reforma llevada a cabo en el mismo por medio de la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

⁴ Artículos 33.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 12.1.1 del Estatuto de Autonomía de Murcia, 28.1.4 del Estatuto de Autonomía de Madrid, 26.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 12.2 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 11.1.13 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 36.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 12.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 9.2 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

⁵ Actual artículo 39.1.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón. Tampoco los Estatutos de Autonomía de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla atribuyen a éstas competencias sobre asociaciones.

Además, y como fenómenos distintos al asociativo, pero en cierta medida relacionados con él, los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, de manera uniforme esta vez, competencias exclusivas sobre cooperativas, pósitos y mutuas no integradas en el sistema de la Seguridad Social, con la salvedad de la necesidad de respetar la legislación mercantil⁶. Junto a ello, habría que añadir lo que ya ha sido señalado respecto a la competencia para la regulación de las asociaciones de defensa de los consumidores y usuarios.

Estamos, así pues, ante una materia, la de asociaciones, en la que, a pesar de los procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía que accedieron originalmente a la autonomía a través de las vías abiertas por los artículos 143 y 144 de la Constitución, no se ha producido la homogeneidad competencial entre todas las Comunidades Autónomas. De hecho, como puede deducirse fácilmente, el grueso de la polémica acerca de la distribución de competencias en materia de asociaciones se ha producido a la hora de determinar la extensión de las facultades que corresponderían al Estado acerca de la regulación de las asociaciones en relación con las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen competencias exclusivas sobre una larga lista de asociaciones.

Ante la falta de una regla que atribuyera en la Constitución al Estado alguna competencia en materia de asociaciones, el debate doctrinal que se produjo en los primeros años de vigencia de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía se puede calificar con la cinematográfica expresión de «a la búsqueda de la competencia perdida». En efecto, la doctrina se dedicó a investigar cuál sería el artículo de la Constitución del que pudiera deducirse una competencia a favor del Estado para regular las asociaciones, cuya existencia

⁶ Artículos 10.23 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 9.21 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 13.20 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 31.21 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 30.24 del Estatuto de Autonomía de Canarias, 35.1.23 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 31.1.22 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 10.1.23 del Estatuto de Autonomía de Murcia, 26.1.14 del Estatuto de Autonomía de Madrid, 24.26 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 10.1.27 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 8.1.12 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 32.1.24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y 10.26 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 7.1.23 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Hay pequeñas diferencias de redacción en las reglas competenciales correspondientes de algunos de estos Estatutos de Autonomía que en nada modifican la uniformidad de la atribución competencial a todas las Comunidades Autónomas en materia de cooperativas, pósitos y mutualidades.

se daba por supuesta. Tres artículos se trajeron a colación, principalmente, para apoyar esta búsqueda: el 81.1, el 149.1.8 y el 149.1.1⁷.

Argumentaron algunos autores que la atribución a la ley orgánica del desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas en el artículo 81.1 de la Constitución podía considerarse título competencial suficiente a favor del Estado para legitimar a este para desarrollar el derecho de asociación. Desde esta perspectiva, habría correspondido al Estado la regulación del derecho de asociación, mientras que las competencias de las Comunidades Autónomas habrían quedado reducidas a funciones ejecutivas de la legislación del Estado, tales como policía y sanción, y, todo lo más, a la normación de aspectos organizativos o que pudieran hacer referencia al favorecimiento, impulso o fortalecimiento del hecho asociativo, como la actividad de fomento de las asociaciones⁸. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha descartado que el artículo 81.1 de la Constitución sea considerado como norma de atribución competencial a favor del Estado, pero, en la práctica, el Tribunal Constitucional procede a derivar de forma directa de dicho artículo las facultades del Estado para regular los elementos nucleares del contenido de los derechos fundamentales⁹, si bien también es cierto que tales facultades, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no tienen la extensión que pretendieron atribuirles quienes defendieron la utilización de este artículo como base competencial para el reconocimiento de competencias al Estado en materia de asociaciones. Nos referiremos con más detalle a este tema al hilo del estudio de la STC 173/1998, que incluimos más adelante.

De igual modo, se argumentó que el título sobre legislación civil del artículo 149.1.8 de la Constitución sería suficiente para atribuir al Estado competencias sobre un buen número de aspectos relativos a las asociaciones, con la

⁷ MARÍN LÓPEZ, J. J.; «Comentario al artículo 20», en R. Bercovitz y J. Salas (dirs.); *Comentarios a la Ley para la defensa de los Consumidores y Usuarios*, Civitas, Madrid, 1992, págs. 510 y ss., y «Sobre la Ley vasca de Asociaciones», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 16 (1992), 121 y ss.

⁸ LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F.; *La ordenación legal de las asociaciones*, Dykinson, Madrid, 4ª ed., 2004, pág. 164, y, en términos similares, FERNÁNDEZ FARRERES, G.; *Asociaciones y Constitución*, Civitas, Madrid, 1987, págs. 141 y 143, y MARTÍN MERCHÁN, D.; «El derecho de asociación y las Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, 195 (1982), 219.

⁹ *Vid.*, sobre el efecto que esto provoca en las competencias autonómicas, JIMÉNEZ ASENSIO, R.; *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Institut d'Estudis Autonòmics, IVAP, Madrid, 2001, págs. 163 y ss.

nota adicional de que la competencia del Estado sobre legislación civil tiene carácter de exclusiva¹⁰. No obstante, el Tribunal Constitucional, en sus sentencias 218/1988 y 5/1996, redujo drásticamente el alcance que algunos autores habían advertido en el título sobre legislación civil, al establecer límites al contenido y la eficacia del pacto asociativo y revisar desde una perspectiva restrictiva la teoría del contrato civil.

Quedó, de esta forma, el título del artículo 149.1.1 de la Constitución sobre 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 como aquel en el que habría de fundarse primordialmente la competencia del Estado para regular las asociaciones. Además, colateralmente, hay que destacar la incidencia en el régimen de las asociaciones de otros títulos competenciales del Estado, tales como el relativo a la competencia exclusiva sobre legislación mercantil (art. 149.1.6 CE), de importancia para determinar el régimen competencial aplicable a la actividad de asociaciones cuya actuación se desarrolle en el campo mercantil, o el relativo a la competencia exclusiva sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE), a través del cual el Estado puede determinar, por ejemplo, la legitimación activa de las asociaciones para intervenir en los procesos.

Por otra parte, otros autores, entre los que destaca Pablo Lucas Murillo, desde una perspectiva contraria, consideraron que los títulos competenciales de carácter exclusivo sobre diversas asociaciones que algunos Estatutos de Autonomía reconocen a determinadas Comunidades Autónomas eran suficientes para deducir a favor de estas una competencia para la regulación genérica de las asociaciones. El argumento principal a favor de esta postura era que estos títulos recogían sustancialmente todas las asociaciones a las que se refería la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, Reguladora de las Asociaciones, vigente hasta el año 2002, y dejaban fuera solamente asociaciones tales como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales, que tampoco la Ley de Asociaciones regulaba¹¹.

Como suele ocurrir, ha tenido que ser también en esta materia el Tribunal Constitucional el que ordenara esta acumulación de referencias desorde-

¹⁰ MARÍN LÓPEZ, J. J.; «Comentario al artículo 20», ob. cit., pág. 513.

¹¹ MURILLO DE LA CUEVA, P. L.; *El derecho de asociación*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 275 y ss.

nadas a las asociaciones y de interpretaciones dispares sobre su régimen competencial. Y lo ha hecho, especialmente, en la sentencia 173/1998, sobre la Ley de Asociaciones del País Vasco:

La sentencia argumenta que las facultades del Estado para llevar a cabo la regulación de las asociaciones provienen principalmente de dos normas:

- a) Ante todo, el artículo 81.1 de la Constitución, pero sobre la base de que este no atribuye al Estado título competencial alguno. Solamente lo faculta para desarrollar normativamente los aspectos esenciales para la definición del derecho de asociación, en abstracto, expresado en el artículo 22 de la Constitución, esto es, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas. Desde este soporte, la regulación estatal sólo puede desarrollar la libertad de creación de asociaciones y de adscripción a las ya creadas, la libertad de no asociarse y de dejar de pertenecer a las asociaciones, la libertad de organización y funcionamiento interno y los derechos de los asociados frente a las asociaciones o de los participantes que quieran incorporarse. En otras palabras, el artículo 81.1 de la Constitución permite al Estado referirse solamente a la titularidad del derecho, las facultades elementales que lo integran, el alcance del ejercicio del derecho en las relaciones *inter privados* y las garantías fundamentales y límites del derecho en relación con otros derechos y libertades, aspecto en el que se engloba la mención de las asociaciones constitucionalmente proscritas, de las restricciones al derecho de asociación de determinadas personas y de los límites a la libertad de no asociarse.
- b) El artículo 149.1.1 de la Constitución permite al Estado regular las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, premisas o presupuestos previos) de cara al ejercicio del derecho de asociación. La sentencia es interesante porque diferencia nítidamente el distinto alcance de las facultades que el Estado puede ejercer desde las bases normativas integradas por los artículos 81.1 y 149.1.1 de la Constitución. Así, el último de dichos artículos amplía el campo de actuación del Estado en materia de asociaciones, al permitirle definir el concepto legal de asociación y su régimen jurídico externo, lo que atañe al nacimiento de la personalidad jurídica, la capacidad jurídica y de obrar, el régimen de responsabilidad y las causas y efectos de la disolución de la asociación, si bien la regulación estatal debe tener

solamente el contenido mínimo necesario para garantizar una igualdad básica en el ejercicio del derecho de asociación en todo el Estado, dejando la concreción de dicha normativa y su ejecución a las Comunidades Autónomas.

- d) Facultades adicionales le vienen atribuidas al Estado en relación con los aspectos civiles, administrativos, procesales, fiscales y penales que inciden en el régimen de las asociaciones, en virtud de las competencias específicas de aquel sobre estos ámbitos materiales.

En relación con las competencias de las Comunidades Autónomas, la sentencia establece tres principios importantes:

- a) Del título sobre asociaciones de los Estatutos de Autonomía no es posible deducir una competencia genérica de aquellas sobre las asociaciones. La competencia de las Comunidades Autónomas alcanza solamente a aquellas específicas asociaciones mencionadas en las reglas competenciales que, al respecto, recogen los Estatutos de Autonomía.
- b) El contenido de las competencias de las Comunidades Autónomas debe ser interpretado de conformidad con la calificación de exclusivas que los Estatutos de Autonomía dan a sus facultades sobre las asociaciones. De esta forma, las competencias autonómicas sobre las asociaciones alcanzan también facultades legislativas.
- c) A pesar de todo, el ejercicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre las asociaciones debe respetar el marco regulador genérico que establezca el Estado mediante el ejercicio de las facultades que le atribuyen los artículos 81.1 y 149.1.1 de la Constitución.

Sobre estas bases, la sentencia examina de forma particularizada los artículos de la Ley de Asociaciones del País Vasco que habían sido impugnados en el recurso. Interesa detenerse en la respuesta que la sentencia da a cada impugnación, ya que de ellas pueden extraerse interesantes conclusiones respecto a la técnica legislativa utilizable por las leyes de asociaciones de las Comunidades Autónomas:

- a) La Ley de Asociaciones de la Comunidad Autónoma puede concretar su contenido en un tono genérico, como si estuviera regulando

las asociaciones de modo general, ya que basta que en su primer artículo precise que la Ley se aplica a las asociaciones que caen bajo el manto del título competencial de aquella para entender que la Ley se aplica sólo a ellas. De hecho, este es el tono que emplean las leyes autonómicas de asociaciones existentes en la actualidad, que son la Ley de Asociaciones del País Vasco de 12 de febrero de 1988, la Ley de Asociaciones de Cataluña de 1 de julio de 1997 y la Ley de Asociaciones de Canarias de 10 de marzo de 2003. Con el estilo generalista indicado, estas leyes regulan los principios fundamentales del régimen asociativo (objeto, naturaleza, principios, régimen jurídico, constitución, estatutos, denominación, domicilio social, duración, unión y responsabilidad frente a terceros de las asociaciones), el régimen jurídico de los asociados (derechos, deberes, infracciones, etc.), la organización, disolución, liquidación, inscripción, relaciones con la Administración, declaración de interés público, medidas de apoyo y obligaciones documentales de las asociaciones, y el órgano autonómico de participación y consulta de la Administración de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de sus competencias en la materia, entre otros aspectos.

- b) La Ley de Asociaciones de la Comunidad Autónoma puede contener normas cuyo objetivo sea enunciar el contenido del derecho de asociación en coherencia con lo reconocido en el artículo 22 de la Constitución y sin añadir a ese derecho ningún contenido normativo propio. De igual manera, puede contener normas que sean la aplicación al derecho de asociación de otros derechos constitucionales, como aquella según la cual la condición de miembro de una determinada asociación no puede suponer motivo de discriminación, favor o ventaja por parte de los poderes públicos.
- c) Sin embargo, la Ley de Asociaciones de la Comunidad Autónoma se excede de su contenido posible cuando prevé que la organización y funcionamiento de las asociaciones sean democráticas o que la constitución de asociaciones se lleve a cabo con respeto al pluralismo y los principios democráticos. Estima el Tribunal Constitucional que la Constitución no impone que las asociaciones deban observar estas notas en su organización, funcionamiento y organización, que sólo contempla aquella en sus artículos 6 y 7 respecto de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, y que, al tratarse de condiciones genéricas de constitución y reconocimiento legal de una asociación y de un límite a la constitución de asociaciones, estas de-

terminaciones corresponden al Estado, ya que entran en el ámbito de la reserva de la Ley Orgánica del artículo 81 de la Ley Orgánica¹².

- d) Es posible establecer que las asociaciones creadas en el ámbito autonómico se rigen por lo dispuesto en la ley autonómica y el reglamento autonómico que la desarrolle, en cuanto se entiende que excluir la ley del Estado de esta mención no altera el sistema de fuentes y que las normas del Estado, por lo tanto, mantienen su vigencia, dentro del ámbito de competencia de aquel.
- e) La Ley autonómica puede establecer normas sobre el concepto y la constitución de asociaciones y exigir un número mínimo de socios para la constitución de la asociación, siempre que estas determinaciones respeten lo dispuesto al respecto en la Ley estatal.
- f) Puede la Ley determinar quiénes pueden ejercer el derecho de asociación, siempre que con ello no limite el ámbito de aquellos que, según la Ley del Estado, pueden ejercerlo.
- g) Corresponde al Estado determinar si la constitución de una asociación exige escritura pública. En este aspecto, la norma de la Comunidad Autónoma debe respetar lo dispuesto en la norma estatal. La Comunidad Autónoma puede establecer normas particulares sobre la inscripción de la asociación en el Registro (por ejemplo, pautas relativas al procedimiento de inscripción de las asociaciones en el Registro administrativo correspondiente) y sobre los efectos de dicha inscripción,

¹² Con todo, el artículo 2 de la Ley de Asociaciones de Cataluña de 18 de junio de 1997 establece que «la organización interna y el funcionamiento de las asociaciones deben ser democráticos, con pleno respeto al pluralismo». No se trata de un defecto atinente sólo a la previsión del carácter democrático de las asociaciones. Lo cierto es que la Ley de Asociaciones de Cataluña fue aprobada con anterioridad a que el Tribunal Constitucional dictara su STC 173/1998 y su contenido toma como modelo, precisamente, el de la Ley de Asociaciones del País Vasco, en aquel tiempo la única ley integral sobre asociaciones dictada en el ámbito del Estado con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución. Esto puede explicar que la Ley catalana incurra, de hecho, en muchos de los defectos de inconstitucionalidad, por falta de competencia de la Comunidad Autónoma, que el Tribunal Constitucional advirtió en la Ley de Asociaciones del País Vasco mediante la sentencia citada. No obstante, la Ley de Asociaciones de Canarias, a pesar de haber sido aprobada con posterioridad a la STC 173/1998, señala en su artículo 3.2 que, en el ámbito canario, «las asociaciones se registrarán en su estructura interna y funcionamiento por los criterios de democracia, pluralismo y respeto a la dignidad de las personas». La exigencia de una organización interna y un funcionamiento democráticos de las asociaciones está recogida hoy en día en el artículo 2.6 de la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación.

siempre que sean compatibles con la legislación del Estado, a la que corresponde determinar los efectos de la inscripción en relación con la adquisición o no de la personalidad jurídica por parte de aquellas.

- h) Corresponde también a la Comunidad Autónoma establecer y regular su Registro de asociaciones.
- i) No puede la Comunidad Autónoma remitir al proceso especial contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales el recurso contra los actos de la autoridad encargada de llevar el Registro de asociaciones, ya que esta norma integra el campo de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal. Por los mismos motivos, excede la competencia de aquella regular la legitimación activa de las asociaciones, la legitimación para impugnar sus acuerdos, los plazos de las acciones correspondientes, la habilitación judicial de los libros y la atribución de los asuntos relativos a asociaciones a uno u otro orden jurisdiccional. Sin embargo, la STC 15/1989 estima que restringir la legitimación de las asociaciones de consumidores y usuarios para iniciar e intervenir en los procedimientos administrativos para persecución del fraude en materia de oferta, promoción y publicidad falsa o engañosa de productos, actividades o servicios las «constituidas de acuerdo con lo establecido en esta Ley^{12bis}» supone una restricción indebida del contenido del derecho de asociación de aquellas que, encontrándose legalmente constituidas de acuerdo con la legislación que le es aplicable, no lo hayan sido en cambio de acuerdo con la Ley general. De esta manera, la legitimación activa en el recurso contencioso-administrativo debe ser reconocida a todas las asociaciones, incluyendo aquellas constituidas de acuerdo con la respectiva ley autonómica.
- j) Corresponde al Estado establecer las normas sobre capacidad de las personas de cara a la constitución de las asociaciones, pero la Comunidad Autónoma puede precisar tales normas siempre que lo haga de forma compatible con lo dispuesto en la ley del Estado.
- k) Puede también la Comunidad Autónoma regular la disolución de las asociaciones siempre que respete lo dispuesto en la norma del Estado.

^{12bis} La sentencia se refiere a la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

- l) Corresponde a la Comunidad Autónoma regular el régimen interno de las asociaciones de su competencia, lo que incluye su organización y funcionamiento interno, con respeto al principio de libertad en su organización y funcionamiento, sus Estatutos (contenido, modificaciones e inscripción) y los derechos y deberes mínimos de los socios. Así, por ejemplo, si de la ley autonómica se dedujera el derecho de todos los socios a participar sin distinciones en todos los órganos de gobierno de la asociación, esto haría la norma correspondiente inconstitucional, por contradecir lo previsto respecto a tal extremo en la ley estatal, por las mismas razones expuestas en el apartado c) anterior.
- m) Corresponde a la Comunidad Autónoma regular las uniones de asociaciones y establecer la aplicación de su ley de asociaciones a las asociaciones de alumnos y de padres de alumnos.

El marco regulativo fundamental de las asociaciones está conformado actualmente, en el plano estatal, por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación¹³, que ha derogado la anterior Ley 191/1964, Reguladora de las Asociaciones, y, en el plano autonómico por la Ley de Asociaciones del País Vasco de 12 de febrero de 1988¹⁴, la Ley de Asociaciones de Cataluña de 1 de julio de 1997¹⁵ y la Ley de Asociaciones de Canarias de 10 de marzo de 2003. Son estas tres las únicas Comunidades Autónomas que han regulado de forma genérica las asociaciones¹⁶.

¹³ La Ley 62/2003, de 23 de diciembre, ha modificado el artículo 32.1.a) de la Ley 1/2002. La Ley ha sido desarrollada por el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, relativo al Registro Nacional de Asociaciones y a sus relaciones con los restantes Registros de Asociaciones, y por el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre los procedimientos relativos a las asociaciones de utilidad pública.

¹⁴ La Ley de Asociaciones del País Vasco ha sido afectada por la Ley vasca de 31 de mayo de 1990, reguladora de las Tasas y Precios Públicos, que ha derogado su artículo 10.5. Además, el fallo de la STC 173/1998 declaró inconstitucionales varios artículos de ella.

¹⁵ Esta ley se encuentra recurrida al Tribunal Constitucional mediante el recurso de inconstitucionalidad 3914/1997, promovido por el Presidente del Gobierno. El Tribunal Constitucional aún no se ha pronunciado sobre este recurso. La Ley ha sido afectada por la Ley del Parlamento de Cataluña 11/2005, de 7 de julio, que ha modificado su artículo 24.

¹⁶ En cambio, las fundaciones han merecido mayor atención del legislador autonómico. Regulan las fundaciones, en el ámbito autonómico, la Ley de Galicia 7/1983, de 22 de junio, modificada por la Ley 11/1991, de 8 de noviembre, la Ley del País Vasco 12/1994, de 17 de junio, la Ley de la Comunidad de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, la Ley de Canarias 2/1998, de 6 de abril,

Para terminar el examen de la normativa aplicable con repercusión en la aplicación del reparto de competencias, conviene hacer mención a los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones. Como regla general, estos Reales Decretos tienen un contenido muy similar en relación con las distintas Comunidades Autónomas. Puede tomarse como modelo de ellos el Real Decreto 304/1985, de 6 de febrero, relativo a la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha traspasado a dicha Comunidad Autónoma la inscripción de las asociaciones objeto de la competencia de aquella, previa comunicación al Ministerio del Interior, que puede oponer objeciones vinculantes, y ha previsto la remisión al Ministerio del Interior de la documentación para la inscripción de aquellas en el Registro nacional y de las peticiones de declaración de utilidad pública y de integración en organismos de carácter internacional o de adopción de denominaciones alusivas a las mismas, en este último caso junto con un informe-propuesta respecto a lo solicitado. No obstante, y como excepción, el Real Decreto relativo a Cataluña (Real Decreto 3526/1981, de 29 de diciembre) sólo prevé que el Ministerio del Interior emita sugerencias u observaciones pertinentes en relación con la inscripción de la asociación y no precisa a qué asociaciones se aplica, si sólo a las de ámbito autonómico o también a las de ámbito nacional, y el de traspaso al País Vasco (Real Decreto 2590/1985, de 18 de diciembre) no recoge ni la necesidad de enviar al Ministerio del Interior la comunicación antes señalada ni que aquel pueda enviar objeciones u observaciones a la inscripción en relación con las asociaciones que haya que inscribir en el Registro autonómico. Sólo prevé esto para aquellas que haya que inscribir en el Registro nacional.

Ciertamente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene considerando, como regla general, que los Reales Decretos sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Administraciones autonómicas no pueden operar como norma encargada de precisar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La disparidad en el contenido de los Reales Decretos mencionados relativos al País Vasco, a Cataluña y al resto de las Comunidades Autónomas, sin embargo, apoya la impresión de que aquellos están siendo utilizados, en la práctica, como normas

que sustituye a la Ley 1/1990, de 29 de enero, la Ley de la Comunidad Valenciana 8/1998, de 9 de diciembre, la Ley de Cataluña 5/2001, de 2 de mayo, que sustituye a la Ley 1/1982, de 3 de marzo, la Ley de Castilla y León 13/2002, de 15 de julio, reformada por la Ley 12/2003, de 3 de octubre, y la Ley de Andalucía 10/2005, de 31 de mayo. En el ámbito del Estado, las fundaciones están reguladas por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre. A ello hay que añadir las normas reglamentarias sobre organización y funcionamiento de los Registros de Fundaciones, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. No entramos en el examen de esta normativa, ya que rebasa el marco de este trabajo.

delimitadoras de competencias, fenómeno que, además, no es exclusivo de la materia de asociaciones y que el Tribunal Constitucional, en algunas ocasiones, parece haber aceptado, a pesar de que sus pronunciamientos más genéricos sobre la cuestión vayan, como se ha indicado, por una línea distinta¹⁷.

2. LA JURISPRUDENCIA SOBRE ACTUACIONES CONCRETAS RELATIVAS A LAS ASOCIACIONES, SOBRE ASOCIACIONES ESPECÍFICAS Y SOBRE COOPERATIVAS

Junto a la precisión del reparto general de competencias legislativas sobre asociaciones que acabamos de examinar, el Tribunal Constitucional ha concretado también el régimen competencial de determinadas actuaciones públicas de carácter legislativo o ejecutivo aplicables a las asociaciones y el reparto de competencias sobre cooperativas y sobre algunas asociaciones singularizadas por su objeto social o por algunas características específicas.

- a) En cuanto a las subvenciones a las asociaciones, el Tribunal Constitucional tiende a considerar que su régimen jurídico sigue el reparto de competencias establecido en relación con la materia respecto a la cual las asociaciones desarrollan su actuación. El Estado, en principio, puede asignar sus fondos presupuestarios libremente, pero sólo puede detallar la regulación de los elementos fundamentales de las subvenciones en la medida en que se lo permita la competencia que tenga sobre las materias a la que afecte la actuación de las asociaciones, y debe respetar, asimismo, las competencias de las Comunidades Autónomas para regular dichas subvenciones con la amplitud que les permitan los títulos competenciales de los que aquellas sean titulares sobre las mismas materias. Ciertamente, en la mayoría de los casos, pese a tratarse de materias objeto de competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía a las Comunidades Autónomas como exclusivas, el Estado dispondrá de algún título competencial con el que incidir, colateralmente, en la regulación de dichas materias, pero esta incidencia debe estar limitada a las facultades que le permita ejercer dicho título competencial y no deberá alcanzar un grado de detalle tal que llegue a vaciar la competencia autonómica.

¹⁷ De acuerdo con la STC 88/1987, FJ 3, «si está claro que dichos Reales Decretos no pueden alterar la distribución de competencias establecida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, sí son medios idóneos para concretar las formas, modos y procedimiento para el ejercicio de las respectivas competencias estatales y autonómicas.»

Además, en estos casos el Estado deberá territorializar las partidas presupuestarias previstos para las subvenciones.

En particular, la STC 133/1992 trata sobre la regulación de unas subvenciones estatales a asociaciones de consumidores y usuarios. La sentencia señala que, pese a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en esta materia de defensa del consumidor y usuario, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131, 149.1.11 y 149.1.13, y sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia (art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo Consejo Ejecutivo presentaba el conflicto de competencias resuelto por dicha sentencia), esta materia es pluridisciplinar y nos sitúa también «ante cuestiones propias de la legislación civil y mercantil, de la protección de la salud (sanidad) y seguridad física, de los intereses económicos y del derecho a la información y a la educación en relación con el consumo, de la actividad económica y, en fin, de otra serie de derechos respecto de los cuales pudiera corresponder al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio y en el cumplimiento de sus deberes (art. 149, en sus núms. 1, 6, 8, 10, 13, 16 y 29 CE, principalmente)¹⁸». De esta manera, el Estado, según la sentencia, puede determinar el destino de los fondos que tenga previsto aplicar a las subvenciones a asociaciones de consumidores y usuarios de manera global, por sectores o subsectores enteros de la actividad, y puede también prever la necesidad de que las asociaciones estén inscritas para poder recibir las subvenciones, pero corresponde a las Comunidades Autónomas la regulación de las finalidades específicas a las que deban ir destinadas tales subvenciones, de los criterios de reparto y del procedimiento de otorgamiento de las mismas.

Sin embargo, la STC 102/1995 admite que las facultades del Estado con vistas a detallar la regulación de las subvenciones dirigidas a las asociaciones conservacionistas sin ánimo de lucro para adquisición de terrenos o a titulares de terrenos para programas de conservación son mayores, dado que en medio ambiente el Estado tiene una competencia específica sobre la legislación básica de protección de aquel, que coincide en la misma materia con las que las Comunidades Autónomas tienen para establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE).

¹⁸ La sentencia cita lo señalado al respecto por la STC 15/1989.

- b) En la STC 157/1992 señala el Tribunal Constitucional que el título competencial de las Comunidades Autónomas sobre juventud sólo permite a aquellas establecer medidas de fomento en relación con las asociaciones que se dediquen a temas de juventud, pero no a regular dichas asociaciones. Este pronunciamiento se halla determinado por el hecho de que en el momento en que se dictó el Decreto impugnado, procedente de las Islas Baleares, esta Comunidad Autónoma carecía aún de competencia normativa sobre las asociaciones.
- c) La STC 53/1988 señala que el Estado no puede atribuirse, desde su competencia sobre fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15 CE) o sobre la coordinación sanitaria (art. 149.1.16 CE), la facultad de pedir datos a las asociaciones científicas de carácter sanitario que se refieran específicamente a su carácter de asociación y no a su actividad investigadora o sanitaria, ya que ello supone una interferencia en el ámbito propio de la autonomía de las Comunidades Autónomas delimitado por sus competencias exclusivas respecto a determinadas asociaciones. La Administración del Estado debe recabar la información de la Administración autonómica y no directamente de los particulares. En este caso, el Tribunal Constitucional tendió a interpretar el título competencial autonómico como atributivo de una competencia genérica sobre las asociaciones, ya que las asociaciones de carácter investigador y sanitario no aparecen mencionadas expresamente en el artículo 10.13 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuyo Gobierno había presentado el conflicto de competencias resuelto por la sentencia, salvo que se las considere como asociaciones asistenciales o como asociaciones «similares» a las enunciadas en aquel.
- d) Las Entidades de gestión de los derechos de propiedad intelectual constituyen organizaciones específicamente diferenciadas en atención al objeto de su actividad y particular régimen jurídico frente a las asociaciones, por lo que no pueden identificarse con las asociaciones a efectos competenciales (STC 196/1997).

Una problemática especial plantean las cooperativas, a las cuales nos referiremos brevemente para contrastar su régimen competencial con el de las asociaciones, aun admitiendo la peculiaridad de este tipo de entes en relación con las asociaciones. La STC 72/1983, sobre la Ley del País Vasco sobre Coope-

rativas de 11 de febrero de 1982, atribuye a la Comunidad Autónoma la regulación de las actuaciones que lleven a cabo las cooperativas como tales cooperativas, en virtud de sus competencias exclusivas sobre esta materia, si bien deben hacer tal regulación respetando la legislación mercantil en lo que sea aplicable a aquellas. Se refiere este pronunciamiento a las relaciones internas que se establecen entre la cooperativa y sus socios, que dan su carácter específico a aquellas y que son independientes de su actividad comercial, la cual, en el marco de las cooperativas, se vuelca hacia el exterior de ellas y resulta instrumental de las mismas. Así, la competencia de la Comunidad Autónoma sobre cooperativas le permite regular aquellas siempre que su actividad societaria típica se desarrolle en territorio, independientemente de las relaciones que tenga, hacia fuera y en el plano mercantil, con terceros radicados fuera de dicho territorio. La competencia de la Comunidad Autónoma sobre cooperativas permite a aquella precisar las reglas mediante las que debe determinarse el domicilio de las cooperativas o regular la constitución de las cooperativas de forma distinta a lo dispuesto en la legislación estatal sobre esta materia, siempre que la forma de constitución prevista por la Comunidad Autónoma para las cooperativas sea conforme a lo dispuesto en la legislación mercantil. La Comunidad Autónoma, igualmente, puede establecer que la cooperativa se entienda constituida en el momento de su inscripción en el Registro de Cooperativas correspondiente. A este respecto, la legislación autonómica solamente debe respetar los actos que la Ley del Estado considere de obligada inscripción en el Registro Mercantil, ya que la regulación de este atañe a la legislación mercantil, que es competencia del Estado¹⁹.

En cuanto a las cooperativas de crédito, el régimen competencial tiene una especial dificultad, debido a que en ellas confluyen aspectos crediticios y cooperativos, en los que, a su vez, inciden componentes laborales y mercantiles. En lo que atañe a estos entes, en particular, según señala la STC 155/1993, la competencia exclusiva que en materia de cooperativas tiene la Comunidad

¹⁹ En la actualidad, la norma reguladora de las cooperativas a escala estatal es la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, si bien la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, ha derogado el artículo 73.7 y la disposición adicional cuarta de ella y ha modificado su artículo 41.d), la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, ha modificado su artículo 5, el Real Decreto-ley 10/2000, de 6 de octubre, sobre Medidas Urgentes de Apoyo a la Agricultura, Pesca y Transporte ha modificado su artículo 93.4, el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social ha derogado sus artículos 114 y 115, y la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, sobre Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, ha modificado su artículo 104. Desarrollan dicha ley el Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero, que aprueba el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas, y el Real Decreto 219/2001, de 2 de marzo, sobre Organización y Funcionamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social.

Autónomas debe conjugarse con la competencia del Estado para fijar las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE), bases que «deben contener tanto las normas reguladoras de la estructura, organización interna y funciones de los diferentes intermediarios financieros, como aquellas otras que regulan aspectos fundamentales de la actividad de tales intermediarios ...» (STC 1/1982, FJ 3, y reiterando esta afirmación entre otras, SSTC 49/1988, FJ 2, y 135/1992, FJ 1). Las Comunidades Autónomas tienen, sobre este fundamento, competencia para regular el régimen jurídico de las cooperativas de crédito, pero, con arreglo a las singulares características de aquellas, en las que confluyen al menos aspectos crediticios y cooperativos –en los que, a su vez, inciden aspectos laborales y mercantiles (STC 134/1992, FJ 2)–, la normativa autonómica será complementaria de la estatal dictada al amparo del artículo 149.1.11 de la Constitución y de directa aplicación en los aspectos estrictamente cooperativos cuya regulación, por no tener carácter mercantil o laboral (art. 149.1.6 y 7 CE), corresponda a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Corresponde, así, al Estado determinar cuándo se debe utilizar la denominación «Cooperativa de Crédito», pues el Tribunal Constitucional entiende que en cuanto a este aspecto tiene preferencia el título sobre ordenación del crédito, más específico que el relativo a cooperativas. De igual forma, corresponde al Estado determinar si las cooperativas de crédito pueden o no concertar operaciones con terceros no socios, al entender la sentencia que esta decisión tiene un carácter íntimamente relacionado con la configuración y definición de dichas entidades, la aprobación de las normas conectadas a la política de solvencia de las cooperativas de crédito y el establecimiento de criterios para la distribución o reparto de los beneficios del ejercicio, que caracterizan la singularidad jurídica de estas cooperativas en relación con otras entidades crediticias. Por el contrario, el Estado no puede determinar la aplicación del excedente a un fondo de educación y promoción que tiene por objeto satisfacer las necesidades de formación y educación de los socios empleados en los principios cooperativos y que, por tanto, entra de lleno en el campo propio de la competencia sobre cooperativas.

La nota más llamativa de esta sentencia es que utiliza la singularidad jurídica de las cooperativas en relación con otras entidades crediticias para atribuir al Estado la regulación de todo aquello que atañe a dicha singularidad,

En el ámbito autonómico, destaca la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, modificada en varios de sus artículos por la Ley 3/2002, de 16 de diciembre.

cuando, precisamente, parece que la regulación de los aspectos en los que consista la singularidad jurídica de las cooperativas debería pertenecer a las Comunidades Autónomas, que tienen la competencia específica sobre aquellas²⁰.

Corresponde también al Estado autorizar la constitución de cooperativas de crédito, establecer la necesidad de proceder a la inscripción de la cooperativa y de sus altos cargos en los correspondientes Registros del Banco de España y determinar los órganos sociales de las cooperativas desde la perspectiva de exigencias mínimas que se imponen con el carácter de bases de la ordenación del crédito. Por el contrario, resulta inconstitucional que el Estado determine en detalle la forma de voto de los socios y disponer que el Consejo Rector designará, contratará y destituirá al Director General, ya que el detalle de esta norma excede el ámbito de las bases de la ordenación del crédito.

La STC 275/2000 considera de competencia del Estado la inscripción en el Registro de Cooperativas del Estado cuando se trate de cooperativas de crédito cuyo ámbito de actividad exceda del territorio de una Comunidad Autónoma, la autorización del Banco de España a cambios significativos en las aportaciones societarias, la necesidad de que el Estado autorice la concentración de riesgos cuando sobrepase determinados límites, la inscripción en el registro anterior de los altos cargos y la autorización en determinados supuestos de carácter supracomunitario, mientras que considera inconstitucional la norma que fijaba la composición mínima del Consejo Rector en cinco miembros, dos de los cuales pueden ser no socios, al considerar que esta normativa estatal tiene un exceso de detalle.

Igualmente, según la STC 96/1996, se aplican a las cooperativas de crédito las normas básicas sobre sanciones a las entidades de crédito, lo que no impide su modulación por parte de las leyes autonómicas, siempre que se respeten los límites constitucionales, así como que las Comunidades Autónomas pueden tipificar infracciones distintas a las enumeradas en la Ley estatal. Con carácter general, son las Comunidades Autónomas las que se encargan de aplicar las disposiciones básicas sobre el régimen sancionador de estas entidades de crédito, si bien la competencia para ello corresponde al Banco de España si la finalidad de las sanciones es proteger la transparencia y la solvencia de las entidades de crédito, así como el cumplimiento de las normas de carácter monetario.

²⁰ *Vid.*, al respecto, el voto particular del magistrado Carles Viver Pi-Sunyer a la sentencia comentada.

La STC 20/1988 señala que las funciones autonómicas relativas a la liquidez y garantía de los depósitos de las Cajas Rurales y cooperativas agrarias y a la canalización de los recursos de las Cajas Rurales son compatibles con la competencia estatal para regular el régimen jurídico de los coeficientes obligatorios, legitimada ésta a partir de la competencia estatal sobre las bases de la ordenación del crédito y sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Las SSTC 44/1984 y 165/1985, pese a señalar que la dimensión territorial no afecta a las relaciones jurídicas que establezcan las cooperativas con terceros fuera del territorio de la Comunidad, ni a las actividades que realicen con ellos, si tienen carácter instrumental, termina atribuyendo al Estado la autorización para la ampliación de actividades realizadas con terceros no socios que afecten a las realizadas fuera del ámbito comunitario. Igualmente, señala que corresponde al Estado la competencia para calificar la constitución de las cooperativas y la modificación de sus Estatutos.

Similar es la regla aplicada por el Tribunal Constitucional al régimen competencial de las cooperativas de seguros. La STC 86/1989 señala, por una parte, que lo relativo al régimen jurídico de las cooperativas es de competencia exclusiva de ambas Comunidades, de modo que, en relación con estos entes, se da una excepción al régimen competencial de las demás sociedades dedicadas a la actividad aseguradora, determinado por la aplicación de la competencia del Estado sobre las bases de la ordenación de los seguros (art. 149.1.13 CE) y la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el desarrollo legislativo y la ejecución sobre los seguros, en el marco de la regulación general del Estado²¹. Sin embargo, al mismo tiempo, son aplicables a la actividad de estos entes las bases de ordenación que el Estado haya establecido pa-

²¹ Esta competencia se recoge en los artículos 11.2.a) del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 10.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 15.1.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 32.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana y 32.15 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Por el contrario, limitan las competencias autonómicas a la función ejecutiva en relación con la materia de crédito, banca y seguros los artículos 39.1.5 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 33.12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 28.1.3 del Estatuto de Autonomía de Madrid, 26.15 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 12.14 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 11.1.6 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 36.11 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 12.17 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y 9.14 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Como excepción, o más bien como anomalía, ni el Estatuto de Autonomía de Galicia ni el de la Región de Murcia incluyen competencia alguna de dichas Comunidades Autónomas sobre la materia crédito, banca y seguros, más allá de la competencia sobre instituciones de crédito cooperativo, público y territorial y cajas de ahorro.

ra regular la actividad aseguradora, dentro de los límites de su competencia, a partir de lo cual el Estado puede regular, incluso, y dada la extensión que toman las bases en esta materia, a semejanza de lo que ocurre respecto a la ordenación del crédito, aspectos estructurales de mutuas y cooperativas que son incuestionablemente relevantes para su caracterización e individuación respecto a otras entidades aseguradoras. Se trata de aspectos relativos a la condición de socio, a la posición de los socios respecto a las deudas sociales, a derechos y deberes de los socios, a las características de los órganos de gobierno de la cooperativa, a la inscripción en el Registro Mercantil, etc. Hay que interpretar, en definitiva, que la regulación estatal dimanante de las bases de la ordenación de los seguros se aplica a la ordenación de los derechos y obligaciones de los socios, a la inscripción de las cooperativas y a la estructuración de sus órganos de gobierno en la misma medida que respecto a las demás sociedades dedicadas a la actividad aseguradora, si bien ello permite al Estado regular de modo específico estos aspectos en atención a las peculiaridades de las cooperativas. Lo mismo se afirma respecto a las mutualidades de seguros. Estos pronunciamientos han sido confirmados en sentencias posteriores, como las 35/1992, 330/1994 y 206/1997.

3. REFLEXIONES FINALES: EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ASOCIACIONES PASADO POR EL TAMIZ DE LA REALIDAD

Desde un planteamiento teórico, la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la interpretación de los títulos competenciales autonómicos sobre asociaciones parece permitir un margen amplio para la regulación autonómica de aquellas. Ciertamente, el carácter formalmente exclusivo de las competencias autonómicas sobre determinadas asociaciones sufre la incidencia de la regulación del Estado en esta materia sobre la base del artículo 81.1 de la Constitución y de determinados títulos competenciales que a aquél atribuye la Constitución, entre los que destaca el del artículo 149.1.1 de aquella. Pero, hecha esta salvedad, la STC 173/1998 ha reconocido que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre diversos tipos de asociaciones alcanza la facultad de regular de una forma completa y general todos los aspectos de aquellas asociaciones a las cuales extienden su competencia.

Sin embargo, el contenido de la Ley Orgánica 1/2002, mediante la que el Estado ha regulado el derecho de asociación, desmiente en la práctica la amplitud del margen de actuación de las facultades normativas de las Comunidades Autónomas en relación con las asociaciones de su competencia. La Ley

Orgánica 1/2002 ha regulado los siguientes elementos del régimen normativo de las asociaciones²².

- a) A partir de su consideración como desarrollo del derecho fundamental de asociación, el objeto y ámbito de aplicación de la Ley, contenido, principios y límites del derecho de asociación, capacidad para constituir asociaciones y formar parte de ellas, prohibición de conceder ayudas por parte de los poderes públicos a las asociaciones que en su proceso de admisión o de funcionamiento apliquen reglas discriminatorias o que promuevan, justifiquen o enaltezcan el odio, la violencia o los delitos de terrorismo, o que realicen actos de descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares, efectos de la inscripción en los Registros de Asociaciones, tanto el nacional como los autonómicos, derecho a formar parte de una asociación y a separarse de la misma, derechos de los asociados, derecho de inscripción, publicidad de los Registros, denegación de la inscripción, tutela judicial, suspensión y disolución judicial de las asociaciones.

- b) A partir de su consideración como desarrollo de la competencia del artículo 149.1.1 de la Constitución, relativa a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, las condiciones para el ejercicio del derecho de asociación de las entidades públicas, reglas generales sobre fomento, asesoramiento e información a las asociaciones por parte de la Administración, constitución de las asociaciones en lo relativo al acuerdo de constitución, contenido del acta fundacional y de los estatutos, denominación, fijación del domicilio, efectos y práctica de la inscripción registral, normas generales sobre régimen interno y organización de las asociaciones, destino de los beneficios obtenidos por las asociaciones, responsabilidad de las asociaciones, disolución, procedimiento concursal en caso de insolvencia de la asociación, deberes de los asociados, contenido de los asientos del Registro Nacional de Asociaciones, existencia de los Registros Autonómicos de Asociaciones y cooperación y colaboración entre Registros, actos inscribibles y depósito de documentación, régimen jurídico de la inscripción, responsabilidad en casos de cuestionamientos y suscripciones públicas y régimen de las asociaciones inscritas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley.

²² Pueden verse en la Disposición Final primera de la Ley los artículos a los que corresponde la regulación de tales elementos.

- c) Como ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre legislación procesal del artículo 149.1.6 de la Constitución, los artículos sobre reparto de competencias entre el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y el orden jurisdiccional civil para el conocimiento de los asuntos relativos a asociaciones y sobre inscripción en los Registros de Asociaciones de determinadas comunicaciones de los órganos judiciales.
- d) Como aplicación de la competencia de la competencia exclusiva del Estado sobre Hacienda general y Deuda del Estado del artículo 149.1.14 de la Constitución, la regulación de la declaración de asociaciones de utilidad pública y de los derechos, obligaciones, procedimiento para la declaración y otros beneficios de este tipo de asociaciones.

Los demás contenidos de la Ley Orgánica 1/2002, de acuerdo con el apartado quinto de su Disposición Final primera, sólo son de aplicación a las asociaciones de ámbito estatal, lo cual constituye una previsión necesaria habida cuenta de que los Estatutos de Autonomía han ceñido las competencias de las Comunidades Autónomas a las asociaciones que desarrollen principalmente sus funciones en el ámbito de cada Comunidad. Resulta interesante examinar cuáles son estos contenidos aplicables solamente a las asociaciones de ámbito estatal, ya que con ellos el legislador estatal ha expresado también cuál es el concepto que tiene acerca de la extensión de la capacidad de las Comunidades Autónomas para innovar la regulación de determinados elementos de las asociaciones en el marco definido por la Ley Orgánica 1/2002. Podemos entender que el legislador ha considerado que corresponde a las Comunidades Autónomas regular para las asociaciones que desempeñen su actividad principalmente en el ámbito autonómico y que sean de su competencia los elementos que la Ley Orgánica 1/2002 ha entendido que sólo podía regular en relación con las asociaciones de ámbito estatal, a falta de un título competencial específico que apoderara al Estado para la regulación de estos elementos en relación con el conjunto de asociaciones. Estos elementos son la subordinación del otorgamiento de ayudas, subvenciones y beneficios a las asociaciones por parte de los poderes públicos al cumplimiento de los requisitos establecidos para ello, regulación en detalle del régimen interno de las asociaciones a falta de disposición expresa sobre este aspecto en sus Estatutos, régimen de las actividades de las asociaciones salvo lo relativo al destino de sus beneficios, obligaciones documentales y contables, modificación de los Estatutos, liquidación de la asociación, sucesión en la condición de asociado, derechos económicos del socio que decida su separación voluntaria de la asociación, objeto, organización y actividad del Registro Nacional de Asociaciones,

modo de hacer efectiva la publicidad de los asientos del Registro, medidas de fomento de las asociaciones por parte de las Administraciones públicas y Consejos Sectoriales de Asociaciones.

El principal problema que plantea la Ley Orgánica 1/2002 para la redacción de leyes autonómicas de asociaciones es que ha adoptado una perspectiva material a la hora de regular los elementos de las asociaciones considerados básicos por su conexión con la garantía de la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental de asociación reconocido por la Constitución a partir de la competencia estatal del artículo 149.1.1 de la Constitución²³. Quiere decirse que la Ley estatal, cuando ha regulado tales elementos básicos, no se ha limitado a hacer una regulación de principios, es decir, no ha llevado a cabo una regulación principialista de las bases, que se limitara a enunciar los principios más básicos del régimen jurídico de las asociaciones dejando un margen de operatividad de las Comunidades Autónomas para complementar dicha regulación, sino que ha pretendido agotar la regulación de tales elementos básicos²⁴. Con ello, el margen de actuación de

²³ Resulta imposible en este trabajo referirse en detalle a la extensa obra doctrinal que ha tratado sobre esta regla competencial. De hecho, un sector doctrinal ha discutido, incluso, que se trate de una auténtica regla competencial. Puede encontrarse un tratamiento sintético de las principales líneas doctrinales de interpretación de esta norma y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se ha ocupado de ella en JIMÉNEZ ASENSIO, R.; ob. cit., págs. 194 y ss., BAYONA ROCAMORA, A.; *El derecho a legislar en el Estado autonómico*, Tecnos, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Madrid, 1992, págs. 140 y ss., y TUDELA ARANDA, J.; *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, IVAP, Madrid, 1994, y «Aproximación a la caracterización jurisprudencial del artículo 149.1.1º. de la Constitución», en AA. VV. (coord. S. Martín-Retortillo Baquer); *Estudios sobre la Constitución Española en homenaje a Eduardo García de Enterría*, t. IV, Civitas, Madrid, 1991, págs. 3.479 y ss.

²⁴ Vid., sobre las distintas interpretaciones del ámbito de las bases, ALBERTÍ ROVIRA, E.; «La noción de "bases" y el desarrollo estatutario», en AA. VV.; *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, t. II, IVAP, Oñati, 1991, págs. 329 y ss., y «Leyes medida y distribución de competencias: un paso más en la interpretación extensiva de las "bases normativas" en la jurisprudencia constitucional. (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 179/1985, de 19 de diciembre)», *REDC*, 18 (1986), 149 y ss., TORNOS I MAS, J.; «Régimen especial de las competencias económicas», en AA. VV.; *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1990-1991, pág. 480, BAYONA ROCAMORA, A.; ob. cit., págs. 172 y ss., JIMÉNEZ CAMPO, J.; «¿Qué es "lo básico"? Legislación compartida en el Estado autonómico», *REDC*, 27 (1989), 39 y ss., y JIMÉNEZ ASENSIO, R.; ob. cit., págs. 209 y ss. Un amplio trabajo sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de la interpretación de los títulos competenciales sobre las bases puede encontrarse en GUTIÉRREZ LLAMAS, A.; *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Estudio jurisprudencial de la técnica bases más desarrollo*, Bosch, Barcelona, 1994.

las Comunidades Autónomas para regular las asociaciones queda, consecuentemente, disminuido. La Ley estatal prefigura la regulación de todos los elementos fundamentales de las asociaciones con un alto nivel de detalle, de manera que a las Comunidades Autónomas, respecto a estos elementos fundamentales, queda, normalmente, poco más que repetir lo ya dispuesto en la regulación del Estado. Ciertamente, los Parlamentos del País Vasco y de Cataluña pudieron disponer de un mayor margen para la creatividad, dado que la Ley 191/1964, que constituía el marco legal estatal vigente en el momento en el que las Leyes de dichas Comunidades Autónomas fueron aprobadas, contenía una regulación más precaria que la de la actual Ley Orgánica 1/2002 y, además, su interpretación requería ser adaptada a las exigencias sustantivas y competenciales derivadas de la Constitución, pero la Ley Orgánica 1/2002, ciertamente, ha configurado un marco bastante preciso que limita en gran medida las opciones reguladoras del legislador autonómico, al menos, por lo que respecta a la regulación de aspectos relativos a los elementos fundamentales de las asociaciones.

El margen para el desarrollo de las funciones legislativas de las Comunidades Autónomas se ve incrementado, lógicamente, en lo relativo a la regulación de los aspectos que la propia Ley Orgánica 1/2002 ha considerado que no pueden ser englobados en el ámbito de alguna competencia específica del Estado. No obstante, ello no es suficiente para difuminar la impresión de que las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas sobre diferentes tipos de asociaciones han quedado convertidas, en la práctica, por una parte, en competencias para la regulación de elementos secundarios de las asociaciones y para la ejecución de la normativa sobre esta materia a escala autonómica y, por otra parte, en competencias con las que las Comunidades Autónomas solamente conservan el control sobre elementos del régimen jurídico de las asociaciones desconectados entre sí, lo que, necesariamente, les tiene que impedir llevar a la práctica una política completa y coherente sobre el hecho asociativo. Queda al lector dar la interpretación que prefiera a este fenómeno, que, por otra parte, es general cuando se trata de la interpretación de las competencias que las Comunidades Autónomas tienen reconocidas en sus Estatutos de Autonomía como exclusivas. Desde una perspectiva puede examinarse como una merma de hecho del ámbito de una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Desde la perspectiva contraria puede entenderse como una imprescindible acomodación de la interpretación del ámbito de las competencias de las Comunidades Autónomas a la necesidad de que, por la naturaleza de las cosas y estando en juego la efectividad de un derecho fundamental, la regulación de las asociaciones disponga de un régimen común sólido y extenso en el conjunto del Estado. Examinar ambos argumentos es algo

que excede del ámbito de este trabajo, en el que solamente pretendíamos poner de relieve la existencia de este fenómeno, tomando como base práctica el caso de la distribución de competencias sobre asociaciones.

Aun saliendo del ámbito propio de las asociaciones, hay que señalar los especiales problemas que presentan, de cara a la determinación del reparto competencial sobre las mismas, las cooperativas, y, en particular, las cooperativas de crédito, por la incidencia en el título competencial autonómico específico sobre cooperativas de aspectos relativos a la legislación mercantil y a las bases de la ordenación del crédito, entre otros que atañen a competencias estatales. Las Comunidades Autónomas tienen reconocida por el Tribunal Constitucional una capacidad amplia para regular las relaciones típicas y singulares que caracterizan a las cooperativas, esto es, aquellas que unen a las cooperativas con sus socios, si bien en el caso de las cooperativas de crédito, la incidencia del título estatal relativo a las bases de la ordenación del crédito ha permitido que el Estado precise con mayor detalle aspectos de la organización de estas cooperativas e, incluso, de las relaciones entre ellas y los socios que las integran, en una línea que ha llegado, incluso, a permitir que el Estado se atribuya facultades de naturaleza ejecutiva en relación con dichas cooperativas. Se trata, nuevamente, de otra muestra de la maleabilidad con la que los títulos competenciales son interpretados por el Tribunal Constitucional en virtud de las circunstancias de la realidad que concurren en ellos, más allá del significado objetivo de los términos en los que se expresan las reglas competenciales que los enuncian.

Los Convenios Urbanísticos en Andalucía

Guillermo Lago Núñez

Secretario General
Ayuntamiento de Roquetas de Mar (Almería)

Resumen:

Pese a que los Convenios han tenido un importante papel en la gestión urbanística, no se puede obviar que la figura de los Convenios urbanísticos tiene cierto componente negativo al haber servido, en determinadas ocasiones, únicamente como instrumento para la reclasificación o recalificación de determinados ámbitos.

En este trabajo, tras sintetizarse los antecedentes que existen en el ordenamiento jurídico español, planteamos una postura positiva hacia los convenios, ya sea en su vertiente interadministrativa o entre la Administración y los particulares a la luz de la vigente legislación, al configurarse como una fórmula consensuada o de cooperación voluntaria para la solución de los conflictos que se generan en una organización compleja como es la ciudad.

También se analiza las relaciones entre los Contratos y los Convenios, en especial ante la reciente incorporación de los Convenios interadministrativos que tengan por objeto un contrato administrativo, a raíz de las directivas europeas, en la legislación de contratos de Administraciones Públicas.

Palabras clave:

Convenios urbanísticos. Convenios interadministrativos. Planeamiento urbanístico. Gestión Urbanística. Contratos administrativos especiales.

SUMARIO: Abreviaturas utilizadas. I. INTRODUCCIÓN. II. ANTECEDENTES DE LA FIGURA. 1. Evolución legislativa. 2. Evolución jurisprudencial. 3. Evolución práctica. III. CONCEPTO. NATURALEZA JURÍDICA. 1. Concepto. 2. Naturaleza jurídica. 2.1. De los Convenios interadministrativos. 2.2. De los Convenios entre la Administración y particulares. 3. Algunas consideraciones sobre la aplicación del régimen contractual a los Convenios urbanísticos. 3.1. La incidencia de la legislación de contratos en la legislación urbanística. 3.2. Las garantías del cumplimiento de los Convenios. IV. RÉGIMEN JURÍDICO. LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD. V. TIPOLOGÍA DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS ENTRE DOS

O MÁS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 1. Convenios interadministrativos para la prestación de la asistencia técnica y administrativa en materia de ordenación urbanística. 2. Convenios interadministrativos para la gestión patrimonial. 3. Convenios interadministrativos de planeamiento. 4. Convenios interadministrativos para la ejecución. Consorcios. 5. Convenios interadministrativos para la Gestión Integrada. 6. Convenios interadministrativos para la ejecución de actuaciones de interés autonómico. VI. TIPOLOGÍA DE LOS CONVENIOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS PARTICULARES. 1. Convenio urbanístico de planeamiento. 1.1. Convenio para la formación de instrumentos de planeamiento. 1.2. Convenio para la innovación de instrumentos de planeamiento. 2. Convenio urbanístico de gestión. 2.1. Convenio para la determinación del sistema de actuación y forma de gestión. 2.2. Convenio para la sustitución del sistema de actuación por compensación. 2.3. Convenio para la terminación del procedimiento de declaración de incumplimiento del sistema de actuación por compensación. 2.4. Convenio relativo a la asunción de gastos de urbanización. 2.5. Convenio para el pago en especie del justiprecio en el sistema de expropiación. 2.6. Convenio para la adjudicación de la actuación urbanizadora al agente urbanizador. 2.7. Convenio para la fijación de las Bases del Sistema de Cooperación. 2.8. Convenio para el aplazamiento de pago de urbanización en el sistema de Cooperación. 2.9. Convenio por el que se establece procedimientos sustitutorios al pago en metálico del precio de la ejecución de obras. 2.10. Convenio para el establecimiento del sistema de compensación. 2.11. Convenio para la sustitución de las cesiones patrimoniales por pago en metálico. 2.12. Convenio para la cesión gratuita de dotaciones. VII. CONSIDERACIONES FINALES BIBLIOGRAFÍA

ABREVIATURAS UTILIZADAS

AGE: Administración General del Estado

art. (s): artículo(s)

BOP: Boletín Oficial de la Provincia

CCAA: Comunidades Autónomas.

EELL: Entidades Locales

CE: Constitución Española de 1978.

CEE: Comunidad Económica europea.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

LCAP: Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

LEF: Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación forzosa

LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

- LOFAGE: Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- LOTA: Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.
- LRJAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- LSOU: Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana aprobada por la Ley de 12 de mayo de 1956
- LRSOU: Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.
- TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.
- TRRSOU: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.
- LRSV: Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen Jurídico del Suelo y Valoraciones.
- PGOU: Plan General de Ordenación Urbana (Urbanística)
- PMS: Patrimonio Municipal del Suelo
- PPS: Patrimonio Público del Suelo
- RD: Real Decreto
- STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo
- SSTS: Sentencias del Tribunal Supremo.
- SUE: Suelo Urbanizable
- SUENP: Suelo urbanizable no programado (suelo urbanizable sectorizado)
- SNU: Suelo No Urbanizable.
- TC: Tribunal Constitucional
- TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local.
- TSCE: Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad europea.
- TS: Tribunal Supremo.
- TSJ: Tribunal Superior de Justicia.
- VPO: Vivienda de Protección Oficial.

I. INTRODUCCIÓN

Tanto la cooperación y colaboración de las Administraciones Públicas en el ejercicio de la actividad urbanística, como la participación ciudadana y la colaboración de la iniciativa privada para un más eficaz desarrollo de esta función pública han venido siendo recogidas en todas las normas urbanísticas que se han ido aprobando en nuestro ordenamiento jurídico¹.

La mayor parte de estas colaboraciones se han materializado a través de los denominados Convenios urbanísticos que han surgido en la práctica de la actuación urbanística, en los cuales, de forma ya sea convencional o contractual, se han ido recogiendo los compromisos que adquiriría cada parte en función de las potestades, derechos y deberes que les iba atribuyendo en cada momento la legislación urbanística.

El propósito de este trabajo es centrar, desde la perspectiva de la LOUA, la figura del Convenio Urbanístico en sus distintas modalidades y tipologías, examinado los antecedentes no solo legales y jurisprudenciales sino también los derivados de la propia praxis.

Si es cierto que, en la práctica, ni los poderes públicos han conducido los procesos urbanísticos, ni los planes han venido cumpliendo las funciones que les corresponden, al atribuirse esta misión, de facto, a los convenios urbanísticos, a los que han seguido, de inmediato, las correspondientes y múltiples modificaciones puntuales de planeamiento², también lo es, como acertadamente ha señalado T.R. FERNÁNDEZ, que estos instrumentos “contribuyen a asegurar una mayor transparencia a los procesos de negociación de soluciones y fórmulas de equilibrio”, en situaciones complejas, ya que “la relación Administración-administrado no es hoy la de sujeción, afín a la posición de súbdito, sino de ciudadano al que corresponde una actividad y ostenta unos intereses, cuya satisfacción, en lo compatible con el interés público, puede y debe atender la Administración³”.

¹ LSOU: art. 4; LRSOU: art. 4.1 y art. 234; TRRSOU: art. 4; LRSV: art. 4. LOUA: art. 5.

² Juan Antonio ÁLVAREZ MARTÍN. “Sobre la naturaleza y régimen jurídico de las licencias urbanísticas”. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados nº 4/2002.

³ Jerónimo AROZAMENA SIERRA “Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: los llamados Convenios Urbanísticos”. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 146/1995.

II. ANTECEDENTES DE LA FIGURA

1.- Evolución legislativa

En el Ordenamiento jurídico español se menciona por primera vez a los Convenios urbanísticos, exclusivamente en orden a fijar la jurisdicción a la que han de someterse, en el art. 222 de la LSOU de 12 de mayo de 1956, al señalar que: «Tendrán carácter jurídico-administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la presente Ley entre la Comisión de Urbanismo o las Corporaciones locales, y los propietarios, individuales o asociados o Empresas urbanizadoras, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar».

Este precepto es recogido posteriormente en el art. 234 del LRSOU de 9 de abril de 1976 así como en el art. 303 el TRRSOU de 26 de junio de 1992, el cual ha sido declarado expresamente vigente por la disposición derogatoria única de la LRSV de 13 de abril de 1998 que no regula expresamente esta materia.

Por otra parte la LRSOU permitió, con determinados condicionamientos, la iniciativa y colaboración de los particulares en el planeamiento en una serie de disposiciones entre las que se consignan “los compromisos que se hubieran de contraer entre el urbanizador y el Ayuntamiento y entre aquél y los futuros propietarios de solares”⁴, los cuales sirvieron por vía convencional, para acercar posiciones y armonizar intereses, que en aras de la transparencia del mercado de suelo y garantía, debían hacerse constar en las enajenaciones de terrenos de urbanizaciones de iniciativa privada, tanto “los compromisos con los adquirentes” como “los que el propietario hubiera asumido y cuyo cumplimiento esté pendiente”⁵.

En el marco jurídico administrativo junto a la admisibilidad de la figura del Convenio –y de los compromisos que se hubieran de contraer– se establecieron otras formas de negociación con la iniciativa privada mediante las actuaciones denominadas “Programas de Actuación urbanística”⁶ en la que se

⁴ LRSOU: Art. 105.2 d).

⁵ LRSOU: Art. 45.

⁶ Estas técnicas de actuaciones concertadas llegan al campo del Urbanismo según Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ, procedentes de la planificación económica. El III Plan de Desarrollo Económico y Social aprobado por la Ley 22/1972, estableció la posibilidad de convocar concursos públicos para conseguir determinados objetivos urbanísticos: preparación de suelo para la edificación, construcción de viviendas, dotación de equipamientos e instalaciones productivas, do-

aplicaban técnicas contractuales, concertadas, para integrar la iniciativa privada en el sistema de planificación indicativa⁷, dentro de los suelos urbanizables no programados.

En todo caso, en estos momentos, forma parte de la Legislación estatal, por lo que respecta a la legislación del suelo la siguiente disposición:

“Art. 303. Competencias de la jurisdicción contenciosa.- Tendrán carácter jurídico-administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados o empresas urbanizables, incluso las relativas a las cesiones de terrenos para urbanizar o edificar”.

Por su parte, en el ámbito foral y autonómico, se viene considerando que en su configuración propia aparece por primera vez en el Derecho foral de Navarra mediante la Ley Foral nº 10/1994, de 4 de julio de Ordenación del Territorio y del Urbanismo, y, posteriormente en el Derecho urbanístico madrileño al recogerse el art. 74 y concordantes de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo⁸, hoy recogido en el art. 243.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid.

Hoy los Convenios urbanísticos cuentan con regulación, junto con los expresados de las Comunidades autónomas de Navarra y Madrid, en las de Andalucía⁹, Aragón⁹, Asturias¹⁰, Canarias¹¹, Cantabria¹², Castilla-La Mancha¹³,

centes y de asistencia social, cuyo antecedente son las zonas de “aménagement concerté” (ZAC) a que se refiere el Código de Urbanismo francés y las “convenzione edilizia” del Derecho italiano.

⁷ La naturaleza de los PAU's ha sido muy controvertida por la doctrina. Para LOPEZ PELLICER se trata de un Convenio, al ser un proceso de naturaleza mixta en el que existen factores o elementos de voluntariedad, un cierto pacto entre la Administración y los administrados pero también ulteriores consecuencias. Para T.R. FERNÁNDEZ, se trata de una relación concesional. LEIVA, por su parte afirma que se trata de un contrato administrativo especial.

⁸ No obstante la Ley valenciana 4/1992, de 5 de junio, de suelo no urbanizable, introdujo en su Art., 4 la figura de los Convenios con finalidad urbanística en estos suelos.

⁹ Ley 5/1999, de 25 de marzo: art. 84.

¹⁰ Ley 3/2002, de 19 de abril: art. 156-160.

¹¹ Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo: art. 109.

¹² Ley 2/2001, de 25 de junio: art. art. 262.

¹³ Ley 2/1998, de 4 de junio modificada por Ley 1/2003, de 17 de junio

Castilla-León¹⁴, Cataluña¹⁵, Extremadura¹⁶, Galicia¹⁷, La Rioja¹⁸, Murcia¹⁹, y Valencia²⁰.

En Andalucía la LOUA regula expresamente la figura del Convenio urbanístico en su doble vertiente, entre Administraciones Públicas, o entre éstas y privados (art. 30 y 95), siendo su finalidad, según la Exposición de Motivos (VII): *“tanto la de establecer los términos de colaboración como la de procurar un más eficaz desarrollo de la gestión urbanística”*, si bien no podrán *“en ningún caso, condicionar la función pública de la actividad urbanística, debiendo quedar salvaguardada la integridad de la potestad de planeamiento, y quedando sujetos a los principios de transparencia y publicidad”*.

2. Evolución Jurisprudencial

La escasez de preceptos que regulaban los Convenios ha provocado que su desarrollo se haya efectuado al borde de la legalidad²¹ y que, por tanto, sea la jurisprudencia, a partir de estas escasas e incompletas referencias normativas, la que ha perfilado y delimitado la institución. En este sentido los Tribunales de Justicia, aunque se pronunciaron al principio radicalmente contrarios a la disposición negocial de las competencias públicas, tal y como se expresa en la STS de 30 de abril de 1979, posteriormente, y durante este período de casi cincuenta años, han ido decidiendo, caso por caso, si los convenios no invadía competencias indisponibles y si se daba el interés público al que deben servir las Administraciones Públicas con objetividad que legitimara esta forma de proceder al aparecer muchos casos en los que quedaban desvirtuados. En este sentido se ha venido citando como ejemplo la STS de 30 abril 1990 (Ponente: Delgado Barrio):

¹⁴ Ley 5/1999, de 8 de abril: art. 99.

¹⁵ Ley 2/2002, de 14 de marzo: art. 129-132.

¹⁶ Ley 15/2001, de 14 de diciembre: art. 48 y 114.

¹⁷ Ley 10/1995, de 23 de noviembre: art. 6, art. 16, art. 19.

¹⁸ Ley 10/1998, de 2 de julio: art. 148-150.

¹⁹ Ley 1/2001, de 24 de abril: art. 158.

²⁰ Ley 4/1992, de 5 de junio: disposición adicional cuarta, y disposición adicional sexta de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre.

²¹ M REBOLLO RUIZ y R. PIZARRO NEVADO “Ejecución de planeamiento. Los Convenios urbanísticos”.

«Segundo.— La diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo hacen de la de planeamiento una potestad de titularidad compartida por los Municipios y las Comunidades Autónomas. Su actuación se lleva a cabo a través de un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del Municipio, en lo que ahora importa, sigue en el tiempo la definitiva de la Administración Autonómica. Partiendo de la base de que “en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último” —sentencia del TC 170/1989, de 19 de octubre— queda perfectamente justificado que, en el aspecto temporal, la decisión autonómica se produzca con posterioridad a la municipal y que, en el aspecto sustantivo, aquélla haya de contemplar el plan no sólo en sus aspectos reglados sino también en los discrecionales que por su conexión con intereses supralocales hayan de ser valorados para asegurar una coherencia presidida por la prevalencia de tales intereses superiores. Sobre esta base y sólo en atención a lo que acaba de indicarse puede valorarse correctamente la jurisprudencia de esta Sala —sentencias de 13 de octubre de 1986, 7 de marzo de 1987, 26 de enero, 14 de marzo y 18 de julio de 1988, 31 de julio de 1989, etc.— que viene declarando que es la aprobación definitiva la verdadera resolución que culmina y pone término al procedimiento, de suerte que las precedentes aprobaciones inicial y provisional son meros actos de trámite y por tanto inimpugnables. No se desconoce con ello la competencia municipal en la materia —ya se ha dicho que se trata de una competencia compartida—: únicamente se afirma que sólo con la aprobación definitiva se obtiene el acto definitivo susceptible de impugnación con arreglo a lo dispuesto en los arts. 113.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 37.1 de la Ley Jurisdiccional. Tercero.— La parte apelante alega que con el acto recurrido se revisa sin sujetarse al cauce del art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo un convenio anterior pactado con el Ayuntamiento. Sin perjuicio de recordar la inadmisibilidad ya indicada será de advertir: a) La actuación de la potestad de planeamiento aspira a establecer el modelo territorial más adecuado a las exigencias del interés público de donde deriva la posibilidad de alterar ordenaciones urbanísticas establecidas con anterioridad —éste es el ius variandi— independientemente de las indemnizaciones que puedan resultar procedentes —art. 87.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo—; b) No resulta admisible una “disposición” de la potestad de planeamiento por vía contractual: cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores.»

O, del mismo Ponente, la STS de 18 de marzo de 1992:

«Primero.— Tienen su origen estos autos en la impugnación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid de 7-3-1985 por cuya virtud se apro-

baba definitivamente la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, siendo ya de advertir que sólo se discuten determinadas calificaciones del nuevo planeamiento invocando al respecto un “derecho adquirido de edificabilidad”, un “pacto contractual” con el Ayuntamiento y en último término la desviación de poder que se atribuye, en lo que a estos autos se refiere, al acuerdo recurrido.

Y ha de indicarse que el acierto de la fundamentación de la sentencia impugnada permite decidir esta apelación con unas breves observaciones.

Segundo.—El plan, elemento fundamental de nuestro ordenamiento urbanístico, dibuja el modelo territorial que se entiende, dentro de lo hacedero, más adecuado para el desarrollo de la personalidad y la convivencia. Corresponde a la Administración, con una intensa participación ciudadana para asegurar su legitimación democrática, el trazado de dicho modelo atendiendo a las exigencias del interés público: la ciudad es de todos y por tanto es el interés de la comunidad y no el de unos pocos, los propietarios de suelo, el que ha de determinar su configuración.

Y es claro que la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la reforma de éste: la naturaleza normativa de los planes, por un lado, y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes del interés público, por otro, justifican plenamente el ius variandi que en este ámbito se reconoce a la Administración —arts. 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo—.

Existe en este sentido una frondosa jurisprudencia —SS 12-5-1987, 7-11-1988, 17-6-1989, 4-5-1990, 11-2-1991, 20-1-1992, etc.—, que destaca que frente a la actuación del ius variandi, los derechos de los propietarios no son un obstáculo impidiendo, aunque puedan originar indemnizaciones en los términos recogidos en el art. 87 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9-4-1976 —hoy, arts. 86 y siguientes de la Ley 8/1990, de 25 de julio—.

Del propio modo, las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento —y por tanto el ius variandi— implican que su actuación no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados. Así esta Sala viene declarando que no resulta admisible una “disposición” de la potestad de planeamiento por vía contractual: cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores—SS 30 abril y 13 julio 1990, 21 septiembre y 20 diciembre 1991, 13 febrero 1992, etc..

En definitiva, los derechos de los propietarios, bien deriven del plan reformado, bien de convenios con la Administración no impiden la actuación del ius variandi, independientemente de que puedan generar el derecho a una indemnización. Con ello se armonizan las exigencias del interés público y de la garantía del administrado. Es claro pues que la fundamentación de la posición del apelante —“derecho adquirido de edificabilidad”, “pacto contractual”— no justifica una anulación de las calificaciones discutidas aunque pueda dar lugar a otras consecuencias jurídicas tendentes al mantenimiento de la indemnidad patrimonial que ahora no se debaten.»

La inadmisión de la figura del Convenio es pues para el caso de que estos Convenios incidan sobre contenidos (ya sean poderes o facultades) indisponibles por las partes y en especial por la Administración –en lo relativo a las potestades de planeamiento– por vía contractual, no cuando la Administración asuma por vía convencional el compromiso de promover una alteración de planeamiento.

En la STS de 15 de diciembre de 1993, se afirma que los convenios urbanísticos si bien por sí mismo carecen de validez y obligatoriedad en cuanto se incorporan a un Plan, gozan, y corren la misma suerte que el Plan no siendo nulos mas que cuando sus determinaciones lo sean. La misma doctrina se recoge en la STS de 20 de diciembre de 1991 en la que se reitera la exigencia del interés público como fundamento de la potestad del planeamiento que no puede verse limitado por los Convenios con los administrados, con independencia de que se pueda generar un derecho de indemnización.

Una vez establecidos los límites de los Convenios, es incuestionable la potestad de la Administración actuante para perfeccionar Convenios de muy diversos contenidos del que dimanarán obligaciones, constituyendo documentos que se integran en el Plan que la Administración Pública no puede alterar y en el que los particulares deben respetar y cumplir las prestaciones a que se hubieren obligado.

3. La evolución práctica de la figura

Han sido escasos los análisis de la evolución que en la praxis han tenido las fórmulas convencionales como instrumentos complementarios de planeamiento. La más notable, por referirse a un Municipio pionero en la aplicación de estas técnicas y por contener una muy interesante justificación es la expuesta por Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ en relación con la experiencia en el urbanismo madrileño²².

Agrupar este autor, que fue Secretario de la Gerencia de Urbanismo y en la actualidad Secretario del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, en al menos cuatro familias o “generaciones” los Convenios suscritos durante el período que discurre entre los años 1981 a 1990, vinculando su nacimiento a las primeras elecciones democráticas del mes de abril de 1979 que supuso una nueva óptica para los problemas ante un planeamiento del área metropolitana

²² Paulino MARTÍN HERNÁNDEZ. Los Convenios Urbanísticos. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 144/1995.

que había sobrepasado los quince años de vigencia y con una realidad de urbanizaciones deficientes o incompletas, promotores desaparecidos, cesiones no formalizadas o con cargas o atomizadas, etc., que obligaba a la adopción de fórmulas de pragmatismo de la actuación urbanística.

En este contexto el autor denomina la primera generación de Convenios como “Convenios-remedio” configurados como una fórmula de programar la gestión que permitieron remodelaciones con realojamiento, recuperaciones de espacios libres y edificaciones existentes y la defensa del PMS.

La segunda generación de Convenios se integraron en el proceso de planeamiento a los que llama “Convenio-programa”, y son consecuencia de la iniciación del proceso de revisión del PGOU de Madrid²³, que frente a un modelo tecnocrático pasa a proponer un planeamiento marco, participativo, flexible, y ligado a la gestión, con una formulación directa y bilateral en un primer momento y, posteriormente, con ocasión del nuevo proceso de Revisión del Plan General en septiembre de 1990, apoyándose en la publicidad de los procesos mediante los denominados concursos de suelo²⁴, aunque esta fórmula no pasase de los planteamientos iniciales como consecuencia de las nuevas elecciones locales de 1991 y la aprobación de un nuevo Avance.

La tercera generación de Convenios utilizados por el Ayuntamiento de Madrid estuvo constituida por los denominados Convenios de Agilización urbanística para la puesta en marcha de la ejecución de los Planes Parciales del Primer Cuatrienio del PGOU²⁵.

Finalmente durante el período objeto de análisis se inició una ambiciosa política de adquisición de suelo y construcción de viviendas incorporándose al

²³ El Avance del PGOU de Madrid aprobado por el Pleno en diciembre de 1981 señala como criterio de clasificación del SUE el de considerar a este suelo “campo de juego que se ofrece a la iniciativa privada para que formule sus propuestas a partir de la exposición al público, abriendo así un período de negociación que permita tanto la definitiva clasificación como la confección del programa del Plan”.

²⁴ Esta fórmula se articuló mediante la presentación, junto con el Avance del Plan, de un “Borrador de Bases del Concurso para Programación de Actuaciones Urbanísticas y ejecución de las mismas en Suelo Urbanizable no Programado del PGOU”. La adjudicación de estos concursos tenían una eficacia diferida.

²⁵ Estos Planes Parciales se encontraba estancados como consecuencia de que una de las determinaciones del Planeamiento exigía destinar el suelo con uso residencial para la construcción de VPO.

proceso urbanizados seis ámbitos de suelo urbanizable programado mediante Convenios de Adquisición y Urbanización de suelo que prevenían el establecimiento de reservas de SUENP ó SNU, a los que se aplicaba la expropiación forzosa –aunque convenida, por avenencia o adquisición amistosa²⁶– en la que el justiprecio se pagaba mediante entrega de una parte de aprovechamiento urbanístico –pago en especie previsto en el art. 21 del TRLS mediante la adjudicación de terrenos situados en áreas de reparto distintas a aquella en la que se expropia– fijado para el ámbito. Estos Convenios se completaban con otro, germen de la figura actualmente denominada agente urbanizador, por los cuales el urbanizador recibe el precio en aprovechamiento localizado en el ámbito de actuación²⁷.

III. CONCEPTO. NATURALEZA JURÍDICA

1. Concepto

Se ha discutido sobre la posibilidad de conceptualizar la figura del Convenio en el ámbito del Derecho administrativo dada “la variopinta magnitud del fenómeno convencional”²⁸, señalando que por este motivo no existen como categoría jurídica.

Una parte de la doctrina ha optado por definirlos en función de su objeto, ya sea planeamiento o gestión²⁹. Otra la define con carácter general como Instrumentos de formalización de acuerdos entre la Administración y los particulares que sirven, fundamentalmente para pactar nuevas ordenaciones y fijar términos y condiciones de gestión y ejecución del planeamiento en vigor³⁰.

²⁶ Art. 24 LEF.

²⁷ Lamentablemente Paulino Martín Hernández no ha publicado hasta la fecha la continuación del estudio de las generaciones o familias de Convenios Urbanísticos del Ayuntamiento de Madrid, que culmina, recientemente, con el Convenio de la Ciudad deportiva del Real Madrid, por algunos calificado como “Convenio-galáctico”, al haberse orientado, en la segunda entrega sobre “Convenios Urbanísticos en la Actualidad”, Revista de Estudios Locales CUNAL, núm. extraordinario de julio de 1999, al análisis de la legislación autonómica comparada.

²⁸ BUSTILLO BOLADO y CUERNO LLATA “Los Convenios Urbanísticos entre Administraciones Locales y los Particulares”. Pamplona, Aranzadi, 2001, p. 83.

²⁹ DOMINGO LÓPEZ, Enrique: Los Convenios Urbanísticos en materia de planeamiento y de gestión. En Derecho Urbanístico de Andalucía. Iñigo del Guallo Castiella y Silvestre Martínez García. Marcial Pons, 2004, págs. 351-411

³⁰ Enrique SANCHEZ GOYANES: Los Convenios Urbanísticos en Derecho Urbanístico de Andalucía, El Consultor, 2004, págs. 699-721

P. MARTÍN HERNÁNDEZ los define como “Acuerdos o manifestaciones concurrentes de las voluntades de la Administración y los operadores urbanísticos cuyo objeto es el desarrollo de la actuación urbanística en un determinado ámbito”.

Para F. A. CHOLBI CACHÁ, es una “auténtica convención negocial obligatoria, en virtud de la cual se procede a dar forma a un negocio jurídico de naturaleza patrimonial entre dos partes, Administración por una y propietarios o promotores por otra³¹”.

La LOUA define a los Convenios urbanísticos como instrumentos de concertación de la actividad urbanística.

2. Naturaleza Jurídica

Como se ha dicho “todo contrato es convencional (el acuerdo o consentimiento entre dos o mas en el mismo objeto) pero no todo convenio es contractual”³². La jurisprudencia también ha realizado esta distinción al señalar en alguno de sus pronunciamientos, como en la STS de 9 de marzo de 2001, que:

“la figura de los convenios urbanísticos aconseja tener presente la distinción doctrinal efectuada en la teoría general del Derecho entre el contrato y la convención. La convención no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierta, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura por lo que podrían asemejarse en su estructura a las disposiciones generales. No lo hacen en su naturaleza jurídica, que sigue siendo la de un simple convenio ajeno a ellas”

La diferenciación no es meramente formal, sino que tiene un carácter sustancial para determinar cuál es la relación jurídica entre las personas intervinientes y la incidencia que tiene la legislación contractual, y directivas de

³¹ F. A. CHOLBI CACHÁ, Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo. Pág. 470. El Consultor.2004.

³² Francisco BLANC CLAVERO. “La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa” Documentación Administrativa 261-262, 2002.

la Unión europea, en materia de adjudicación, ya que no es lo mismo que su fuente sea convencional o contractual³³.

Aunque se definan conjuntamente es distinta la naturaleza jurídica de los Convenios administrativo en función de los sujetos intervinientes ya que, de ser Administraciones Públicas, no tendrán, en principio, carácter contractual, a tenor del art. 3.1 c) de la LCAP³⁴, como tampoco lo tienen las encomiendas de gestión que se realicen a las entidades y a las sociedades cuyo capital pertenezca totalmente a la propia Administración Pública conforme al párrafo l) del mismo precepto³⁵, y sí tienen esta consideración, de intervenir un particular, de acuerdo con lo establecido en el art. 3.1. d) en relación con el art. 5.2 b) de la LCAP.

Este criterio matizado conforme a la nueva redacción del precepto enunciado, trae causa en la Sentencia del TSJCE de 13 de enero de 2005, por la que se declaraba, entre otros, que el art. 3 apartado 1 letra c) anterior del TRLCAP incumple determinadas directivas europeas³⁶ al excluir de forma absoluta del ámbito de aplicación del TRLCAP, los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas con las demás entidades públicas y, por tanto, también los convenios que constituyan contratos públicos a efectos de dichas Directivas.

La citada Sentencia tiene como antecedente la Sentencia “Teckal”, del TSJCE de 18 de noviembre de 1999, por la que se considera que estaba sujeto a los procedimientos de adjudicación de contratos de suministro un Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Viano y una mancomunidad constituida por con varios municipios (AGAC), para la gestión de los servicios de energía y medio ambiente.

³³ En este sentido se ha tratado por la doctrina de excluir el convenio de adjudicación de una actuación urbanizadora –en concreto el supuesto de agente urbanizador– de la aplicación de las directivas comunitarias y legislación española de contratación pública para lo cual ha dedicado todo un número monográfico la revista Actualidad Administrativa, núm. 261-262 de septiembre 2001-abril 2002.

³⁴ Redactado conforme al Real Decreto ley 5/2005, de 11 de marzo (BOE 14 de marzo).

³⁵ Este apartado ha sido añadido tan bien por el art. 34 del Real Decreto ley 5/2005, de 11 de marzo.

³⁶ Directivas 93/36/CEE del Consejo de y 93/37/CEE del Consejo de 14 de junio de 1993.

Como consecuencia pues de estas Sentencias se ha procedido mediante el RD legislativo 5/2005 de 11 de marzo a dar una nueva redacción al el párrafo c) del apartado 1 del art. 3 del TRLCAP en virtud de la cual la exclusión de la legislación de contratos sólo se aplica a los Convenios de colaboración interadministrativo “siempre que la materia sobre la que verse no sea objeto de un contrato de obras, de suministro de consultoría y asistencia o servicios, o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior respectivamente a las cuantías que se especifican en los art. 135.1, 177.2 y 203.2”. Es decir, que se encuentren en supuestos cuya cuantía requiera la publicidad comunitaria que, en materia de obras no puede superar los 5.358.153 €, en suministro 750.000 €, y, en materia de consultoría, asistencia y servicios no exceda de 750.000 €, añadiendo que estarán excluidos los Convenios interadministrativos siempre que la materia sobre la que versen no sea objeto de un contrato de obras, de suministro, de consultoría y asistencia o de servicios o que siendo objeto de tales contratos su importe sea inferior, respectivamente, a las cuantías que exijan publicidad comunitaria.

2.1. Convenios Interadministrativos.

Al quedar excluidos, en los términos expresados, de la aplicación de la Ley de Contratos su fuente normativa se recoge en el art. 6 de la LRJPAC que concreta el contenido del Convenio, prevé la posibilidad de creación de un órgano mixto de control para resolver los problemas de interpretación y de cumplimiento y la posibilidad de creación de una organización común en forma de consorcio o sociedad mercantil (aquí el Convenio sería meramente instrumental o preparatorio de la persona jurídica consorcial o mercantil que se proyecta)³⁷. El art. 8 de la misma Ley restringe el contenido del Convenio al marco de competencias de las Administraciones que intervienen, que no pueden renunciar, en aras del Convenio, a sus competencias propias y residencia las cuestiones litigiosas referentes a aquél en la jurisdicción contencioso-administrativa. El art. 9 de la misma Ley declara aplicable a la Administración Local en la materia la legislación básica de régimen local, quedando la propia Ley como de aplicación supletoria.

³⁷ La Constitución y régimen jurídico de los Consorcios está regulada expresamente en Andalucía por la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía, teniendo por objeto la realización de actuaciones conjuntas, coordinación de actividades y consecución de fines de interés común entre Entidades Locales y cualquier otra Administración Pública o entidad privada sin ánimo de lucro que persiga fines de interés público concurrentes con los de la Administraciones Públicas.

Con respecto a la legislación básica de régimen local, con referencia exclusiva a las disposiciones que mencionan al Convenio, y no a las que regulan las relaciones de la Administración Local con otras Administraciones. El art. 57 de la LBRL meramente indica que la cooperación de la Administración Local con las Administraciones del Estado o de la Comunidad Autónoma puede articularse mediante Convenios Administrativo. El art. 70 del TRRL³⁸ dispone la colaboración de la Administración Local en la realización de obras o gestión de servicios del Estado, incluidos los de la Seguridad Social, mediante convenio. Finalmente el art. 72 del mismo texto legal prohíbe a la Administración Local costear servicios del Estado o de la Comunidad Autónoma, salvo mediante fórmulas de colaboración voluntaria a la prestación de los mismos (o sea, puede utilizarse, como una de estas fórmulas, el convenio, siempre que no se limite a la financiación, sino que también abarque a la colaboración en la gestión).

En este ámbito de la Administración Local la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuenta con la Ley 7/1993 de 27 de julio de Demarcación Municipal, cuyos arts. 37 a 42 son aplicables a la figura de Convenio. Son especialidades de esta Ley, respecto de la Legislación General examinada, las siguientes: por una parte prevé la posibilidad de traspaso de personal, que quedaría, de ser funcionario, en situación de Comisión de Servicio en el órgano a que se adscriba y en situación de servicio activo en el órgano de procedencia (evidentemente se silencia cualquier referencia al personal laboral, por haber éste de sujetarse a este respecto al Estatuto de los Trabajadores y Disposiciones Complementarias, especialmente a las normas que garantizan la estabilidad del trabajador frente a los cambios afectantes al empresario) y por otra parte se prevé también la posibilidad de adscripción de bienes y medios patrimoniales mediante cesión de uso.

2.2. Convenios urbanísticos entre la Administración y los particulares

Pese a los esfuerzos doctrinales para apartar estos Convenios del ámbito de la contratación administrativa al considerarlos negocios y contratos excluidos de acuerdo con el art. 3.1.d) de la LCAP, es mayoritaria la posición que considera que estos convenios tienen la naturaleza de un contrato administrativo especial conforme a lo establecido en el art. 5.1.b) cuyo régimen jurídico se establece en el art. 7 de la legislación de contratos.

³⁸ De conformidad con la disposición final séptima del TRRL, este artículo no tiene naturaleza de básico.

Y ello ya que el art. 3.1 d) señalado acota el ámbito objetivo y subjetivo de este tipo de Convenio con un marcado acento restrictivo, derivado sin duda del hecho fundamental de que el modo general y normal de relación sinalagmática y bilateral de las personas privadas con la administración es el contrato, siendo el convenio que escapa en general de la normativa de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas (sólo se aplican sus principios para resolver dudas y lagunas) según su art. 3.2 una mera excepción. Según dicho artículo, para que pueda celebrarse el Convenio y excluirse del ámbito de aplicación de la LCAP se precisan acumulativamente las siguientes circunstancias: a) Debe estar regulado por norma específica, b) Su objeto no debe estar comprendido dentro de los contratos regulados por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o por normas administrativas especiales, y lo cierto es que, como hemos visto, la legislación urbanística regula esta materia por lo que no se puede considerar excluido de la LCAP.

Por tanto los Convenios urbanísticos se han configurado como un Contrato administrativo especial conforme a lo establecido en el art. 5.2 b) de la LCAP dado que la relación regulada convencionalmente está calificada expresamente como administrativa, se encuentra prevista y dispuesta en una ley formal y guarda relación directa o inmediata con una responsabilidad-función pública, es decir, con el giro o tráfico propio de la Administración urbanística³⁹, cuyo régimen jurídico, de acuerdo con lo establecido en el art. 7 LCAP, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción se regirán con carácter preferente por sus propias normas y, supletoriamente por la LCAP.

Hay que tener en cuenta el papel relevante que hoy en día tiene los Contratos y Convenios entre la Administración y los particulares y que están siendo resaltados especialmente por la doctrina administrativa alemana que ha destacado esta figura para la solución de problemáticas complejas, en relaciones jurídicas que abarcan momentos temporales diversos, lo que supone una función complementaria y sustitutoria de la “actuación soberana unilateral” que asegura una mayor aceptación⁴⁰. Para esta doctrina el contrato adminis-

³⁹ La expresión «giro o tráfico» administrativo acoge posición de E. GARCÍA DE ENTERRÍA que utiliza este criterio para delimitar el ámbito conceptual del Derecho administrativo, su carácter estatutario. Cuando la Administración contratante actúa dentro de su «giro o tráfico» debe presidir esa actuación el Derecho administrativo y, por consiguiente, los contratos que se celebren deben ser administrativos. Con ello se elude la fórmula que la relacionaba con el «desenvolvimiento regular de un servicio público», ante la crisis y renovación que están viviendo los servicios públicos en la actualidad.

⁴⁰ Walter Krebs: Contratos y Convenios entre la Administración y particulares. Documentación administrativa.

trativo “se encuentra en la intersección de dos entramados de relaciones: como expresión del Estado cooperativo dentro de la actuación estatal consensuada y como regulación jurídico-obligacional dentro de las actuaciones jurídico-formales. Tiene por un lado, una posición jurídica extraordinaria por su forma jurídica y por su carácter jurídico-obligacional y, por otro, se configura como modelo especial de la creación del Derecho”⁴¹.

En esta dirección la LOUA considera un deber para las Administraciones con competencia en materia de ordenación urbanística el facilitar y promover la iniciativa privada⁴² que se materializará a través de los convenios urbanísticos con particulares con la finalidad de establecer los términos de la colaboración para el mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística.

3. Algunas consideraciones sobre la aplicación del régimen contractual a los Convenios urbanísticos

3.1. Incidencia de la legislación de contratos en la legislación urbanística

Como hemos dicho, los Convenios urbanísticos entre la Administración y los particulares tienen la consideración de Contrato administrativo especial conforme a lo establecido en el art. 5.2 b) de la LCAP cuyo régimen jurídico, de acuerdo con el art. 7 LCAP, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción se registrarán con carácter preferente por sus propias normas y, supletoriamente por la LCAP.

También hemos visto las normas propias de los Convenios urbanísticos de planeamiento y gestión y su sujeción a los principios de transparencia y publicidad. Ahora tenemos que analizar, aunque sea someramente, la incidencia de la legislación contractual, de aplicación supletoria, a la regulación urbanística, que está siendo objeto de gran debate doctrinal a raíz de la Sentencia del TJ-

Para este autor el verdadero significado de los contratos de la Administración con los particulares, no está ya en la posible sustitución de un mandato soberano unilateral ni en la competencia consensuada que puede hacer a los mandatos imperativos sino que se encuentra “donde el Estado no puede cumplir sus funciones o no puede hacerlo del modo pretendido sin la cooperación voluntaria de fuerzas sociales organizadas o no organizadas. De ahí que el contrato administrativo se dé especialmente en el Derecho urbanístico, en la protección del medio ambiente y en amplios sectores de la asistencia social”.

⁴¹ W. Krebs, Documentación administrativa. pág. 60.

⁴² Art. 5.2.

CE de 12-7-2001 recaída en el asunto “Scala” y su impacto en el ordenamiento español, recaído fundamentalmente en la STSJ de la Comunidad Valenciana de 1-10-2002 en cuyo pronunciamiento se sostiene:

“... que la adjudicación a un particular de un plan de urbanización que permite a su titular la realización directa de una obra pública, es un contrato de obra, y ha de respetarse en cualquier caso la normativa comunitaria sobre contratación administrativa, y por ello entiende que la normativa urbanística italiana, que permite al titular del suelo que solicita una licencia urbanística, o al titular de un plan, realizarlo por sí mismo, sin cumplir la normativa comunitaria en relación con la contratación es contraria a la Directiva 93/1997/ CEE, de 14 de junio de 1993, sobre Coordinación de los Procedimientos de Adjudicación de los Contratos Públicos de Obras...”

Pese a que la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ de Valencia al TC fue declarada inadmisibile⁴³, lo cierto es que en el Auto dictado no se plantea el problema planteado de compatibilidad entre la Ley reguladora de la Actividad Urbanística de Valencia y la LCAP “que se presupone”, sino de inobservancia de aquella disposición, errando el TSJ, a juicio del TC, al comparar preceptos legales que regulan instituciones distintas cuales son la cesión de contratos y la subrogación

En todo caso la persona natural o jurídica que suscriba el Convenio con la Administración debe contar con capacidad de obrar y solvencia económica, financiera, técnica o profesional conforme al art. 15 de la LCAP, lo que puede entrañar dificultades en caso de que no cuente con la titularidad del suelo o disponga de un patrimonio social insuficiente, y no debe estar incurso en las prohibiciones para contratar cuyas circunstancias se detallan en el art. 20 .

Especial problemática tiene la aplicación de los principios de contratación para suscribir los Convenios urbanísticos, en especial la libre concurrencia e igualdad de los procedimientos de adjudicación, dada la imposibilidad material de liberalizar el suelo, así como la tramitación de los expedientes por los procedimientos de concurso, con los correspondientes Pliegos de Condiciones técnico-económicas, que solamente pueden plantearse en la fase de planeamiento, cuya viabilidad se suscita en los supuestos de gestión indirecta de la urbanización u obra pública.

En todo caso hay que tener en cuenta el carácter participativo de la elaboración de los planes urbanísticos y la publicidad de sus normas y planos

⁴³ Auto del TC núm. 133/2002, de 16 de julio.

como elementos que pueden considerarse, en relación con la libre concurrencia e igualdad que informa los procedimientos contractuales, de forma intrínseco.

3.2. Las garantías del cumplimiento de los Convenios

En principio, la legislación urbanística, suele precisar la presentación de garantías o cauciones de forma previa, en algunas autorizaciones, necesarias para la ejecución del desarrollo urbanístico. Sometiendo habitualmente a licencia previa, el derecho de edificar, a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, etc.

Existen de otra parte, dentro de la LOUA otras imposiciones y exigencias de caución, y son aquellas que hacen relación a la naturaleza convenida en la resolución de actos y actuaciones de esta naturaleza, que asegure el cumplimiento de lo convenido, y ello, porque en muchas de estas actuaciones, lo acordado, no deja de presentar o implicar, por parte de la actuación municipal, el ejercicio de potestades administrativas, que podrían verse lesionadas y con ello, el interés público, quedando de esta forma, salvaguardados de posibilidades no deseadas, pero posibles, de tal suerte, que pasamos a analizar, ambos apartados.

Por tanto es necesario que los Convenios contemplen la garantía necesaria y conveniente, dada la diversidad de ejecuciones llevadas a cabo mediante estos instrumentos, como caución, tanto de la correcta ejecución de un contrato, que no implica el ejercicio de poderes exorbitantes por parte de la administración al tratarse de una imposición legal para la contratación administrativa en la LCAP.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO. LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

Tanto los Convenios de planeamiento como de gestión se rigen por los principios comunes de transparencia y publicidad, en las fases de “tramitación, celebración y cumplimiento”, añadiéndose, para los convenios de gestión, también la aplicación de estos principios en la fase de “negociación”⁴⁴.

⁴⁴ En tanto se regula reglamentariamente Hay que entender la transparencia y publicidad en la negociación de los Convenios en los mismos términos que establece el TRLCAP al regular los procedimientos negociados.

Su plasmación concreta, en lo relativo a su tramitación, se encuentra técnicamente en la publicación de los mismos en el BOP⁴⁵ previa inclusión en el correspondiente registro administrativo y la preceptiva información pública antes de su aprobación⁴⁶.

Por otro lado, y, en el ámbito del Régimen Local, y aunque conforme a la distribución competencial establecida en la LBRL, son dos órganos distintos los que aprueban los instrumentos de Gestión⁴⁷, y Planeamiento, corresponde al Pleno⁴⁸, la aprobación de ambos al poner fin a la tramitación municipal.

Por tanto la aprobación definitiva del Convenio requiere un primer acuerdo, equivalente a la aprobación inicial, para someter el documento a información pública, por un plazo no inferior al mes los de planeamiento⁴⁹ y, de veinte días, los de gestión⁵⁰ y, tras la misma y oídas e informadas las alegaciones el acuerdo definitivo de aprobación, su inscripción en el registro administrativo y publicación en el Boletín Oficial correspondiente.

La regulación de este Registro administrativo se ha establecido mediante Decreto 2/2004, de 7 de enero, por el que se regulan los registros administrativos de instrumentos de planeamiento, de convenios urbanísticos y de los bienes y espacios catalogados y se crea el registro autonómico de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la inscripción en el Registro de la Propiedad de los Convenios Urbanísticos, de acuerdo con el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, (BOE 23 de julio de 1997), se efectuará mediante certificación administrativa del órgano urbanístico actuante que cumpla los requisitos establecidos en el art. 2 de ésta disposición siempre que los

⁴⁵ Art. 41.3.

⁴⁶ Art. 39.2.

⁴⁷ Art. 21.1 j).

⁴⁸ Art. 22.2 c).

⁴⁹ Art. 32.1 2ª.

⁵⁰ Art. 95.2.2ª

referidos actos modifiquen, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas, pudiendo llevarse a cabo las segregaciones o modificaciones hipotecarias que procedan para la determinación registral de la finca que es objeto de cesión de acuerdo con lo establecido en el art. 30.4 de las normas complementarias reseñadas.

Finalmente, y en cuanto al régimen de impugnación de acuerdos, sin perjuicio de los recursos administrativos pertinentes se plantea una dualidad en cuanto al órgano jurisdiccional competente para conocer de las demandas que se presenten frente a los Convenios ya que, de ser frente a un Convenio de Planeamiento, y pese a no incluirse como instrumentos de planeamiento, están incluidos dentro del Título I (instrumentos de Ordenación) Capítulo IV que se refiere a la “elaboración, aprobación y sus efectos, la vigencia y la innovación de instrumentos de planeamiento” por lo que correspondería su conocimiento a la Sala de lo Contencioso-administrativo⁵¹, al ser competente en “cualquier clase de instrumentos de planeamiento urbanístico”. Sin embargo los Convenios de Gestión están incluidos en el Título IV que se refiere a la ejecución del planeamiento siendo competente los Juzgados de lo Contencioso-administrativo⁵².

V. TIPOLOGÍA DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS ENTRE DOS O MÁS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA LEGISLACIÓN DE ANDALUCÍA

Esta fórmula convencional ha experimentado en los últimos años un crecimiento notable merced a las nuevas técnicas de organización y funcionamiento del aparato administrativo, las cuales son resultantes de la moderna concepción instrumental de la Administración pública como maquinaria al servicio de los intereses generales. En el ámbito que nos incumbe –territorial y urbanístico–, y sin perjuicio de los Convenios interadministrativos atípicos que se puedan suscribir, se pueden distinguir los siguientes:

5.1. Convenios interadministrativos para la prestación de asistencia técnica y administrativa en materia de ordenación urbanística

La LOUA se refiere expresamente a los Convenios Interadministrativos en relación con la Cooperación y colaboración en su art. 4 para establecer que:

⁵¹ LRJCA: art. 10.1 a).

⁵² LJJCA: art. 8.

“Las Administraciones Públicas y las entidades a ellas adscritas o dependientes de las mismas en el ejercicio de la actividad urbanística se registrarán por los principios de cooperación y colaboración.

A estos efectos y en el ámbito de sus respectivas competencias podrán celebrar convenios de colaboración con la finalidad, entre otras, de prestación de asistencia y cooperación a las Entidades Locales en materias tales como la ordenación urbanística, ejecución de los instrumentos de planeamiento, intervención de la edificación y uso del suelo, y protección de la legalidad”.

Por otro lado el art. 92 posibilita que en el marco de la Colaboración interadministrativa se puedan suscribir Convenios en los términos autorizados por la legislación de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y de régimen local y por la LOUA, aunque parece circunscribirlos, en principio, a la financiación de los órganos comarcales o supramunicipales para la prestación de asistencia técnica y administrativa a los municipios en materia de ordenación urbanística, en todos o algunos de los siguientes fines:

- a) Redacción, gestión y ejecución del planeamiento.
- b) Consultoría y asistencia técnica.
- c) Prestación de servicios.
- d) Actividad urbanizadora y edificatoria, gestión y explotación de las obras resultantes.

5. 2. Convenios interadministrativos para la gestión patrimonial

La LPAP, aunque de aplicación limitada a las CCAA y EELL en virtud de los títulos competenciales, recoge la posibilidad de celebrar Convenios patrimoniales y urbanísticos entre la AGE, sus organismos públicos vinculados a ella o dependientes, con otras Administraciones públicas o personas jurídicas de derecho público o de derecho privado pertenecientes al sector público con el fin de ordenar las relaciones de carácter patrimonial y urbanístico entre ellas en un determinado ámbito o realizar actuaciones comprendidas en la LPAP en relación con los bienes y derechos de sus respectivos patrimonios⁵³. La regulación establecida prevé que estos Convenios se limiten a recoger compromisos de actuación futura de las partes, revistiendo el carácter de acuerdos marco o protocolos generales, o prever la realización de operaciones concretas y determinadas, en cuyo caso podrán ser inmediatamente ejecutivos y obligatorios para las partes considerándose la totalidad de las operaciones contempladas en el mismo un úni-

⁵³ Art. 186-188.

co negocio complejo, que, previo el cumplimiento de los requisitos procedimentales establecidos, y una vez firmados, constituirán título suficiente para inscribirse en el Registro de la Propiedad u otros registros.

5. 3. Convenios interadministrativos de Planeamiento

A diferencia de la redacción establecida para los Convenios de Gestión, el art. 30.1 define como sujetos de estos Convenios a “la Administración de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, así como los organismos adscritos o dependientes de una y otros, podrán suscribir *entre sí* y con otras Administraciones y sus organismos convenios interadministrativos” siendo el objeto “definir de común acuerdo y en el ámbito de sus respectivas competencias los términos en que deba preverse en el planeamiento urbanístico la realización de los intereses públicos que gestionen.

Estos Convenios se rigen en todo lo no previsto en la LOUA por la LRJ-PA, no siendo de aplicación lo establecido para la tramitación de los Convenios entre particulares en el ap. 2 del art. 30 aunque sí los principios de transparencia y publicidad.

5.4. Convenios interadministrativos para la actividad de ejecución. Consorcios urbanísticos

El art. 90.2 c) de la LOUA autoriza, con carácter general, a las Administraciones Públicas para suscribir convenios de colaboración con otras administraciones, organismos de ellas dependientes o entidades por ellas fundadas o controladas para las actividades de ejecución.

En este punto habrá que determinar, caso por caso, si no nos encontramos ante una actividad contractual y por tanto sujeta al TRLCAP de acuerdo con la nueva definición del art. 3.1 apartados c) y l) como consecuencia de las sentencias recaídas en el ámbito europeo arriba comentadas.

En cuanto a los Consorcios que puedan constituir entre ellas, el art. 93.2 prevé que se integren personas (jurídicas) privadas previa suscripción de convenio pero será la prevista en la legislación general –sin fines de lucro– y en ningún caso podrá ser mayoritaria.

5. 5. Convenios interadministrativos para la Gestión Integrada

Ya sea a través del instrumento de planeamiento o mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución la LOUA prevé la ejecución

mediante las denominadas Áreas de Gestión integrada que comportará la coordinación e integración de las acciones de la Administración de la Junta de Andalucía y los Municipios y en su caso restantes administraciones⁵⁴, habilitándose la organización consorcial en los términos que “libremente” acuerden las Administraciones.

Esta forma de Consorcio se puede prever directamente en el instrumento de planeamiento o constituir voluntariamente por los municipios afectados, la Administración de la Junta de Andalucía y las restantes administraciones afectadas o interesadas.

5. 6. Convenios interadministrativos para la ejecución de actuaciones de interés autonómico

Recientemente, junto a la materia de ordenación urbanística también habría que incluir los aspectos que en materia de ordenación territorial se prevén en la reciente reforma de la LOTA⁵⁵ en virtud de la cual para el desarrollo de las actuaciones de interés autonómico, que junto a las actuaciones sectoriales y territoriales que se expresan puede implicar la implantación de usos productivos, dotaciones, o cualesquiera otros análogos que precisen desarrollo urbanístico y vincularán directamente al planeamiento que deberá incorporar sus determinaciones con ocasión de la siguiente innovación urbanística, podrán celebrarse convenios de colaboración con el municipio o municipios afectados, en los que podrán concertarse los términos de la actuación y su ejecución.

Pese a lo discutible de esta figura desde la perspectiva de la autonomía municipal y las críticas que puedan realizarse lo cierto es que se constituye como un instrumento muy potente que posibilita, una vez aprobado, el juego de actuaciones territoriales y urbanísticas por parte de la administración autonómica de forma inmediata, y cuya aplicación deberá realizarse de forma concertada con la Administración municipal.

⁵⁴ LOUA Art 144.

⁵⁵ El art. 43 de la Ley 3/2004, de 28 de diciembre, ha añadido un nuevo Título IV a la LOTA denominado “De las actuaciones de interés autonómico” incorporando los art. 38 sobre la Declaración de Interés autonómico y el art. 39 sobre los Proyectos de Actuación. En el apartado 4 de este último precepto se recoge que “ Para el desarrollo de las actuaciones a que se refiere el presente artículo podrán celebrarse convenios de colaboración con el municipio o municipios afectados, en los que podrán concertarse los términos de la actuación y su ejecución”.

En todo caso, la figura de los Convenios interadministrativos se ha extendido a la mayoría de las actuaciones en las que está en juego intereses concurrentes, en especial de infraestructuras o patrimoniales, de las Administraciones implicadas promoviéndose en estos momentos un gran número de ellos vinculados a la construcción de viviendas protegidas⁵⁶ que podemos considerar dentro de los tipos expuestos como Convenios patrimoniales al implicar la gestión de los PPS de las Administraciones intervinientes.

VI. TIPOLOGÍA DE LOS CONVENIOS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS PARTICULARES

El segundo tipo de convenio, el convenio de la Administración con personas privadas, se encuentra regulado en la LOUA la cual, como se ha dicho, establece su régimen jurídico propio, rigiéndose supletoriamente, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la LCAP. En cualquier caso ninguno de estos Convenios puede considerarse, a tenor de lo establecido en el art. 88 de la LRJPAC una forma de terminación convencional del procedimiento.

Como es sabido, salvo peculiaridades que puedan darse, el Convenio Urbanístico tiene dos variantes: el Convenio para el planeamiento y el Convenio para la gestión. La STS de 15 de marzo de 1997, recogida en la STS de 9 de marzo de 2001, 31 de enero de 2002 ha subrayado las diferencias entre Convenio de Planeamiento y Gestión al afirmar que:

“A diferencia de los Convenios de gestión urbanística, para la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado, los Convenios de planeamiento, como el que se enjuicia, constituyen una manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas, que tiene por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor.

Aunque el convenio o acto convencional en cuestión se dirige a preparar y poner en marcha una alteración del planeamiento, constituye una realidad o acto sustantivo independiente del procedimiento de modificación o revisión del Plan, que no puede ser considerado como acto de trámite a efectos del artículo 37.1 en relación con el 82, c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”.

⁵⁶ La Conferencia Sectorial del Suelo y la Vivienda celebrada el 22 de enero de 2003 concluye con la firma de un Acuerdo de mínimos por parte de 12 Comunidades Autónomas (las gobernadas por el PP, más Cataluña, Canarias, Ceuta y Melilla) e incluye entre sus propuestas la de incentivar en primer lugar la firma de convenios interadministrativos que precisen el destino futuro de los suelos patrimoniales en atención a los distintos intereses en juego y fijen las cesiones para usos públicos y los procedimientos de venta de los sobrantes

Entre la tipología que con carácter general se ha establecido para los Convenios, partiendo de la distinción reseñada sobre la base del soporte legal previamente establecido entre la administración y los particulares, que se pueden encontrar en la legislación urbanística andaluza, podemos señalar los siguientes:

1. Convenios urbanísticos de planeamiento

El objeto de estos Convenios según enuncia el art. 30.2 estará relacionado con “la formación o innovación de un instrumento de planeamiento”, pudiendo suscribirse de forma conjunta o separada “con cualesquiera personas, públicas o privadas, sean o no propietarias de suelo.

Las reglas de aplicación quedan fijadas en:

- 1.- Vinculación únicamente para iniciar y tramitar el pertinente procedimiento.
- 2.- Que la cesión del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la Administración urbanística, bien en suelo o cantidad sustitutoria en metálico (que en su caso incluirá la valoración realizada por la Administración), se integrará en el patrimonio público de suelo correspondiente.
- 3 En el acuerdo aprobatorio, que se sustanciará tras la información pública en el BOP⁵⁷, contendrá como mínimo se identificará a los otorgantes y señalará su ámbito, objeto y plazo de vigencia situación y emplazamiento de los terrenos afectados, y será publicado tras su firma por la Administración urbanística e se incluirá en un registro público de carácter administrativo.
4. La tramitación, celebración y cumplimiento de los convenios regulados en este artículo se regirán por los principios de transparencia y publicidad.

La Convenios de planeamiento pueden tener dos tipos de objeto: por un lado la formación de un instrumento de planeamiento y, por otro, la innovación (que puede implicar una modificación o revisión del instrumento de planeamiento) de alguna de las determinaciones del instrumento de planeamiento vigente, ya sea en cuanto uso, localización de espacios libres o dotaciones, tipologías etc. que no se encuentren excluidas en el art. 36.1 de la LOUA.

⁵⁷ Art. 39.

1.1. Convenio para la formación de un instrumento de planeamiento

La expresión “formación” de un instrumento tiene que ver con las determinaciones que se establezcan para la “formulación” del mismo, cuya iniciación puede suscitarse por los particulares en el caso de Planes de sectorización, Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Detalle, y, también, durante la tramitación de los Planes Generales de Ordenación urbanística y los Planes de Ordenación Intermunicipal, al objeto de lograr un “mejor y más eficaz desarrollo de la actividad urbanística”⁵⁸.

La posibilidad de convenir la formación de un determinado instrumento de planeamiento va a suscitar una nueva modalidad de convenios no sólo en orden a la financiación de los instrumentos de desarrollo sino también en cuanto a la ordenación de determinados sectores durante la tramitación del planeamiento general.

1.2. Convenio para la innovación de un instrumento de planeamiento

Hasta hoy estos son los convenios más frecuentes en especial al tener por objeto la modificación puntual siendo muy amplia y variada la casuística de los mismos.

El procedimiento es el establecido en el art. 36.2, excepto para la delimitación de nuevas unidades de ejecución que se realizarán por el procedimiento establecido en el art. 18.1 de la LOUA, sin perjuicio de que tengan también la consideración de innovación de instrumentos de planeamiento.

2. Convenios urbanísticos de gestión

Vienen regulados en el art. 95 de la LOUA, al señalar la posibilidad de celebrarlos entre las Administraciones autonómica y los Ayuntamientos, conjunta o separadamente con personas públicas y privadas, tengan éstas o no la condición de propietarios de los terrenos afectados, al objeto de “determinar las condiciones y los términos de la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico en vigor en el momento de la celebración del convenio”, rigiéndose por los mismos principios de transparencia y publicidad, y de acuerdo con las siguientes reglas:

⁵⁸ Art. 5.2.

1. El destino de la cesión del aprovechamiento urbanístico será el PPS.
2. Los convenios que tengan por finalidad la elección o sustitución del sistema de ejecución, la fijación de sus bases, o incluyan entre sus compromisos algunos de los objetos establecidos para la reparcelación, según lo dispuesto en el artículo 100.2 de esta Ley, deberán ser sometidos antes de su firma a información pública por un plazo de veinte días.
3. El acuerdo de aprobación del convenio, que, al menos, identificará a los otorgantes y señalará su ámbito, objeto y plazo de vigencia, será publicado por la Administración tras su firma en los términos previstos en el art. 41.3 de la LOUA. Dicho acuerdo, junto con el convenio, se incluirán en un registro público de carácter administrativo.

Entre los tipos específicos de Convenios de Gestión que se recogen expresamente en la LOUA, sin mencionar los referidos a los compromisos que constituyan objeto de la reparcelación conforme al art. 100.2 de la LOUA, ni los que se recogen en materia de expropiación forzosa en la LEF⁵⁹, podemos señalar los siguientes:

2.1. Convenio para la determinación del sistema de actuación y forma de gestión

Esta previsto en el art. 108.2 de la LOUA que la Administración para el caso de que estén de acuerdo los propietarios que representen más del 50% de los terrenos afectados para determinar el sistema de actuación (privada o pública)⁶⁰, y forma de gestión de la actuación (directa o indirecta)⁶¹ en el caso de la expropiación o de cooperación⁶².

⁵⁹ En materia expropiatoria se recogen al menos tres tipos de acuerdos de voluntades:

El primero de ellos tiene lugar antes del inicio del procedimiento cuyo objeto no es fijar el justiprecio sino evitar que sea necesario el inicio del expediente y posterior fijación de un justiprecio que encajaría dentro de los contratos privados establecidos en el art. 5.3 LCAP.

Otro supuesto de acuerdo de voluntades es el que tiene su base en el art. 24 de la LEF y 25 a 27 de su Reglamento las partes tienen amplio margen de maniobra para decidir sobre la cuantía del justiprecio y sobre el modo de pago, admitiéndose incluso el pago en especie con muy variados contenidos y formulaciones, lo que les dota en muchos casos de una estructura sinalagmática similar a la permuta, aunque el hecho de que surjan en el seno de un procedimiento expropiatorio y la finalidad perseguida (que trasciende del mero intercambio patrimonial y que consiste precisamente en poner fin al expediente) impide que puedan confundirse sin más con tales contratos.

⁶⁰ LOUA: art. 107.

⁶¹ LOUA: art. 116.

⁶² LOUA: art. 123.1 B)

2.2. Convenio para la sustitución del sistema de actuación por compensación

En lo relativo a la sustitución del sistema de actuación por compensación el art. 109 de la LOUA establece la posibilidad de finalización por Convenio en el que podrá preverse, en las condiciones que al efecto se precisen, la continuación en el proceso urbanizador y edificatorio por parte de los propietarios que así lo deseen, no obstante la declaración del incumplimiento y la sustitución del sistema de actuación. También podrán celebrarse convenios preparatorios de la terminación, incluso convencional, del procedimiento.

En estos casos la elección del sistema de actuación que deba sustituir al de compensación se efectuará con arreglo a los siguientes criterios:

- si la sustitución derive de procedimiento de declaración de incumplimiento iniciado a instancia de parte interesada en asumir la gestión de la actuación urbanizadora, procederá el establecimiento del sistema de expropiación mediante gestión indirecta.

- cualquiera que sea la forma de iniciación del procedimiento de declaración de incumplimiento, será preferente el sistema de expropiación mediante gestión directa cuando exista urgente necesidad pública declarada por el municipio de incorporar los terrenos al patrimonio público de suelo o de destinarlos a la construcción de viviendas en régimen de protección pública u otros usos de interés social.

2.3. Convenios para la terminación del procedimiento de declaración de incumplimiento del sistema de actuación por compensación

Así mismo se prevé en el art. 110 el procedimiento para la declaración de incumplimiento y sustitución del sistema de actuación por compensación que se iniciará de oficio o a instancia de parte cuya terminación podrá ser o preparada mediante convenios urbanísticos con los propietarios que, no obstante la sustitución del sistema de actuación, deseen continuar incorporados al proceso urbanizador y edificatorio, o, sustituir la resolución administrativa unilateral, mediante convenio urbanístico suscrito con todos los propietarios afectados y las demás personas incorporadas al sistema de actuación sustituido.

2.4. Convenios relativos a la asunción de gastos de urbanización

El art. 113.1 establece cuales son los conceptos susceptibles de considerarse gastos de urbanización a los efectos de imponer al propietario la carga

real de levantamiento de la parte proporcional de los costes de urbanización prevé, expresamente en el ap. k), el de “cualesquiera otro asumido mediante Convenio urbanístico o establecidos en la correspondiente concesión administrativa”.

2.5. Convenio para el pago en especie del justiprecio en el sistema de expropiación.

Está previsto en el art. 120.2 que el pago del justiprecio pueda producirse, de acuerdo con el expropiado, mediante la entrega o permuta de otras fincas, parcelas o solares, no necesariamente localizada en la unidad de ejecución, perteneciente a la administración actuante o al beneficiario de la expropiación.

Consideramos que esta modalidad de pago deberá revestir la forma de Convenio urbanístico, sin perjuicio de que de no existir acuerdo no proceda su formalización y se acuda al procedimiento previsto en esta disposición con intervención de la Comisión Provincial de Valoraciones.

2.6. Convenio de adjudicación de la actuación urbanizadora al agente urbanizador

La gestión indirecta de la actividad de ejecución en el sistema de expropiación se realiza por concesión estableciéndose en el art. 119.1 3º) de la LOUA que la adjudicación se formalizará mediante el correspondiente Convenio urbanístico excluyéndolo expresamente de la necesidad de someter a información pública o trámite alguno. Esta adjudicación conlleva el deber de presentar el proyecto de urbanización que asuma las condiciones de adjudicación así como la iniciación de la actividad de ejecución o del procedimiento expropiatorio.

2.7. Convenio para la fijación de las Bases del Sistema de Cooperación

Ya sea propietario único o varios propietarios, la LOUA prevé la posibilidad de fijar las Bases del Sistema mediante Convenio urbanístico en el art. 123.3, pudiendo extenderse esta participación en el sistema posteriormente, mediante la constitución de una Asociación administrativa.

2.8. Convenio para el aplazamiento de pago de los gastos de urbanización en el Sistema de Cooperación

Está permitida la posibilidad de que la Administración mediante Convenio, cuando las circunstancias así lo aconseje y en las condiciones que se de-

terminen y de acuerdo con la entidad o sociedad que asuma la gestión, convenga con los propietarios el aplazamiento del pago de los gastos de urbanización de acuerdo con lo establecido en el art. 124.b) de la LOUA.

2.9. Convenio por el que se establece procedimientos sustitutorios al pago en metálico del precio de la ejecución de obras

El art. 127.2 de la LOUA recoge una fórmula sustitutoria al pago en metálico del precio de ejecución de obra en el sistema de cooperación que requiere su previa valoración y que consiste en la enajenación de suelo edificable a favor de la empresa urbanizadora o la adjudicación a la misma de aprovechamiento lucrativo, edificabilidad o solares resultantes de la urbanización.

2.10. Convenio para el establecimiento del sistema de compensación .

La LOUA establece en su art. 138 en relación con el art. 131, que cuando la totalidad de propietarios esté dispuesta a asumir conjuntamente la entera actividad de ejecución, por sí o mediante la participación de agente urbanizador, conforme a las condiciones libremente pactadas y exista conformidad entre los propietarios y el municipio se podrá suscribir un Convenio para el establecimiento del Sistema que seguirá, salvo regulación específica o participación de agente urbanizador, la misma regulación que para el supuesto de propietario único

2.11. Convenio para la sustitución de las cesiones patrimoniales por el pago en metálico

Se trata de una variedad o especialidad del Convenio anterior, en el que se especifica, de acuerdo con lo establecido en el art. 72 c) de la LOUA, la sustitución de las cesiones patrimoniales correspondientes a la Administración por pago en metálico, que deberá valorarse por la Administración, e integrar el PPS.

2.12. Convenio para la cesión gratuita de dotaciones

El art. 143.2 b) prevé expresamente la cesión gratuita de dotaciones mediante Convenio en las actuaciones urbanizadoras no integradas equivalentes a las actuaciones asistemáticas.

En este sentido el art. 177 de la LOUA posibilita la inscripción en el Registro de la Propiedad de aquellos convenios urbanísticos que supongan la alteración de la descripción registral, del dominio o de cualquier otro derecho real de la finca o fincas objeto del mismo.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Aunque la ley regula los Convenios de Planeamiento y Gestión de forma diferenciada, la realidad es que la mayoría de los Convenios que se efectúan en el ámbito urbanístico son mixtos o atípicos. Hay que considerar, en todo caso a los Convenios de Planeamiento como convenios marco ya que los mismos pueden regular aspectos relativos a la gestión como es la cesión de aprovechamientos urbanísticos.

Los Convenios urbanísticos interadministrativos no pueden tener ya por objeto contratos sometidos a las Directivas europeas, ya sea de obras, servicios o suministros, en la medida en que interviene un poder adjudicador. Tampoco las sociedades públicas instrumentales de una determinada Administración pueden recibir directamente encargos de Administraciones públicas distintas.

Muchas de las teorías dominantes en la segunda mitad del siglo XX, basadas en la planificación estricta y centralizada que imponen zonificaciones cerradas y usos estrictamente separados están siendo sometidas a discusión por intelectuales de difícil clasificación ideológica que plantean estrategias de gestión urbana basadas en la comunidad, la diversidad de usos e inclusive la concentración de densidad (y pluralidad) sobre el principio del “orden espontáneo” y un funcionamiento saludable del entorno urbano.

Los Convenios urbanísticos entre la Administración y los particulares pueden ser un instrumento adecuado para la solución consensuada de los problemas de una organización compleja como es la Ciudad. Se trata de una planificación que sin desprestigiar los vuelos, descienda a las calles, que contemple, coloquialmente, la ubicación de la “tienda de la esquina”, localice las encrucijadas, los puntos de encuentro, para “mantener y mejorar las condiciones de la calidad de vida en Andalucía” (art. 3.1 a) LOUA).

BIBLIOGRAFÍA

A) De carácter general

- Derecho Urbanístico de Andalucía. Íñigo del Guayo Castiella y Silvestre Martínez García (directores). Marcial Pons, 2003. Págs. 351-411.
- Derecho Urbanístico de Andalucía. Enrique Sánchez Goyanes (director). El Consultor. 2004. págs. 699-721.

Comentarios a la LOUA. Venancio Gutiérrez Colomina, Ángel Cabral González-Sicilia. Thomson-Aranzadi. 2004

Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Antonio Baena González. Editorial Montecorvo. 2003. Pág. 343.

B) De carácter específico.

CANO MURCIA, A: Teoría y práctica del Convenio Urbanístico. Doctrina, legislación, jurisprudencia y formularios. Editorial ARANZADI, 1996, 347.

BUSTILLO BOLADO, R.O. y CUERNO LLATA, J.R.: Los Convenios Urbanísticos entre Administraciones locales y Particulares. Editorial ARANZADI, 1997, 237 PÁGS.

HUERGO LORA, A: “los Convenios Urbanísticos, Editorial CIVITAS, Madrid,, 1998. 251 págs.

C) Artículos de revistas.

CORRAL GARCÍA. E. “Los Convenios urbanísticos”. El Consultor nº 14/1995, págs. 2.047 y ss.

LÓPEZ PELLICER, A “Naturaleza, supuestos y límites de los Convenios Urbanísticos”. Revista de Derecho Urbanístico” nº 146/1996, pág. 97 y ss.

PAULINO MARTÍN HERNÁNDEZ: Los Convenios urbanísticos. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente nº 144/1995.

Los Convenios urbanísticas en la actualidad. CUNAL Págs. 313 y ss.

Francisco BLANC CLAVERO. “La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa” Documentación Administrativa 261-262, 2002

FRANCISCO BLANC CLAVERO. “La posición jurídica del urbanizador: urbanismo concertado y contratación administrativa” Documentación Administrativa 261-262, 2002

ARZAMENA SIERRA, J. “Algunas consideraciones sobre la institución contractual y el urbanismo: Los llamados Convenios Urbanísticos. Revista de Derecho Urbanístico nº 146/1996, pág. 11.

ALONSO, M. J.; “Responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de los Convenios Urbanísticos en la reciente Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, Revista EALA, núms.. 271-272/1996. pág. 853 y ss.

WALTER KREBS: Contratos y Convenios entre la Administración y particulares. Documentación administrativa.

Documentos en Internet.

“The ephemeral city” Joel Kotkin. www.metropolismag.com

“The Rise of ephemeral city” Joel Kotkin. Metropolis Magazine
www.metropolismag.com

“Cities:Places Sacred, Safe and Busy” Joel Kotkin. www.joelkotkin.com

“How Simcity Influences Planning Culture” Daniel G. Lobo.
www.americancity.org

“Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High-Technology of Growth”. Richard Florida. Carnegie Mellon University. Center of Urban and Metropolitan Policy. www.brookings.edu

JURISPRUDENCIA



COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Las penas de inhabilitación y la condición de funcionario público

Pedro Luis Serrera Contreras

Abogado del Estado

SUMARIO: I. REFERENCIA A UNA PROPUESTA. POSTURA JURISPRUDENCIAL. II. LA INHABILITACIÓN EN LA LEGISLACIÓN PENAL. III. ALGUNA PRECISIÓN SOBRE LA INHABILITACIÓN. IV. LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS. V. LOS PALABRAS CARGO Y EMPLEO. VI. EFECTO ADMINISTRATIVO DE LA INHABILITACIÓN ABSOLUTA. VII. EL PROBLEMA EN LA INHABILITACIÓN ESPECIAL. VIII. PROPUESTA CONCLUSIVA.

I. REFERENCIA A UNA PROPUESTA, POSTURA JURISPRUDENCIAL

En el número 98 de la Revista de Administración Pública, correspondiente al año 1982, aparece un trabajo de Francisco Javier Montero y Casado de Amezúa, sobre las inhabilitaciones para la profesión de funcionario. Aunque alude a la sanción administrativa de separación del servicio, el grueso de su aportación recae en aquellas inhabilitaciones impuestas por sentencia penal.

Hay que remitirse íntegramente a ese importante trabajo donde se comenta la legislación entonces vigente y se hace un repaso de la doctrina oportuna sobre aquellas materias. Basta ahora con recoger su principal conclusión: «la imposición de la pena de inhabilitación absoluta a funcionarios públicos no debe entrañar de suyo y por la fuerza de los preceptos del Código Penal el que tenga que perderse la condición de funcionario profesional, debiendo considerarse cumplida la pena... con la pérdida del cargo y con la imposibilidad de ostentar ése o cualquier otro durante el tiempo de la condena.» De la lógica de lo expuesto se deduce que esta limitación quedará sin efecto una vez cumplida la condena, sin que sea dable extenderla hasta el momento en que se haya producido además la cancelación de los antecedentes penales.

Frente a tales propuestas avanzadas que planteaba Montero y Casado, la jurisprudencia de nuestro T.S. no ha abierto puertas a la dulcificación. Cuando se imponía a un funcionario la pena de inhabilitación absoluta o la especial, la consecuencia administrativa había de ser la pérdida de la condición de funcionario. Se venía a decir en reiteradas sentencias, así la de 2 de IV de 2004, que esa condena operaba a modo de condición resolutoria, en virtud de la cual se extinguía la relación funcionarial de aquella persona. Y ciertamente que el tenor de la legislación de funcionarios que después veremos permitía apoyar tal conclusión.

II LA INHABILITACIÓN EN LA LEGISLACIÓN PENAL

Como en la materia que vamos a considerar la legislación penal es fundamental, conviene recordar el añejo código de 30 VIII de 1870. Configuraba como penas la inhabilitación absoluta y la especial, y ambas podían ser o perpetuas o temporales. El artículo 29 prescribía que las de carácter temporal tendrían una duración de 6 años y un día a 12 años.

La pena de inhabilitación absoluta perpetua tenía, conforme al artículo 32, los siguientes efectos:

1. Privación de todos los honores y de los cargos y empleos públicos que tuviere el penado, aunque fueren de elección popular.
2. La privación del derecho de elegir y ser elegido para cargos públicos de elección popular.
3. La incapacidad para obtener los honores, cargos, empleos y derechos mencionados.
4. La pérdida de todo derecho a jubilación, cesantía u otra pensión por los empleos que hubiera servido con anterioridad, sin perjuicio de la alimentación que el Gobierno podrá concederle por servicios eminentes.

No se comprenden en esta disposición los derechos ya adquiridos al tiempo de la condena por la viuda e hijos del penado.

En el caso de inhabilitación absoluta temporal se repiten los efectos 1, 2 y 3 del artículo 32, pero en los números 2 y 3 ello se entiende durante el tiempo de la condena.

Conforme al artículo 34, la inhabilitación especial perpetua para cargos públicos producirá los efectos siguientes:

1. La privación del cargo o empleo sobre que recayere y de los honores anejos a él.

2. La incapacidad de obtener otros análogos.

Cuando la inhabilitación especial es temporal el efecto 1º es el mismo y el 2º se limita al tiempo de la condena.

En el Código Penal de 1944 sólo existen las inhabilitaciones temporales, cuya duración es de 6 años y un día a 12 años. Sus efectos vienen establecidos en los artículos 35 y 36 y coinciden con los que el código de 1870 prescribía para las inhabilitaciones de carácter temporal. Esa normativa se reproduce en el Código Penal, texto revisado, de 1963.

En cambio, en el Código Penal aprobado por ley orgánica 10/1995, de 23 XI, hay importantes novedades.

El artículo 39 enumera como penas privativas de derechos: a) la inhabilitación absoluta, b) las de inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión, oficio, industria o comercio, u otras actividades determinadas en este código, o de los derechos de patria potestad, tutela, guarda o curatela, derecho de sufragio pasivo o de cualquier otro derecho; c) la suspensión de empleo o cargo público.

El artículo 40 establece la duración: la pena de inhabilitación absoluta tendrá una duración de 6 a 20 años, las de inhabilitación especial de 3 meses a 20 años, la de suspensión de empleo o cargo público de 3 meses a 6 años.

En otro momento (art. 33) se establece que la pena de inhabilitación especial será grave cuando exceda de 5 años y menos grave en el caso contrario. La absoluta es siempre grave. En cuanto a los efectos de ambas, también hay alguna modificación en el precepto correspondiente.

Artículo 41. «La pena de inhabilitación absoluta produce la privación definitiva de todos los honores, empleos y cargos públicos que tenga el penado, aunque sean electivos. Produce, además, la incapacidad para obtener los mismos o cualquiera otros honores, cargos o empleos públicos, y la de ser elegido para cargos públicos, durante el tiempo de la condena».

Artículo 42. «La pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recayera aunque sea electivo, y de los honores que le sean anejos. Produce, además,

la incapacidad para obtener el mismo u otros análogos, durante el tiempo de la condena. En la condena habrán de especificarse los empleos, cargos y honores sobre los que recae la inhabilitación.»

III. ALGUNA PRECISIÓN SOBRE LA INHABILITACIÓN

Con referencia a la inhabilitación absoluta, ya Rodríguez Devesa había mantenido, en 1979, en la parte general de su derecho penal, 7ª edición, que la privación de cargos no lo era durante el tiempo de la condena, como la incapacidad para obtenerlos, sino de forma definitiva. El texto de 1995 le ha dado plenamente la razón, pues habla en efecto de privación definitiva. Incluso para la inhabilitación especial se emplea la misma expresión.

Por lo que se refiere a la inhabilitación especial, es importante el recordatorio de que la sentencia debe especificar el cargo sobre el que recaiga aquella pena... Esto en realidad era consustancial con tal penalidad.

Y así en la S. de 31 X 1975 (RA 4081) el TS mantiene que al no hacerse tal especificación, difícilmente se podría ejecutar la sentencia, al no estar determinado el cargo para el que se inhabilita. Y en aquel caso concreto, tras casar la sentencia de instancia, como se trataba de un supuesto de escándalo público, establece el TS que la privación o incapacidad de cargos sería para aquellos que confieran autoridad sobre menores o impongan a éstos subordinación respecto al penado. Esa doctrina estaba recogida en las sentencias de 9 de Enero 1942, 25 XI 1957 y 23 de Enero 1958.

IV. LA LEGISLACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Como la condena penal tiene repercusiones administrativas, cual estudiaba Montero y Casado en 1982, conviene examinar lo al efecto establecido en la legislación de funcionarios. Y se comienza con el texto articulado de 7 II 1964.

El artículo 37 establecía:

1. la condición de funcionario se pierde en virtud de alguna de las causas siguientes:

a) Renuncia.

- b) Pérdida de la nacionalidad española.
- c) Sanción disciplinaria de separación del servicio.
- d) Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público.

2. La relación funcionarial cesa también en virtud de jubilación forzosa o voluntaria.

El artículo 38 en el apartado 3 añade que la pérdida de la condición de funcionario por separación del servicio tiene carácter definitivo. Esta sanción, conforme al artículo 91, sólo podía imponerse por faltas muy graves. Y entre éstas, el artículo 88 enumeraba la conducta constitutiva de delito doloso.

Pero el precepto verdaderamente extraño de esa ley era el artículo 50, apartado 4, encuadrado en una sección dedicada a la suspensión de funciones: Dice así: 4. «la imposición de la pena de inhabilitación especial para la carrera del funcionario o la absoluta para el ejercicio de funciones públicas, si una u otra fueran con carácter perpetuo, determinará la baja definitiva del funcionario en el servicio, sin otra reserva de derechos que los consolidados a efectos pasivos». Y se habla de extrañeza porque las inhabilitaciones perpetuas hacía tiempo que no estaban en nuestro código penal.

Finalmente, para terminar esta evolución, hay que referirse a la modificación que en el artículo 37 de la ley de funcionarios de 1964 se introdujo por la ley 13/1996 de 30 de XII.

En el apartado 1 la letra d) (relativa a las inhabilitaciones) queda ahora así: d) Pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta.

La referencia a la especial pasa a ser un nuevo párrafo dos del apartado 2.: «También se pierde la condición de funcionario cuando recaiga pena principal o accesoria de inhabilitación especial en el ejercicio de las funciones correspondientes al puesto de trabajo o empleo relacionado con esta condición, especificado en la sentencia».

También por esa ley se añaden dos nuevos apartados al artículo 37. El cuarto es el que más interesa: «Los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán conceder la rehabilitación, a petición del interesado, de quien hubiera sido condenado a la pena principal o accesoria de inhabilitación, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido».

V. LAS PALABRAS CARGO Y EMPLEO

Para delimitar mejor el alcance de la inhabilitación especial, conviene detenerse en las palabras que para la sanción correspondiente emplea el código penal: Habla éste de privación de honores, cargos y empleos públicos. No ofrece dificultad la primera expresión, y sí en cambio el distinguir entre las dos últimas. Sobre ello se pronunciaba Montero y Casado en el trabajo citado al comienzo de estas páginas.

Creemos que se puede hallar el matiz diferencial. En diccionario etimológico de final del XIX cuando se traía la voz cargo se la hacía significar como empleo, puesto, pero especialmente cuando está revestido de cierta dignidad. En tal sentido podríamos decir que tal persona ha ocupado el cargo de ministro o de director general o de gobernador civil o delegado de Hacienda. Lo mismo para el alcalde o presidente de la Diputación. Cargo es pues el puesto que se ocupa en un momento, con independencia de la cualidad administrativa de pertenencia a un determinado cuerpo en que el interesado se integra.

En cambio, empleo alude más bien a la ocupación profesional. De los que trabajan para el sector privado es lógica la expresión de empleados. Y por ello a quienes se ocupan para la Administración se les designa como empleados públicos. La denominación funcionario es algo más moderna. De ahí que en el repertorio legislativo de Aranzadi inicialmente la voz de entrada era la de empleados públicos.

Y ese empleado público lo es por haber ingresado como formando parte de un Cuerpo, bien sean los generales de la Administración Civil o los especiales que existen en ella.

Por lo tanto, una cosa puede ser la privación del cargo de director general o de delegado de Hacienda y otra distinta el empleo público de funcionario perteneciente al Cuerpo Técnico o a algún otro de los especiales.

Incluso dentro de la función pública si hay que buscar los cargos análogos al objeto de la sentencia de inhabilitación, esto puede conseguirse con distintos criterios: Así cabría fijarse en los que supongan un determinado nivel jerárquico (director o subdirector general), los que impliquen autoridad, los que supongan manejo de fondos o numerario, o los que lleven contacto con el público. Con tales criterios podrá precisarse el alcance de la sentencia, cual previene nuestro código penal y la jurisprudencia del TS.

También en la carrera judicial podría decirse lo mismo. Una cosa es el cargo concreto que se desempeña, como Presidente de Audiencia o de Sala o de Sección, y otra distinta el empleo judicial que a todos corresponde. Incluso de los artículos 317 y 322 de la ley orgánica del poder judicial puede desprenderse esa distinción. Pues para algún supuesto se prevé que incurrir en él implique la pérdida del cargo o puesto y la de la carrera judicial, como cosas distintas.

VI. EFECTO ADMINISTRATIVO DE LA INHABILITACIÓN ABSOLUTA

Supuesto todo lo anterior, hora es ya de esbozar nuestra propuesta sobre los efectos administrativos de la condena a inhabilitación. Y para ello es necesario distinguir entre el caso en que se impone la absoluta y aquel en que se aplica la especial.

Para el caso primero de la condena a inhabilitación absoluta, desde luego no es decisivo el artículo 50 apartado 4 de la ley de funcionarios de 1964, en cuanto que habla de penas de duración perpetua que no existen en nuestro Código.

Pero queda el artículo 37 apartado 1 de esa ley, del que claramente se desprende que la pena de inhabilitación absoluta determina la pérdida de la condición de funcionario. Por ello se equipara a la sanción administrativa de separación del servicio que acarrea la misma consecuencia.

Es más, esa conclusión es si cabe más clara tras la reforma de ese artículo 37 en el año 1996. Para la inhabilitación especial hay otra norma específica. Pero para la absoluta el efecto definitivo en cuanto a la carrera pública no puede ser más nítido.

No en balde estamos ante una pena siempre grave y cuya duración de 6 a 20 años está demostrando esa gravedad del reproche culpabilístico.

No es sólo eso. Basta ver las figuras delictivas del Código penal que con relación a los funcionarios están castigadas con la pena de inhabilitación absoluta, para apreciar que aparecen los supuestos de extraordinaria gravedad. Así es el caso de la prevaricación cuando se produce en sentencia por causa penal y en contra del reo. O cuando ocurre el delito de malversación de caudales públicos en los supuestos más agravados.

En esos casos, que la condena penal a inhabilitación absoluta lleve consigo la consecuencia administrativa de perder la condición de funcionario no es excesivo. Para tal supuesto puede aceptarse esa jurisprudencia rigorista de nuestro TS. Y decimos esto sintiendo apartarnos de la conclusión más benévola que en 1982 había defendido Montero Casado, pero había razones de peso.

VII. EL PROBLEMA EN LA INHABILITACIÓN ESPECIAL

Consideración muy distinta nos ofrece la condena penal a inhabilitación especial. Tampoco aquí tendría aplicación el apartado 4 del artículo 50 de la ley de funcionarios de 1964, puesto que, aunque allí se alude a tal clase de inhabilitación, lo es para la perpetua que hoy no existe.

En cambio, la reforma del artículo 37 por ley de 1996 tiene ahora especial relevancia. Porque la inhabilitación especial se ha eliminado del apartado 1, que es el que enumeraba las causas de la pérdida de la condición de funcionario. Ciertamente que aquella inhabilitación se recoge en el apartado 2, donde también figuraba la jubilación; pero se hace en términos bien diversos, transcritos en el apartado IV de este trabajo y que permiten una interpretación más benévola.

Porque en ese precepto se insiste en el cargo concreto sobre el que recaer la sanción de inhabilitación, lo que es distinto de la condición de funcionario. Es más, si las consecuencias letales para esa condición fueran exactamente las mismas en los dos casos de inhabilitación, no se comprende la razón de la reforma de 1996. Si el efecto privativo fuera idéntico, sobraba la reforma. Y hay que entender que cuando el legislador se pronuncia no lo hace para lograr absolutamente nada.

Tratar igual a lo que es igual resulta justo. No lo es por el contrario el dar exactamente el mismo trato a las que son situaciones totalmente distintas. Y así ocurre con las dos inhabilitaciones. Incluso la especial está prevista para supuestos de mera imprudencia y no de dolo. También hay que recordar que en esa ley de 1964 la falta muy grave era la actividad propia de delito doloso, nunca la imprudente.

Con el Código penal vigente, la pena de inhabilitación especial comienza con una duración de 3 meses. Que para condenas de algunos meses la consecuencia sea una pérdida definitiva de toda una carrera de funcionario (que hoy no es la del siglo XIX), resulta de un rigor extremado. Nada tiene que ver ello con la inhabilitación absoluta de que antes tratamos.

Finalmente, dentro de la duración temporal de la pena de inhabilitación especial, nuestro Código penal vigente conceptúa que aquélla es de las menos graves cuando no rebasa los 5 años. Nada de esto puede ocurrir en la inhabilitación absoluta, cuyo mínimo es de 6.

El que por una condena de unos meses se imponga la consecuencia administrativa de pérdida definitiva de la condición de funcionario, resulta de un rigor extremo. Máxime hoy en que aquella condición se adquiere con no pocos esfuerzos y preparación.

De otro lado, si todo el derecho penal a la vista de la vigente Constitución española debe estar presidido por la finalidad de reinserción del condenado, no se ve cómo ese intento puede ser compatible con aquella consecuencia tan drástica que antes hemos recusado.

Incluso el efecto administrativo letal aplicado a la inhabilitación especial, entendemos pugna abiertamente con el principio de proporcionalidad que cada vez se abre con más fuerza dentro de nuestro ordenamiento. Y si el mismo debe admitirse plenamente dentro del derecho administrativo, mucho más si cabe en la esfera penal. Así se encargó de ponerlo de manifiesto nuestro Tribunal Constitucional en renombrada sentencia que dejó sin efecto una condena penal por excesivamente rigurosa, aunque era ajustada a aquella cuestionada ley.

VIII. PROPUESTA CONCLUSIVA

Para terminar nuestro trabajo no resta sino formular las conclusiones en que el mismo puede materializarse.

En primer lugar que cuando la condena penal lo haya sido a inhabilitación absoluta, ello llevará consigo la privación de la condición de funcionario del condenado. En tal sentido el artículo 37 apartado 1 de la ley de 1964 no necesitaría modificación.

Cuando la pena impuesta fuera la de inhabilitación especial, con duración superior a 6 años, la consecuencia sería la misma que la indicada en el párrafo anterior. La gravedad de la condena así lo permite, pues esa duración coincide con la de la inhabilitación absoluta.

Cuando la inhabilitación especial se impusiera con una duración que no superara los 3 años (pena menos grave aun antes de la última reforma de

nuestro Código penal) no se daría la pérdida de la condición de funcionario, sino sólo la del cargo o puesto sobre que recayera la condena.

Finalmente si la pena de inhabilitación especial se impusiera con duración superior a 3 años y sin exceder los 6, acarrearía la pérdida del puesto o cargo; pero en cuanto a la privación de la condición de funcionario, el Gobierno decidiría a la vista de todas las circunstancias objetivas y personales del caso. Es algo parecido a lo previsto en el artículo 37 apartado 4 de la ley de 1964, modificada en 1996.

Para todo esto habría que retocar el apartado 2 del artículo 37 de dicha ley de 1964, amén de derogar expresamente el extraño apartado 4 del artículo 50 de la misma ley. Así se obraría con más justicia al tratar de forma desigual lo que ciertamente no es igual. Y la gradación que se propone se adecuaría más al principio de proporcionalidad tan vinculado a la justicia.

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 53/2004, de 15 de abril (BOE de 18 de mayo). Ponente: Jiménez Sánchez (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 14; 41.

otros:

Objeto: DA segunda, párrafo segundo, del RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el TR de la LGSS.

Materias: Principio de igualdad ante la ley: exclusión de los trabajadores fijos discontinuos del seguro por desempleo

Para afrontar la cuestión planteada, trae a colación el TC su doctrina acerca del principio de igualdad ante la ley (STC 144/1988), mediante la cual

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

en aplicación de este principio se prohíbe al legislador configurar supuestos de hecho de la norma de tal modo que se produzca un trato distinto a personas que desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables se encuentre en la misma situación. O lo que es lo mismo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que no pueden ser tomadas en consideración por venir prohibidas por la CE o bien *no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria*. Se continúa afirmando que el juicio de igualdad es relacional (SSTC 181/2000; 148/1986) solo una vez verificados los presupuestos que la suponen resultará procedente entrar a analizar la licitud de la medida (STC 200/2001). La diferencia de tratamiento entre trabajadores se produce entre los que pueden ser beneficiarios del subsidio por desempleo para mayores de 52 años y la de los fijos discontinuos que quedan excluidos como posibles beneficiarios de tal subsidio, siendo la cuestión a dilucidar la de si ese tratamiento diferenciado es o no rechazable. Se trata de trabajadores afiliados a un mismo régimen de seguridad social y respecto de una misma contingencia, de modo que no resulta de aplicación la doctrina constitucional de que no cabe comparar aisladamente el marco jurídico de prestaciones de diversos regímenes. De otra parte la CE permite una diferente protección en atención a las causas que originan las situaciones de necesidad, no siendo ilegítimo ni irracional tomar en consideración estos factores para establecer regímenes jurídicos diversos. La diferente modalidad de la relación contractual será el factor determinante de la exclusión. La norma cuestionada puede conferir a los trabajadores fijos discontinuos, en razón de la naturaleza o modalidad de su relación contractual, un trato distinto al dispensado al resto de los trabajadores. La pregunta será si la de si ese tratamiento diferente puede o no vulnerar el art. 14 CE. En el trabajador fijo discontinuo se producen dos situaciones diversas de desempleo: la pérdida del trabajo objeto del contrato y la de ausencia de efectiva ocupación entre los períodos de actividad. La primera se regirá por las reglas generales, no así la segunda, por obvias razones. Mientras el trabajador fijo discontinuo mantenga esa condición no puede ser calificado de desempleado, sino una persona vinculada por un contrato laboral vigente, en situación de seguir causando derecho a nuevos períodos de cobertura, por lo que en el presente caso no cabe apreciar la existencia de un adecuado y válido término de comparación, ni, por consiguiente, vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE.

2. Sentencia 78/2004, de 29 de abril (BOE de 28 de mayo). Ponente: Vives Antón (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.2; 14; 41

otros:

Objeto: Art. 143.2 LGSS, TR aprobado por el RDL 1/1994, de 20 de junio.

Materias: Principio de igualdad ante la Ley. Seguridad Social. Igualdad efectiva.

La norma cuestionada al establecer un límite de edad para tener ciertos derechos a pensión de jubilación, puede infringir el principio de igualdad ya que impide declarar gran inválido a quien encontrándose en la situación descrita en el art. 137.6 LGSS y habiendo sido declarado anteriormente en situación de incapacidad permanente absoluta, hubiera cumplido la edad de 65 años. Se recuerda por el TC que la constitucionalidad del art. 143.2 LGSS desde la perspectiva del 14 CE ya ha sido resuelta por el TC en su STC 197/2003. Se concluirá que no existe vulneración del art. 14 trayendo a colación las consideraciones esenciales del FJ 5 STC 197/2003, a cuyo tenor, el precepto cuestionado establece un diferente trato por razón de una diversa y preexistente posición o condición jurídica de los potenciales interesados. No es la edad aislada y selectivamente considerada la que desencadena el proceso de diferenciación. Sino en cuanto ésta implica la línea de separación entre dos grupos de personas, a su vez, en situaciones laborales diferente. La incapacidad permanente y la jubilación tienen razones y funciones claramente diferenciadas. La invalidez resultará ser excepcional, la jubilación aparece como la terminación común y general de la vida laboral. Dos situaciones diferenciadas, dos marcos distintos de protección. Como ya se dijo en la STC 1167/1991, las situaciones de vejez y la de invalidez son distintas, de ahí que puedan recibir un diferente tratamiento legal (65/1987; 134/1987; 97/1990). Estas deben considerarse objetivamente justificadas y superan el juicio de proporcionalidad sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida, ya que la identidad de situaciones y de fundamento de la cobertura no existe de partida en modo alguno. Se aprecia una clara heterogeneidad de situaciones jurídicas que justifican el trato diferenciado, sin que exista, por tanto, vulneración del art. 14 CE.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 47/2004, de 25 de marzo (BOE de 23 de abril). Ponente: García Manzano (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.6.

otros:

Objeto: Ley 11/1993, de 13 de julio, del Parlamento de Galicia, reguladora del recurso de casación en materia de Derecho civil especial.

Materias: Legislación especial: competencias.

Se cuestiona la competencia de la Comunidad Autónoma para legislar en relación con esta competencia en atención a lo dispuesto en el art. 149.1.6 CE que la considera de la exclusiva del Estado; se entiende por los representantes de la Comunidad Autónoma que tal disposición encuentra su plena cobertura en el art. 27.5 EAG. Se trataría de hacer viable mediante la mencionada ley gallega el acceso al recurso de casación ante el TSJG. Planteada así la cuestión, se trata de determinar si la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.6 CE como exclusiva, es plena y absoluta o, por el contrario, se permite un espacio de normación a las Comunidades Autónomas que se ha concretado en la de Galicia en el art. 27.5 EAG. Desde el punto de vista metodológico se trata de determinar las premisas en que ha de descansar el entendimiento del único canon de constitucionalidad en relación con esta cuestión que no puede ser otro sino el art. 149.1.6 CE. Las especialidades acerca de las que la Comunidad Autónoma adquiere la exclusiva competencia no son otras que el desarrollo de su derecho especial y los modos en que éste se articule procesalmente hablando. El TC recuerda su doctrina (STC 71/1982; 173/1998) a tenor de la cual la mera reiteración de reglas procesales generales en la legislación autonómica no hace buena, sin más, tales previsiones, sin que se deba extender esta admonición jurisprudencial a aquellos supuestos en los que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de inteligibilidad al texto autonómico aprobado. El art. 1 de la Ley autonómica controvertida no trata de introducir especialidades en el recurso de casación procesal civil foral, sino de reproducir la regulación procesal que de la casación se contiene en la LEC, de ahí que se considere que ninguna de sus aspectos encuentre respaldo competencial desde la perspectiva del art. 149.1.6 CE y en la medida en que éstas no surgen como derivación o consecuencia de peculiaridad alguna del Derecho civil gallego, por lo que se consideran inconstitucionales los apartados b) y c) del art. 1. Por lo que respecta al apartado a), la cuestión se centra en determinar si la ampliación del recurso de casación ante el TSJG en relación con las sentencias dictadas por los juzgados de Primera Instancia obedece al mismo esquema de formación autonómica consistente en reproducir la legislación estatal, sin que constituya especialidad procesal derivable del Derecho civil foral o especial gallego. Tampoco se antoja dentro de la competencia autonómica las referencias que se encuentran en el mencionado apartado 1 a la excepción de cosa juz-

gada y a la cuantía litigiosa; la primera por cuanto no se trata de una auténtica especialidad procesal que legitime la legislación autonómica al respecto; la segunda presenta perfiles menos inequívocos, se trata de determinar si la eliminación del requisito de la cuantía litigiosa o *summa gravaminis* para acceder a la casación civil gallega encuentra acomodo competencial en el art. 27.5 EAG, desde la perspectiva del art. 149.1.6 CE, es decir, que se trate de particularidades del derecho especial de la Comunidad Autónoma, al tiempo que habrá que determinar la función y finalidad que persigue este reurso extraordinario enderezado a construir la jurisprudencia sobre el derecho foral gallego. Se considera que el derecho que se trata de configurar se funda en cuestiones, por esencia, casi, de pequeñísima cuantía, propio de una sociedad eminentemente agraria, de modo que si se aplicase el criterio de una cuantía mínima para el acceso a la casación los derechos de los litigantes sobre materias de derecho civil foral gallego podrían verse seriamente afectados. Al tiempo que se impediría la formación de una uniformidad doctrinal al impedirse de *facto* que el TSJG conociera de estas cuestiones con el consiguiente riesgo de criterios dispares de las diversas Audiencias en torno a una misma institución de derecho gallego lo que imposibilitaría esa unificación efectiva por la vía jurisprudencial que es una de las funciones que la institución controvertida tiene atribuida. Existe, por tanto, la conexión o vinculación directa entre las particularidades del derecho gallego y la especialidad procesal establecida, encontrando adecuada justificación constitucional en la competencia reconocida a dicha Comunidad Autónoma; no se declara inconstitucional este inciso. Por lo que se refiere al art. 2 convendrá distinguir las consideraciones en relación con sus dos apartados. El primero de ellos parece que no incorpora especialidad alguna que venga exigida por el derecho foral gallego, lo que conduce a declarar su inconstitucionalidad en aplicación de la doctrina que le sirve de pauta metodológica al TC, en esta Sentencia. Mediante el segundo apartado se pretende ampliar los supuestos de casación, basado ahora, éste segundo, en el desconocimiento por el juzgador de hechos notorios que supongan infracción del uso o costumbre aplicable para resolver el caso litigioso. La especialidad radicaría en considerar como infracción fundamentadora del recurso, la eventualmente cometida respecto de los usos o costumbres que derivándose de hechos notorios sean invocables y decisivas para la resolución del litigio. Considera el TC el carácter marcadamente consuetudinario del derecho civil foral gallego y en él encuentra el fundamento de la norma especial procesal que analiza por considerar que ello contribuye, además, a la fijación y reconocimiento del Derecho consuetudinario, cuando sea insoslayable para la resolución del litigio. Por estas razones ni menoscaba ni invade esta norma procesal el precepto constitucional constitutivo del canon de constitucionalidad que se encuentra recogido en el art. 149.1.6 CE. Otro tanto hay que declarar en relación a la dispensa de la prueba de aquellos aspectos notorios del derecho consuetudinario que funden la pretensión sustantiva, en cuanto se aprecia asimismo la relación entre la especialidad sus-

tantiva y la norma procesal que posibilita su articulación. El art. 3 de la controvertida norma tanto si supone una mera reiteración de la ley estatal como si introduce una novedad, está en todo caso fuera de la competencia del legislador autonómico por lo que si entrar en ulteriores consideraciones se declara inconstitucional. Por lo que se refiere a las costas procesales a que se refiere el art. 4, se pone en cuestión la especialidad sustantiva a la que responde. Se llega a la conclusión de que no se ha justificado el nexo necesario entre la especialidad sustantiva y la procesal concluyendo que también en esta previsión normativa la ley autonómica es inconstitucional, por invasión de la competencia del 149.1.6 CE. En la medida de que no se ha declarado la total inconstitucionalidad de la norma, no procede sólo por ello que ésta alcance a las normas de derecho intertemporal allí contenidas, manteniendo pleno significado tanto la de entrada en vigor de la ley controvertida, como su disposición transitoria.

VOTO PARTICULAR (Cachón Villar y Casas Baamonde): Se centra la discrepancia en que el art. 2.1 de la L 11/1993 no hace sino regular un motivo de casación que constituye una necesaria especialidad procesal derivada del derecho sustantivo de Galicia, lo que se considera plenamente constitucional. La norma de autos es respetuosa con el principio de que debe tener por objeto una norma específica del derecho propio, resultanto ajena a la tacha de reiteración que se le imputa. El precepto gallego procede a concretar el ámbito de la regulación procesal propia por su conexión con el alcance del ordenamiento jurídico civil de Galicia. Por todo ello, la previsión normativa del art. 2.1 constituye una especialidad procesal necesaria trayendo causa en conexión directa del Derecho sustantivo de Galicia, por lo que se debía asimismo declarar la conformidad constitucional de este art. 2.1 de la Ley 11/1993.

(Conde Martín de Hijas, al que se adhiere García Calvo y Montiel): La sola existencia de un derecho sustantivo propio no es suficiente para el ejercicio normativo realizado de los aspectos procesales, diferenciados de los estatales comunes. La precisa determinación de las particularidades no se ha producido, así como tampoco de la necesidad de conexión entre la norma sustantiva y la procesal, pretendida. El recurso de casación obedece a consideraciones estrictamente de naturaleza procesal, dándose una existencia lógica muy extensa entre el derecho sustantivo y la institución procesal. Ante esa innecesariedad se considera que la regulación propia del recurso de casación no se atiene al diseño de distribución constitucional de competencias y debería haber sido declarada inconstitucional la norma que lo consagra.

2. Sentencia 48/2004, de 25 de marzo (BOE de 23 de abril). Ponente: García Manzano (Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas).

Preceptos constitucionales: 142; 149.1.16; 157.

otros:

Objeto: Art. 12 de la Ley 5/1987, de 4 de abril, del Parlamento de Cataluña, de régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, en relación con la DA primera de la Ley 15/1990, de 9 de julio, del Parlamento de Cataluña de ordenación sanitaria y en relación con el art. Único de la Ley 26/1991, de 13 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, de transferencias de competencias de las Diputaciones provinciales a la Generalidad de Cataluña y a los Consejos comarcales en materia de servicios y asistencia social.

Materias: Haciendas Locales. Medidas tributarias de las CCAA. Bases y coordinación general de la sanidad.

Se trata de determinar si la transferencia forzosa de recursos en los términos de la Ley 5/1987, contraviene preceptos básicos de la Ley estatal, estableciendo como premisa de partida que el presupuesto de hecho del precepto autonómico cuestionado es diferente del que se contiene en las normas básicas estatales invocadas. El precepto catalán supone el traspaso de servicios como consecuencia de la modificación de las competencias provinciales, o lo que es lo mismo, la transferencia plena de las competencias provinciales en materia sanitaria, mientras que la DT primera de la Ley sanitaria estatal se refiere a supuestos de adscripción funcional de centros, establecimientos y servicios sanitarios de las Corporaciones Locales a la Comunidad Autónoma. Es claro, por tanto, que las transferencias en el ámbito de la Comunidad Autónoma catalana trae su origen del art. 12 de la Ley 5/1987, que establece un régimen específico, a diferencia de lo que acontece con otras que tienen su causa en la DT primera de la LGS. De ahí que se sostenga por el TC que la aportación económica impuesta a las Diputaciones provinciales no vulnera la regla competencial del 149.1.16; en este contexto se pasa a analizar el contenido del controvertido art. 12 de la Ley catalana 5/1987. Su presupuesto de hecho contempla el traspaso de competencias a la Generalidad desde las corporaciones provinciales de competencias que se venían desarrollando por éstas en virtud de lo dispuesto en la LBRL. Para su financiación el artículo controvertido establece un recurso que se determina en función de un porcentaje de participación en los ingresos de las provincias; no siendo inconveniente precisar que no obstante el acuerdo existente, la citada transferencias de recursos se lleva a efecto con independencia de la voluntad de las provincias. Este recurso se constituye en un instrumento financiero ordinario con vocación de permanencia y tiene como finalidad la financiación de gastos públicos, exactamente, la de los servicios traspasados. Desde la perspectiva de las diputaciones provinciales,

al tiempo, supondrá la existencia de este medio financiero, la detracción de un recurso de sus presupuestos para financiar unos servicios públicos que han dejado de ser de su titularidad. Comenzará el análisis del problema así planteado recordando la posición del Tribunal acerca de los principios de suficiencia financiera y autonomía local. Ya la STC 32/1981 determinó que los arts. 137 y 141 contienen una inequívoca garantía de la autonomía provincial al constituir una *entidad local* que goza de autonomía para la gestión de sus intereses; por su parte así se consagra, además, en el art. 5.4 EAC. Por su parte esa autonomía en la vertiente financiera supone la existencia de *medios suficientes* para el desempeño de las funciones atribuidas por las leyes, suficiencia que no significa la garantía de la existencia de esos medios propios *sino la suficiencia de los medios* (STC 96/1990; 179/1985; 166/1998). Será el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la CE en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios, como presupuesto indispensable *para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada* (STC 96/1990; 237/1992; 104/2000; 331/1993; 171/1996;). De otra parte, se recuerda cómo asimismo las haciendas locales se financian mediante su participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas; será al Estado a quien incumbe en última instancia hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales. Dicho esto, es evidente que la autonomía de estos entes no se agota con la suficiencia de sus haciendas; como ya se dijo en la STC 109/198, la CE asimismo garantiza la autonomía en la vertiente del gasto entendiendo por tal *la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas* (en el mismo sentido la STC 104/2000). Esta faceta de la autonomía viene caracterizada por la *plena disponibilidad* de las Corporaciones Locales de sus ingresos y por la capacidad de decisión acerca del destino de sus fondos, también sin condicionamientos indebidos. Esa plena disponibilidad y ausencia de restricción no puede sino entenderse en los márgenes del cumplimiento de sus funciones y competencias *dentro de los límites establecidos en el bloque de la constitucionalidad* (STC 109/1998). Desde esta perspectiva de la jurisprudencia constitucional, se pasa a analizar el problema suscitado que no es otro que determinar si el precepto autonómico controvertido vulnera el art. 142 CE en relación con el 137. En el precepto controvertido se contempla la transferencia de la titularidad de determinados servicios que venían siendo desarrollados por estas corporaciones, así como una detracción de fondos destinados a su financiación. Esta detracción forzosa de fondos, así como la previsión de que anualmente se lleve a cabo de forma actualizada supone condicionar indirectamente la capacidad de estas corporaciones de decidir libremente sobre el destino de sus recursos. Desde esta perspectiva supone gravar las arcas de estas corporaciones para la financiación de servicios que han dejado de ser de su competencia, lo que supone desconocer la exigencia constitucional de que el gasto de los entes locales sea destinado a financiar el desempeño de sus funciones y competencias, vulnerándose así

su autonomía en su vertiente financiera. Se considera que esa detracción financiera impuesta por la Generalidad a los entes locales limita indebidamente la suficiencia financiera de las haciendas provinciales. Desde otra perspectiva se cuestiona así mismo si la participación en ingresos provinciales puede ser considerada un recurso o ingreso de la Comunidad Autónoma de los que se mencionan en los arts. 157 CE y 4 LOFCA. Se considera que, con independencia del carácter abierto o cerrado de la lista de medios financieros que allí se encuentra consagrada, el problema debe ser afrontado desde la perspectiva de si es constitucionalmente adecuada la imposición por la Comunidad Autónoma de forma unilateral de una transferencia de recursos de una corporación local, sin que la misma expresamente sea habilitada por norma alguna del bloque de la constitucionalidad. Se considera que tal respaldo no se encuentra ni en el art. 157 CE, ni en el 4 LOFCA y, ni siquiera, en el 44 EAC. Se concluye negativamente y se considera que al establecer dicha inespecífica o atípica fuente de financiación autonómica se menoscaba la autonomía de los entes locales conculcándose por ello el art. 142 CE. No se considera argumento suficiente en contra un cierto carácter convencional de esta detracción, sobre todo teniendo en cuenta que ya ha sido declarado que la *autonomía y las propias competencias son indisponibles tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas* (STC 13/1992). Tampoco cabe aducir que la asunción de competencias y su atribución a entes dependientes directamente de la Comunidad Autónoma suponga sin más la posibilidad de acudir a una medio de financiación que menoscaba los principios de autonomía y suficiencia de estos entes locales, sin que el argumento de que han dejado de prestar ese servicio sea suficiente para legitimar ese modo de proceder. Se declara la inconstitucionalidad del precepto.

VOTO PARTICULAR (Pérez Vera al que se adhiere Casas Baamonde): Se disiente tanto del fallo como de los FFJJ que lo sustentan. Se debería haber declarado conforme con la CE el precepto cuestionado. La solución no se atiene a las consideraciones que ya se hicieron en relación con el alcance y significado del principio de autonomía financiera, señaladamente en materia de gasto en la STC 109/1998. En aplicación de la doctrina expuesta en su FJ 10 y 11 hay que decir que la suficiencia financiera no se vería afectada por la norma cuestionada, en tanto que se transfiere sólo la fuente específica de financiación correspondiente a la competencia asumida. Debió tenerse en cuenta, además, la especificación de los criterios objetivos de determinación de los medios financieros transferidos, suficientemente explicitados en la norma cuestionada, lo que no hace la Sentencia de la que se disiente. En la medida en que el porcentaje de participación fijado equivale al coste efectivo de los servicios transferidos, la disposición cuestionada resulta conforme con el diseño constitucional derivable del art. 142 CE. Se disiente también de la Sentencia al considerar que el art. 12 cuestionado responde a los designios de la normativa básica, ajustándose así a la legislación básica estatal y no vulnerando tampoco, desde esta perspectiva, el art. 142 CE.

3. Sentencia 77/2004, de 29 de abril (BOE de 28 de mayo). Ponente: Vives Antón (Conflicto de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.13ª.

otros:

Objeto: OM de Comercio y Turismo de 6 de febrero de 1996, por la que se regula la concesión de ayudas a las actividades relacionadas en los programas generales del plan marco de modernización del comercio interior.

Materias: Planificación económica: competencia sobre subvenciones.

Parte el TC de su doctrina general, afirmando la necesidad de la gestión descentralizada de las subvenciones en las materias sobre las que incide un título estatal genérico como es la *ordenación general de la economía*. Se vuelve a traer a colación la conocida STC 13/1992, a tenor de la cual el Estado puede consignar en sus presupuestos generales partidas para dotar de las subvenciones, especificando genéricamente su destino, regulando asimismo las condiciones esenciales para su otorgamiento, as debiendo territorializar los recursos entre las Comunidades a fin de que éstas pudieran realizar las correspondientes convocatorias, amén de las funciones precisas para la gestión, control administrativo y concesión de ayudas. La Orden no ha procedido así. La gestión centralizada de subvenciones en sectores atribuidos a la competencia autonómica constituye una contradicción contra la propia lógica del sistema que requiere evitar en la medida de lo posible la duplicación de servicios y órganos administrativos (STC 187/1988; 13/1992). La retención de las funciones de gestión en materia subvencional vacían de contenido las competencias autonómicas exclusivas asumidas por las CCAA en las materias específicas. El TC parte de estos argumentos para tratar de dilucidar si puede entenderse incluida en la competencia estatal exclusiva de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica la potestad de dictar normas sobre las subvenciones en materias atribuidas en exclusiva por el EAC a la Comunidad Autónoma. Como ya se dijo en la STC 126/2002 *no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado*, es decir, *[éste] no dispone de un poder general para subvenciones entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial* (STC 13/1992). Para dilucidar estas cuestiones, por tanto, necesariamente habrá que acudir la distribución de competencias existente en la que proceda encuadrar la subvención de que se trate. A tenor de la doctrina del TC la regla competencial contenida en el art. 149.1.13; bajo la misma encuencuran cobijó tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las provisiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines

propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 95/1986; 213/1994), sin que dicha competencia estatal pueda extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 125/1984; 76/1991; 186/1988; 133/1997), pues de otro modo se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (112/1995; 21/1999; 95/2002). Será evidente que el Estado retiene ciertas capacidades en aspectos sectoriales de la economía que, no obstante, pudieran ser de la competencia exclusiva de las CCAA. Las facultades de supervisión que se le atribuyen no pueden suponer una desfiguración del reparto competencial ni el equilibrio entre los diferentes sujetos constitucionales en presencia, sin que el reparto de facultades pueda anular las competencias atribuidas al otro. Se vuelve a recordar la doctrina de la STC 13/1992, en cuyo fundamento jurídico 8º se identifican diversos supuestos en cuanto a la delimitación competencial en el ejercicio de la potestad subvencional de gasto. En el caso específico, se trata de aquél que se produce cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las CCAA sobre una específica materia. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita una competencia genérica, básica o de coordinación, mas, en todo caso, dejando un margen a las CCAA de manera que no pueden consignarse a favor de un órgano de la Administración del Estado. Se trata de partidas que, en todo caso, deben ser territorializadas, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias. A estos criterios deberá ajustarse el ejercicio de la política subvencional en esta materia de comercio interior en la que convive la exclusiva competencia de la CCAA y las competencias genéricas del Estado en materia de ordenación de la economía. Entrando en el análisis específico de la disposición controvertida el TC comienza por el art. 3.1 de la OM. En el mismo se aprecia una vulneración del orden competencial en la medida en que en el mismo se señalando solo la convocatoria de las ayudas, sino sus objetivos, suponiendo éstas el acto de gestión más importante. La gestión de estos fondos corresponde siempre a la Comunidad Autónoma. Por lo que se refiere al apartado 3.3, es doctrina del TC que la exigencia de un ámbito supraautonómico no puede suponer que se aparte a una CCAA de las tareas de la administración de la subvención; las instituciones autonómicas deben siempre concurrir con las estatales en la gestión de las ayudas. Por ello ese precepto también contraviene el orden constitucional de competencias. En relación con el 4.2, se incide en el mismo defecto señalado al precepto anteriormente analizado, por cuanto la atribución de competencia al Estado en virtud de la exigencia de ámbito supraautonómico ha de ser considerada contraria al orden constitucional de competencias. Por lo que se refiere al art. 5.1 OM, supone centralizar la eva-

luación en una instancia estatal primando, además, a los concursantes que tengan ese ámbito. Ninguna de las dos opciones puede considerarse coherente con un orden competencial en el que concurren el Estado y las CCAA, al suponer la negación a éstas de toda participación en la gestión de las ayudas. Por lo que concierne al precepto 6º.1, 2 y 3 se reitera la preterición de la competencia autonómica, al suponer el monopolio del ejercicio de esa competencia por la Administración Central. El 7º supone sostener la exclusividad en materia de ordenación de pagos de la Administración Central, lo que, de nuevo, es contrario al orden competencial, en los términos ya reiterados. También supone marginación de la competencia autonómica el art. 9º tanto en la gestión como en el control de las subvenciones, supone asimismo vulneración del equilibrio competencial. Por último, en relación con la disposición 11ª, se aprecia vulneración en la medida en que los artículos allí mencionados de la LGP (81 y 82) son sólo de aplicación a las subvenciones que corresponda gestionar al Estado, lo que no debiera ser el caso de los programas de ayudas allí contemplados.

4. Sentencia 98/2004, de 25 de mayo (BOE de 10 de junio). Ponente: Jiménez de Parga y Cabrera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 149.1.1ª, 149.1.16ª y 149.1.17ª.
otros:

Objeto: Art. 51 y DA 25ª de la Ley del Parlamento de Canarias 5/1996, de 27 de diciembre, de PGCAC para 1997.

Materias: Principio de igualdad: condiciones básicas. Bases y coordinación general de la Sanidad. Seguridad social: precios de referencia en especialidades farmacéuticas.

No se entra en el análisis de la citada DA 25ª, en atención a su expresa derogación, lo que ha motivado la pérdida sobrevenida del recurso en relación con esta disposición. En relación con el art. 51, se cuestiona la vulneración de los títulos 149.1.1., 149.1.16 y 149.1.17 relativos a la fijación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos constitucionales, a la legislación sobre productos farmacéuticos y a la legislación básica y régimen económico de la SS, respectivamente. Por su parte, acerca de la DA 25ª, se sostiene que invade la competencia exclusiva en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones suscitadas, la norma canaria no regula el medicamento sino en la medida en que lo contempla en su dimensión de *prestación sanitaria* del sistema de salud; tiene por objeto la regulación de uno de los aspectos fundamentales del acceso a la prestación farmacéutica en términos de igualdad, que no es otro sino el de la financiación selectiva de los medicamentos me-

diante la fijación de *precios de referencia* de las especialidades equivalentes. No se admite, tampoco, que la controversia pueda ser encuadrada en el título relativo al régimen económico de la SS, siendo el marco conceptual y competencial específico aplicable el de la *sanidad*. La prestación farmacéutica se configura así, como una de las medidas que tiene por objeto y finalidad la de garantizar la protección de la salud de los ciudadanos, siendo ésta a la que se refiere el precepto controvertido, al regular unos de los aspectos que garantizan su acceso a través de la financiación pública selectiva del medicamento. No obstante, el precepto impugnado no se circunscribe a la asistencia sanitaria, dispensada por el sistema de SS a favor de sus beneficiarios sino, más ampliamente, a la financiación pública de una prestación sanitaria proporcionada por el Sistema Nacional de Salud con carácter universalista a todos los ciudadanos. La norma canaria no afecta al régimen económico de la SS, lo que se prueba en atención al nuevo régimen de financiación de las prestaciones sanitarias, integrado en el sistema general de financiación autonómica junto al resto de las partidas presupuestarias. La prestación farmacéutica es una responsabilidad financiera de las CCAA de conformidad con los acuerdos de transferencia en el actual sistema de financiación autonómica, como lo prueban las Leyes 16/2003 y 21/2001, por lo que la cuestión debatida debe ser encuadrada en el ámbito material correspondiente a la *sanidad* (art. 149.1.16 CE), contiendo en seguida analizar las competencias del Estado y de las CCAA, sobre la señalada materia. El título competencial de referencia atribuye al Estado la de *sanidad exterior y la de bases y coordinación general de la sanidad*; corresponderá a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene, y tras la reforma del Estatuto de Autonomía para Canarias, la de *coordinación hospitalaria*. En aplicación del art. 33.3 EACan corresponde a este CCAA la competencia de ejecución en la materia de gestión de las prestaciones sanitarias y sociales del sistema de SS y de los servicios del Instituto Nacional de Salud, el de los Servicios Sociales y el Social de la Marina. La referencia a la competencia estatal que se encuentra realizada en el art. 149.1.16 ha de entenderse referido a la *sanidad interior*, como ya se dijo en la STC 32/1983. Por lo que se refiere al concepto de bases, debe entenderse los principios normativos generales que informan u ordenan una determinada materia; será lo básico, lo esencial, nuclear o imprescindible de una materia, en aras de una mínima unidad de posiciones jurídicas que delimitan lo que es competencia estatal y, al tiempo, el punto de partida y frontera a partir del que puede ejercer la CCAA la competencia asumida en el bloque de la constitucionalidad. Desde esta perspectiva, el establecimiento de una prestación farmacéutica y su financiación pública constituyen un criterio básico en materia de sanidad, en la medida en que satisface las exigencias formales y materiales de la legislación básica. Por tanto es al Estado a quien corresponde su regulación, garantizándose así una uniformidad mínima en las condiciones de acceso a los medicamentos, con independencia del lugar de residencia y en evitación de que se produzcan factores de desi-

gualdad en la protección del derecho a la salud, mas nada impide que este mínimo homogéneo o nivel de suficiencia no pueda ser susceptible de mejora, en este caso por parte de la titular de las competencias *complementarias*, titular que no es otra que la CCAA, es decir, en virtud de sus competencias sustantivas y de su autonomía financiera. Siendo una de las prestaciones, como ya se dejó establecido, el medicamento, el acceso al mismo en condiciones de igualdad exige presupone necesariamente una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español estableciéndose un sistema de precios de referencia. A la luz de esta doctrina, el precepto impugnado admite dos interpretaciones, mas como una de ellas es conforme con la CE al entender que la facultad que atribuye al Gobierno canario lo es sólo para fijar los precios de referencia, respetándose siempre los mínimos establecidos por la norma básica estatal, se entiende que el precepto controvertido no vulnera el art. 149.1.16 en lo relativo a las bases y la coordinación general de la sanidad.

VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas al que se adhieren Jiménez Sánchez y Delgado Barrios): Se disiente del fallo de la Sentencia, al considerarse que la fijación de los precios de referencia corresponde al Estado. Se disiente de los FFJJ 7º ss., en relación con el primero, porque no se comparte el concepto de uniformidad mínima en las condiciones de acceso al medicamento, disintimiento esencial porque de ese concepto se derivará la pretendida interpretación conforme a que se llega en la decisión de la mayoría. Es opinión del disidente que lo básico tiene una propia identidad no cuantificable, al ser elemento común no susceptible de mejora y será en su opinión, inaceptablemente manipulativo hablar de igualdad básica y prestación mejorada. En coherencia con este concepto de lo básico se disiente, asimismo, del ámbito y alcance de la interpretación conforme que se atribuye al precepto cuestionado en la Sentencia.

(Rodríguez-Zapata Pérez al que se adhiere García-Calvo y Montiel): Se disiente del fallo de la Sentencia, así como del FJ 9º que la sustenta. La norma autonómica toca indefectiblemente un aspecto básico de la sanidad. La CE exige del Estado que preserve la existencia de un sistema sanitario nacional con una regulación uniforme mínima y de vigencia en todo el territorio español. El art. 149.1.1 CE no ha atribuido al Estado la fijación de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento de las que puedan considerarse como las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio; esa *condiciones básicas* hacen referencia al referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales imprescindibles o necesarias para garantizar una igualdad básica. Igualdad básica que exige un mínimo común denominador cuya regulación es competencia del Estado (SSTC 82/1986; 37/1987; 52/1988; 154/1988; 75/1990; 86/1990; 149/1991; 156/1995; 61/1997). La fijación de los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas no es sólo el mínimo

común denominador exigible en todo el territorio español sino una condición básica para todos los ciudadanos en el ejercicio de un derecho constitucional, como es el derecho a la protección de la salud. El Fallo debió declarar la inconstitucionalidad del precepto canario controvertido, en la medida en que atribuye al Gobierno autonómico la competencia para regular gradualmente y por grupos de medicamentos los precios de referencia de las especialidades farmacéuticas en el ámbito del Servicio Sanitario de Salud. La discrepancia fundamental se centra en discutir que el punto de partida del FJ 8, a tenor del cual caben dos interpretaciones del precepto controvertido, no es cierta, por cuanto tampoco lo es que la CAC pueda fijar precios de referencia de las diversas especialidades farmacéuticas, constituyendo éste la cuantía máxima que se financiará de las presentaciones de especialidades farmacéuticas, siempre que se prescriban y dispensen a través de receta médica oficial. La interpretación conforme realizada por la mayoría, en este caso, pone en peligro la seguridad jurídica y, además, permite interpretar la norma aceptando la posibilidad de que el Gobierno canario fije precios de referencia sin respetar los mínimos establecidos por la norma básica. Es opinión del disidente que con la interpretación conforme realizada se han traspasado los límites propios de la función del Tribunal al hacerle decir a la ley lo que el legislador no quiso decir.

B. Corporaciones Locales.

A.1. Autonomía

1. Sentencia 51/2004, de 13 de abril (BOE de 18 de mayo). Ponente: Gay Montalvo (Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas).

Preceptos constitucionales: 82.5; 137 y 140.

otros:

Objeto: DT octava del TR de la legislación vigente en Cataluña en materia urbanística, aprobado por DL 1/1990, de 12 de julio.

Materias: Ámbito normativo de la delegación legislativa. Organización territorial del Estado. Autonomía municipal.

Comienza el examen de las cuestiones planteadas determinando si ha incurrido en exceso en el ejercicio de la delegación legislativa el precepto de cuya legitimidad constitucional se plantean dudas al atribuir a la Comisión de urbanismo de Barcelona competencias de iniciativa en la modificación del Plan general metropolitano tanto en el supuesto de que la modificación afecte a un término municipal o a una comarca, como en los demás su-

puestos. El art. 33.1 EAC regula la delegación legislativa en términos idénticos a como se hace en los arts. 82, 83 y 84 CE. En aplicación del citado precepto estatutario se aprobó la Ley 12/1990 autorizando la refundición de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. Entre las normas refundidas en el Decreto Legislativo, reencuentra la Ley 7/1987, así como la 12/1990; en el segundo inciso de la DT octava del DL 1/1990 se disponía que si la modificación del plan afecta a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, la iniciativa corresponderá también al ente local interesado. El texto catalán discrepaba del castellano, por cuanto incluía el adverbio *también*, ello suponía una discrepancia que es objeto de una de las cuestiones de constitucionalidad suscitadas, en la medida en que en el texto castellano parece que la iniciativa para la modificación del Plan que afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca correspondía al ente local interesado además de a la Comisión de Urbanismo de Barcelona. Es patente que la regulación de la DT primera, apartado 3, de la Ley 7/1987 atribuyó la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano, en el supuesto en que dicha modificación tuviera una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca, exclusivamente a los entes locales interesados, sin referencia alguna a ningún órgano de la Comunidad Autónoma; teniendo en cuenta, además, que el texto legal se inspiraba en el principio de *devolución de competencias a los municipios afectados por el D-l 5/1974*. Esta consideración permite al TC considerar que mientras el *también* expresaba un añadido objetivo de competencias a los únicos sujetos locales, en el texto legal resultante, al introducirse un nuevo sujeto –la Comisión de urbanismo de Barcelona– el adverbio resulta un añadido subjetivo a los titulares de la competencia. Cualquier duda sobre el exceso de refundición se desvanece, según el TC, desde la perspectiva del principio teleológico que inspira la norma centrado en la devolución de competencia a los entes locales. Parece evidente, por tanto, que la competencia de iniciativa para la modificación del Plan general metropolitano había sido asignada al municipio o a la comarca interesados, siempre que se produjera una incidencia territorial limitada a un término municipal o a una comarca. La inclusión del adverbio *también* en el DL 1/1990 constituye un exceso en el ejercicio de la delegación legislativa, limitándose esta apreciación del efecto *ultra vires* exclusivamente al inciso mencionado en la medida en que añade a la competencia municipal de iniciativa la de la Comisión de Urbanismo de Barcelona cuando la modificación del Plan afecte a una incidencia territorial limitada a un término municipal. La competencia de iniciativa de la Comisión de urbanismo de Barcelona para la modificación del Plan general metropolitano encuentra apoyo en la cláusula residual de competencias a la Administración de la Generalidad en relación con las demás competencias de planeamiento, por lo que el inciso primero del precepto cuestionado no excede, por el contrario, de los límites de la delegación legislativa. Planteada así la cuestión formal suscitada; pasa

el TC a cuestionar el precepto desde la perspectiva de las exigencias de la autonomía local garantizada constitucionalmente a los municipios. (arts. 137 y 140 CE). Se parte de la doctrina de la STC 159/2001, a tenor de la cual la Generalidad está facultada para regular de diversas maneras la actividad urbanística otorgando a los entes locales una mayor o menor presencia en los distintos ámbitos en los que tradicionalmente se divide el urbanismo, siempre que sea respetado un núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones, haciendo que dichos entes locales sean reconocibles como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada. Desde esta perspectiva la autonomía local se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno, núcleo que necesariamente debe ser respetado por el legislador. Éste tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés situado por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen. A tenor del TC, la misma doctrina cabe aplicar en los supuestos de las modificaciones del Plan general que afecten a intereses supralocales. La participación prevista de los entes locales cubre de modo suficiente estas exigencias. No cabe llegar a la misma conclusión en el supuesto del segundo inciso de la norma cuestionada, cuando atribuye la competencia de iniciativa de forma concurrente al municipio y a la Comisión de Urbanismo de Barcelona en los supuestos en los que la modificación del Plan afecte a elementos con una incidencia territorial limitada a un término municipal. Se refiere, por tanto, el presupuesto de la norma a las modificaciones en que estén sólo implicados intereses estrictamente locales; en estos supuestos no es posible aceptar que la competencia de iniciativa atribuida a un órgano autonómico sea compatible con la garantía constitucional de la autonomía municipal. La atribución concurrencial de la competencia en este caso en que no están afectados intereses supralocales carece por completo de justificación y es incompatible con la autonomía municipal constitucionalmente protegida. Cuando la modificación, por el contrario, afecte a intereses supralocales, justifica o es *razón suficiente para* la atribución a la Administración autonómica de la iniciativa para modificar el Plan cuando afecte a elementos con trascendencia supralocal.

VOTO PARTICULAR (García Manzano al que se adhieren Conde Martín de Hijas y Casas Baamonde): Se considera que la refundición llevada a cabo no extralimitó el objeto normativo de la delegación, como se ha sostenido en la Sentencia de la que se disiente. Se disiente del carácter episódico o casuístico a que conduce la interpretación de la Sentencia, porque en opinión del disidente sólo debe atenderse a si la modificación afecta exclusivamente al orden local o supralocal para entender que haya vulneración del principio de autonomía, lo que al no hacerlo así la Sentencia conlleva a los defectos apuntados. A similar disentimiento se llega cuando se considera que se ha vulnerado el principio de autonomía en relación con la posibili-

dad de que la iniciativa en la configuración de los planes que afecten directa o indirectamente a un concreto municipio incluido dentro del denominado *Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona* no se considere única iniciativa del ente local, sino que en la misma pueda producirse la colaboración del ente mencionado, en la medida, además, en que indefectiblemente se ven implicadas competencias supramunicipales, como ya sostuvo la STC 159/2001.

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 ADMINISTRATIVA. 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

CONTENIDO IMPOSIBLE

La imposibilidad ha de ser de carácter material o física y además originaria.

“Tampoco concurre la causa de nulidad prevista en el artículo 62.1 g) de la Ley 30/1992 (porque, como señaló el Acuerdo del Consejo de Ministros recurrido, recogiendo lo que dice sobre el particular el informe del Consejo de Estado, el artículo 6.3 del Código Civil no es aplicable a los actos administrativos ya que existe una regulación específica de su nulidad, ahora en la Ley 30/1992, antes en la Ley de Procedimiento Administrativo. Aduce el Consejo de Estado en apoyo de este criterio, y las recoge también el Consejo de Ministros en el Acuerdo de 7 de junio, de 2002, las Sentencias de esta Sala de 3 de octubre de 1994 (recurso 2852/1992) y de 9 de julio de 1996 (casación 1011/1992), las cuales a su vez aluden a otras anteriores.

Apunta el Sr. Alfredo que tal doctrina no puede conducir en este caso a la negación de la existencia de la causa de nulidad que invoca porque las Sentencias citadas se pronunciaron en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo. En cambio, en su caso era la Ley 30/1992 la que regía la ac-

(*) Subsección preparada por JOSÉ LLÓPEZ GONZÁLEZ.

tuación de la Administración que, años después de producirse, considera el recurrente que esta afectada de nulidad. Entiende el recurrente que esta circunstancia es relevante porque la nueva Ley amplía el régimen nulidad de los actos administrativos. Es decir, contempla causas determinantes de la misma que no preveía la Ley de 1958.

A nuestro juicio, el hecho de que esas Sentencias dictaran a propósito de actos producidos al amparo de Ley de Procedimiento Administrativo y que el de 17 febrero de 1993 se produjera bajo el imperio de la Ley 30/1992 no supone que no valga ahora el criterio sentado anteriormente por la Sala. En realidad, la nulidad de pleno Derecho de los actos administrativos solamente se produce cuando se da alguno de los casos tasados por Ley. Que ahora se especifiquen legalmente una serie de supuestos que conducen a tal resultado no significa que haya variado la consideración de fondo del régimen de la invalidez de aquéllos ni significa que la nulidad haya pasado a ser regla y la anulabilidad la excepción. En cualquier caso, el recurrente, fuera de estas consideraciones y de alguna otra de tipo genérico, no nos ofrece razones que deban llevar a una solución distinta.

Por último, las modificaciones normativas producidas con posterioridad a la denegación de la autorización de compatibilidad a las que se refiere el Sr. Alfredo que incluyen normas que expresamente extienden las incompatibilidades al personal de las escalas y cuerpos del SVA, con el artículo 56 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre no sirven para justificar lo que pretende, que es el reconocimiento de que la resolución administrativa cuya revisión de oficio pidió era nula de pleno Derecho. Hay que tener presente que no estamos revisando la legalidad de la resolución denegatoria de la compatibilidad que solicitó el actor, ni se trata en este recurso de saber si el Ministerio de Administraciones Públicas aplicó correctamente la norma invocada, el artículo 103. apartado cuarto núm. 6 de la Ley 31/1990. Lo que hemos de resolver es si en su resolución de 17 de febrero de 1993 concurre alguna de las causas de nulidad de pleno Derecho alegadas por Sr. Alfredo y que el Consejo de Ministros no apreció. A este respecto, hemos de reiterar, por las razones expuestas que no contravino el ordenamiento jurídico al resolver en el sentido en que lo hizo”.

(STS de 2 de noviembre de 2004. Sala 3ª, Secc. 7ª. F.J.5ª. Magistrado Ponente Sr. Murillo de la Cueva. Ar. 7427)

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

AUTONOMÍA LOCAL

Se alega la falta de intervención municipal en la elaboración de un Decreto autonómico regulador del régimen de autorización de parques eólicos.

“En el motivo sexto se denuncia: a) infracción de la autonomía local, en cuanto la sentencia niega la necesidad legal de intervención de los entes locales afectados por el Decreto impugnado, en la fase de elaboración del Decreto, cuando son los municipios y entes locales menores los que en Cantabria ostentan la titularidad de los suelos afectados, en su mayoría montes catalogados de utilidad pública, sobre los que concurren dos competencias administrativas diferentes: Administración forestal y local, y añade que la intervención de dichas entidades debe ser a título de interesados, y no como un mero traslado del proyecto o planes eólicos a efectos de información pública, traslado que además sólo lo es a los municipios y no a las Juntas Vecinales: b) infracción además de la Ley de Montes que exige el consentimiento de la Entidad local para la ocupación de los montes de utilidad públicos.

I. El primer aspecto del motivo referente a la intervención de los entes locales en la elaboración de la norma impugnada es inadmisibles por las razones apuntadas en el primer fundamento jurídico de esta sentencia. Respecto de la intervención de los entes” locales en el procedimiento de aprobación de los Planes Directores Eólicos aparte de lo dicho en ese fundamento, procede acoger los argumentos de la sentencia recurrida que en este aspecto señala: Centrados en el caso de autos, no se puede entender vulnerada la garantía constitucional de la Autonomía Local, en modo alguno, pues, la Comunidad Autónoma ha dictado su normativa en el ámbito de su competencia y no se ha infringido precepto alguno por no dar audiencia a los Entes Locales y no se ha invalidado competencias al regular las condiciones urbanísticas y medioambientales (Arts. 1 y 6.2.4/2000) como pretende la parte actora y ello, es así, como lo ha entendido en supuestos similares el Tribunal Supremo, en Sentencias varias:

Así, en la Sentencia del TS 3ª, S 18-09-1990, se dice:

“Segundo.- La diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo y su concreta articulación –“en la relación entre el interés local y el interés supralocal es claramente predominante este último”, STC 170/1989, de 19 de octubre– justifican la subsistencia de la potestad excepcional del art. 180.2 del texto refundido, dado que la autonomía municipal no se garantiza por la Constitución para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la nación o en otros intereses generales distintos de los propios de la entidad local –STC 4/1981, de 2 de febrero–” y la sentencia del mismo TS 3ª secc. 5º, S 17-01-2000, rec. 7267/1993, señala:

“...No hay tampoco afectación ilegal de la autonomía municipal, porque la diversidad de intereses presentes el campo de urbanismo hacen del plan en el planeamiento una titularidad compartida por los Municipios y las Comunidades Autónomas, a las cuales, en un procedimiento bifásico, corresponde la aprobación definitiva del Plan General, donde se controlan los aspectos reglados del planeamiento y los discrecionales afectantes a intereses supramunicipales que son prevalentes respecto de los puramente locales”.

La regulación del procedimiento para la autorización (parques eólicos en Cantabria contiene a los intereses generales de la ciudadanía –(energía eléctrica)– destacado sobre el interés local referente al planeamiento y en consecuencia la potestad de la Comunidad Autónoma ejercida a través del Decreto impugnado no infringe el principio de Autonomía Local.

Desde este punto de partida, que esta Sala acepta, no puede achacarse al Decreto autonómico 41/2000 vulneración de la autonomía local, cuando en su artículo 4.3 (tramitación de los Planes Directores Eólicos) establece que: “Asimismo se remitirá copia del Plan a cada uno de los municipios sobre los que se asienten las instalaciones y se someterá a información pública mediante la inserción de anuncios en el BOC y en uno de los diarios de mayor circulación en la misma, por plazo de 1 mes, durante el cual los interesados podrán examinar el Plan y presentar alegaciones”.

Es obvio que, conforme a este precepto, los Ayuntamientos afectados tienen abierto un trámite para formular las alegaciones respecto del Plan que se le somete, contestando a la remisión que del mismo le ha hecho el órgano autonómico. La circunstancia de que no se mencione a los entes locales menores, no implica la preterición de los mismos, ya que si son propietarios de los montes, su carácter de interesados es indudable, y como tales el municipio en que se asientan deberá remitirles el Plan a los efectos de lo previsto en el art. 38 d) del Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en Materia de Régimen Local-Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. Por otra parte, lo dispuesto en el artículo 4.2 del Decreto 41/2000, permite que la autoridad competente en materia de montes emita su informe en plazo de un mes siguiente a la recepción de la copia del Plan que a estos efectos le había remitido la Dirección General de Industria.

II. Parece confundir la recurrente entre lo que es el Plan Director Eólico y la autorización de las instalaciones, que aparecen regulados de forma independiente en el Decreto impugnado. Mientras que el primero supone una especie de diseño previo con especificación de las características a que se refiere el artículo 3, la segunda implica la ejecución material del Plan. Sólo será esta última la que pueda perjudicar los intereses forestales cuya protección preocupa a la recurrente. Pues bien, el artículo 10 del Decreto deja claramente establecido que “la autorización administrativa del Parque Eólico y de sus instalaciones complementarias de evacuación de energía se otorgará por la Dirección General de Industria sin perjuicio de la necesidad de obtención de las demás licencias y autorizaciones que procediesen”. Es decir, si la autoridad de montes no otorga la autorización de ocupación la concedida por la de industria no tendrá ninguna efectividad”.

(STS de 27 de octubre de 2004. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.J.4º. Magistrado Ponente Sr. González González. Ar. 7609)

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

AUTORIZACIÓN JUDICIAL DE EXPULSIÓN

No sustituye a la resolución administrativa, por lo que la orden de expulsión ha de ser decretada por la autoridad gubernativa y es una sanción que debe encontrar cobertura en la legislación de extranjería, respetar los derechos de defensa y ser susceptible de control jurisdiccional.

“Por su parte el Tribunal Constitucional (STC 24/2000, de 31 de enero) señaló que “es cierto que la autorización del Juez Penal para que la Administración pueda proceder a decretar la expulsión del extranjero no es óbice para que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pueda controlar la ulterior decisión administrativa de expulsión (arts. 35 y 36 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y STC 115/1987, pudiendo incluso el Tribunal Contencioso-Administrativo que conoce de la orden de expulsión acordar la suspensión de la ejecución de la misma en tanto se resuelve el recurso, como indica la Abogacía del Estado. Pero ello no significa que la vía judicial no esté agotada en lo que se refiere a la intervención de la Jurisdicción Penal, pues el efecto procesal inmediato de la resolución judicial de autorización es precisamente la paralización, respecto al solicitante de amparo, de un procedimiento penal aún en fase de diligencias previas. Por consiguiente, el procedimiento en vía penal que conduce a la resolución judicial que autoriza a la Administración para decretar la expulsión produce para el recurrente el efecto jurídico de agotar la vía previa a efectos del amparo, pues cabalmente su pretensión consiste en que se continúe el procedimiento penal –en cuanto más garantista que el procedimiento administrativo– para la determinación de los hechos presuntamente delictivos que se le imputan”.

Añadiendo, igualmente, que “la autorización del Juzgado de Instrucción no sustituye a la resolución administrativa, de suerte que la medida de expulsión sigue siendo una decisión que corresponde a la Administración, y constituye una sanción administrativa, sujeta a control jurisdiccional.

En efecto, este Tribunal tiene establecido que la orden de expulsión decretada por la autoridad gubernativa competente no es una pena, pero sí una sanción administrativa que, como tal sanción, ha de encontrar cobertura en la legislación de extranjería, por imperativo del art 25.1 CE (SSTC 94/1993, de 22 de marzo y 116/1993, de 29 de marzo y respetar el derecho de defensa, dándose audiencia al extranjero antes de acordar la expulsión (STC 242/1994, de 20 de julio), al igual que sucede con la medida judicial de internamiento preventivo previo a la expulsión (SSTC 140/1990, de 20 de septiembre 96/1995, de 19 de junio y 182/1996, de 12 de noviembre).

Sin embargo, en el presente caso no nos hallamos todavía ante una orden de expulsión, sino ante una resolución judicial que resulta necesaria para

que la Administración pueda llevar a efecto la expulsión de un extranjero “encartado”, de conformidad con el primer párrafo del art. 21.2 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, de modo que si la Administración decreta finalmente la expulsión, ésta surta efectos inmediatos, al no resultar necesario esperar a la celebración del juicio penal. Tal autorización de expulsión, por tanto, no puede ser calificada como una “sanción” sustitutiva de la sanción penal, a diferencia de lo que sucede con la expulsión del extranjero “condenado” (prevista en el segundo párrafo de dicho artículo, que ha de entenderse modificado por el art. 89.1 del nuevo Código Penal medida que tampoco es una pena, sino “una posibilidad de suspender la potestad estatal de hacer ejecutar lo juzgado, que se aplica al extranjero para salvaguardar los fines legítimos que el Estado persigue con ello” (STC 242/1994, de 20 de julio F. 2), y sin que el extranjero ostente derecho alguno a la sustitución de la pena privativa de libertad por la medida de expulsión prevista en el art. 21.2. segundo párrafo, de la Ley Orgánica 7/1985 (STC 203/1997, de 25 de noviembre y ATC 33/1997, de 10 de febrero) ni viceversa; es decir, tampoco tiene derecho a que, en lugar del expediente de expulsión, se siga el procedimiento judicial hasta su terminación por sentencia.

En primer lugar, el párrafo primero del art. 21.2 contempla el supuesto de que el Juez Penal autorice la expulsión del extranjero encartado en un procedimiento penal por delitos menos graves (castigados con penas inferiores a seis años), cuando esté incurso en alguno de los supuestos contemplados en el art. 26.1 de la misma Ley, y ponderando las circunstancias del caso. En este procedimiento, pues, se sustituye la tramitación del proceso penal hasta su conclusión por la autorización judicial de expulsión, que habilita a la autoridad gubernativa para decretar dicha expulsión”.

(STS de 21 de diciembre de 2004. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.J. 5º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 66/2005)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

MALLA URBANA

El concepto ha sido elaborado por la Jurisprudencia y requiere la existencia de una urbanización básica, constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica de que pueda servirse el terreno, para su consideración como suelo urbano.

“Como ya hemos dicho el motivo plantea el error en que incurre la Sala de instancia al considerar qué debe entenderse por malla urbana, y, como consecuencia de ese error que le atribuye, afirma que ha incurrido en una erró-

nea apreciación de la prueba; es decir, no cuestiona la valoración de la prueba, sino el error previo en la no consideración de la integración del suelo de que se trata en ese concepto de malla urbana, que hace que el suelo deba tener la condición de urbano y no la de no urbanizable que le otorgaron las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio de Guecho aprobadas en 1985.

Para fundar esa interpretación afirma la recurrente que ese concepto resulta de la jurisprudencia de esta Sala, y cita como Sentencia que lo define con claridad la de siete de junio de mil novecientos noventa y nueve de la que transcribe el siguiente párrafo: “que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente”.

Sin duda ese concepto jurisprudencial de malla urbana al que se refiere el motivo es exacto, pero ha de completarse con otras consideraciones como las que se recogen en la sentencia de esta Sala de diecisiete de noviembre de dos mil tres en las que se dice sobre esta cuestión lo que sigue: “De una jurisprudencia reiterada, plasmada a título de ejemplo en las sentencias de 3-1-1997 SIC, 6-5-1997, 23-3-1998, 3-3-1999, 28-12-1999, 26-1-2000, 3-5-2000, 1-6-2000, 20-11-2000, 20-12-2000, 4-7-2001, 27-7-2001, 27-12-2001, 17-4-2002 ó 25-7-2002 y dictada en interpretación de los artículos 78 a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 10 a) del Texto Refundido de 1992, 8 a) de la Ley 6/1998 y 21 a) y b) del Reglamento de Planeamiento así como del tenor de otros preceptos, como son los artículos 184 a 187 y 225 de aquel Texto de 1976, pueden extraerse un conjunto de afirmaciones susceptibles de ser condensadas en estos términos: las facultades discrecionales que, como regla general han de reconocerse al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente, tienen su límite en el suelo urbano, pues necesariamente ha de reconocerse esa categoría a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, salvo que la existencia de tales servicios o la consolidación de la edificación hayan tenido su origen en infracciones urbanísticas y aún le sea posible a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido. En suma, la clasificación de un suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador, pues éste ha de definirlo en función de la realidad de los hechos referidos a la existencia de servicios –o a la consolidación de la edificación– a la suficiencia de aquéllos y a su inserción en la malla urbana”.

Sin embargo, no es cierta la afirmación que contiene el motivo sobre esa cuestión, puesto que la Sentencia no yerra al enfrentarse con el concepto de malla urbana; lejos de ello se expresa con acierto y hace una correcta interpretación de él, y así en el inicio del fundamento de Derecho noveno de la Sentencia afirma que: “Con esos datos, (los que hizo constar en el fundamento anterior) hemos de retomar las exigencias de la jurisprudencia para que un terreno deba merecer, e incluso deba imponerse al planificador como algo vinculante en relación con la clasificación del suelo como urbano como aquí se pretende por la parte recurrente y así, hemos de ver si estamos ante un supuesto en el que no simplemente el terreno está dotado de acceso rodado, abastecimiento de agua y evacuación y suministro de energía eléctrica sino también si se da el presupuesto fundamental de que tales dotaciones proporcionen los correspondientes servicios y que el suelo esté insertado en la denominada malla urbana, esto es, si estamos ante un supuesto en el que existía ya en el año 1993, no con posterioridad, una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica de que pueda servirse el terreno”, Es decir, sin género de duda, la Sentencia se plantea con corrección la cuestión de si el suelo de que se trata que está calificado como no urbanizable en las Normas Subsidiarias de aplicación debe ser urbano por contar con las dotaciones que le presten los servicios necesarios para ello, y si, además, se inserta en la malla urbana, pero esas exigencias las refiere, como era obligado, al año 1993, momento en el que se inició el expediente expropiatorio”.

(STS de 23 de noviembre de 2004. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.J.3º. Magistrado Ponente Sr. Martínez-Vares García. Ar. 450/2005)

XIV. HACIENDA PÚBLICA

PRECIOS PÚBLICOS

Las tarifas por aprovechamiento especial del dominio público aeroportuario para transporte y suministro de combustible, sólo pueden ser consideradas como prestaciones patrimoniales de carácter público y, en cuanto tal, sometidas a la reserva de Ley.

“Ambos motivos han de rechazarse porque, cualquiera que haya podido ser el criterio seguido anteriormente por este Tribunal, después de la STC 185/1995, de 14 de abril, que expulsó del ordenamiento jurídico el artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, las Tarifas como la que aquí se discute sólo pueden ser consideradas como “prestaciones patrimoniales de carácter público”, sometidas a la reserva de Ley a que se

refiere el artículo 31.3 de la Constitución. Criterio seguido ya en anteriores sentencias de esta Sala como las de 16 de marzo de 2001 que rechazaba motivos de casación similares a los del presente recurso, y de 14 de octubre de 2002 relativa a las tarifas por aprovechamiento especial del dominio público aeroportuario para el transporte y suministro de Combustibles y Lubricantes, de tal manera que no puede entenderse que las exigencias de dicha reserva de Ley de carácter relativo que rigen en materia tributaria sean satisfechas por el invocado artículo 47 LNA y tampoco puede mantenerse después de la indicada Sentencia del Tribunal Constitucional el criterio de las invocadas sentencias de este Alto Tribunal de 20 de septiembre de 1991 y 14 de mayo de 1992.

Como tuvo ocasión de señalar esta Sala, en sentencias de 2 de abril de 2001, 30 de junio de 2001 y 8 de octubre de 2001, la Ley 39/1988 de 28 de diciembre, de Haciendas Locales, introdujo y estableció en su artículo 41 un nuevo concepto de precios públicos de naturaleza no tributaria, en sustitución de las tasas tradicionales, en el que incluyó la “utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local” (...).

Al poco tiempo, la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, generalizó el concepto innovador de “precio público”, sustituyendo a las, que siempre habían sido tasas, así definidas en la Ley General Tributaria, disponiendo en el artículo 24.1 a) (con el mismo texto legal que el del artículo 41 de la Ley 39/1988 “tendrán la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por: a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial de dominio público” (estatal).

Como consecuencia de lo anterior se modificó el artículo 26, apartado 1. a), de la Ley General Tributaria, eliminando del concepto de tasas, “la utilización del dominio público”.

Este criterio llegó incluso a la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, suprimiendo mediante la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril del artículo 7, apartado 1, regulador de las tasas, como ingreso tributario de las Comunidades Autónomas, el hecho imponible de “utilización privativa de su dominio público”, que se incluyó en la órbita del nuevo concepto de, “precio público”.

Así las cosas, el Tribunal Constitucional pronunció la sentencia 185/1995, de 14 de diciembre declarando inconstitucional, entre otros preceptos, el artículo 24, apartado 1, letra a), de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos, que había incluido como precio público “las contraprestaciones pecuniarias que se satisfagan por: a) La utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público volviendo a la ortodoxia de considerar tales contraprestaciones como prestaciones patrimoniales de Derecho público, sometidas al principio de legalidad.

A partir de la Sentencia 185/1995 del Tribunal Constitucional, se inició una auténtica contrarreforma, mediante:

1.- El Real Decreto-Ley 2/1996, de 26 de enero sobre determinadas prestaciones patrimonial de carácter público gestionadas por la Administración Gene-

ral del Estado y los entes públicos de ella dependientes, que dotó de cobertura legal, con carácter de urgencia, a las situaciones nacidas al amparo de la Ley 8/1989, de 13 de abril de Tasas y Precios Públicos (del Estado), y así dispuso en su artículo 1º que “a partir de fecha de publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre, tendrán la consideración de prestaciones patrimoniales de carácter público los precios que se relacionan en el anexo, gestionados por los órganos o entes de los diferentes Departamentos ministeriales u organismos autónomos de ellos dependientes, de acuerdo con la normativa reguladora de los mismos, que estuviera vigente el 12 de enero de 1996 (fecha de la publicación de la sentencia referida en el B.O.E), y lo establecido en el artículo 27.6 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, Los obligados al pago y demás elementos que configuran las distintas prestaciones patrimoniales serán los previstos en la normativa vigente el 12 de enero de 1996. Su modificación sólo podrá realizarse por una norma de rango de Ley. La cuantía exigible por dichas prestaciones será la actualmente vigente. Dicha cuantía podrá ser objeto de modificación por Ley de Presupuestos...” (En el Anexo. A. Ministerio de Obras Públicas. Transportes y Medio Ambiente, figuraban: 1. Precios por prestación de servicios gestionados por el Ente público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea).

2.-Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, que restableció en el ámbito de las Haciendas de las Comunidades Autónomas las tasas por la utilización de su dominio público (con igual redacción que el texto original de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas).

3.-Ley 25/1998, de 13 de julio, de modificación del Régimen Legal de las Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público, que restableció, entre otras cuestiones, la ortodoxia en materia de tasas que volvieron a comprender la utilización del dominio público, suprimiéndose en este punto concreto los precios públicos, y así se redactaron de nuevo el artículo 26.1 de la Ley General Tributaria, el artículo 6º de la Ley 8/1989, de 13 de abril (RCL 1989, 835), de Tasas y Precios Públicos y el artículo 20 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre (RCL 1988, 2607 y RCL 1989, 1851), de Haciendas Locales (...).’

Esta Ley 25/1998, de 13 de julio, regula en el Título I, Capítulo I las Tasas por utilización del dominio público, y por prestación de servicios, gestionadas por el Ministerio de Fomento, y en su Sección 2ª las “Tasas por prestación de servicios y utilización del dominio aeroportuario”. que han venido a sustituir a los precios públicos por las Concesiones administrativas, por Autorizaciones especiales y por Prestación de servicios, a que se refieren los presentes autos. Así resulta que la tarifa de que se trata, aprobada como precio público, incurrió en una clara vulneración del Ordenamiento jurídico, como puso de manifiesto la Sentencia núm. 185/1995, del Tribunal Constitucional”.

(STS de 22 de noviembre de 2004. Sala 3ª, Secc. 2ª, F.J. 3º y 4º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 19/2005)

XVI. MEDIO AMBIENTE

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

El TS aplica la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea declarando exigible la EIA para el desdoblamiento de una vía férrea ya existente. Ante su omisión invalida el proyecto técnico aprobado por la Administración.

“El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha dictado la sentencia de 16 de septiembre de 2004 en el asunto C-227/01 de la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de España, resolviendo la denuncia presentada por aquella referente al incumplimiento por éste de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 3, 5, apartado 2 y 6 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente al no haber sometido a evaluación el impacto ambiental del “proyecto de línea Valencia-Tarragona, tramo Las Palmas-Oropesa, Plataforma” que forma parte del proyecto denominado “Corredor del Mediterráneo”.

En dicha sentencia se declara que “el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, 3, 5, apartado 2 y 6, apartado 2 de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados, sobre el medio ambiente, al no haber sometido a evaluación el impacto ambiental del “proyecto de línea Valencia-Tarragona, tramo: Las Palmas-Oropesa, Plataforma”, que forma parte del proyecto denominado “Corredor del Mediterráneo”.

En dicha sentencia se razona que:

[...] “Para apreciar el fundamento del recurso de la Comisión, es preciso, habida cuenta de la argumentación del Gobierno demandado, determinar en primer lugar si la Directiva 85/337 y, más concretamente, la obligación que establece de realizar una evaluación de las repercusiones medioambientales pueden aplicarse al proyecto controvertido y, de ser así, en segundo lugar, si el referido proyecto se realizó cumpliendo las normas recogidas en dicha Directiva.

Respecto a la primera cuestión, no cabe acoger la alegación formulada por el Gobierno español, según la cual el punto 7 del anexo I de dicha Directiva sólo contempla la construcción de una línea nueva, entendida como un nuevo trayecto de ferrocarril entre dos localidades, y no se aplica, en consecuencia, a un desdoblamiento de vías preexistentes.

En efecto, sin que sea necesario, en el marco del presente recurso, pronunciarse sobre la cuestión de si todas las versiones lingüísticas del punto 7 del anexo I de la Directiva 85/337 utilizan un término equivalente al término

“vías”, ni sobre la compatibilidad con esta Directiva de la normativa española, adoptada para aplicar dicha disposición, en la medida en que utiliza el término “líneas”, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que la necesidad de una interpretación uniforme del Derecho comunitario requiere, en caso de discrepancia entre las distintas versiones lingüísticas de una disposición, que ésta sea interpretada en función del sistema general y de la finalidad de la normativa de la que forma parte (véase, en particular, la sentencia de 24 de octubre de 1996; Kraaijeveld y otros, C-72/95).

Pues bien, en lo que se refiere a la Directiva 85/337, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que del texto de esta Directiva se puede deducir que su ámbito de aplicación es extenso y su objetivo muy amplio (sentencia Kraaijeveld y otros, antes citada, apartados 31 y 39).

Como se desprende, más concretamente, de los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, así como de los considerandos primero, quinto, sexto, octavo y undécimo de la mencionada Directiva, el objetivo esencial de ésta es que, antes de concederse una autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan obligatoriamente a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2000, Linster, C-287/98).

Estas consideraciones son suficientes, de por sí, para que el punto 7 del anexo I, de la Directiva 85/337 deba entenderse en el sentido de que incluye el desdoblamiento de una vía férrea ya existente.

(STS de 16 de diciembre de 2004. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.J. 2º. Magistrado Ponente Sr. González González. Ar. 8179)

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

SUSPENSIÓN DE SANCIONES TRIBUTARIAS

La expresión “hasta que las sanciones sean firmes en vía administrativa” sólo puede entenderse como “hasta que hayan causado estado en dicha vía y no quepa ya otro recurso administrativo o económico administrativo”.

“Procede estimar, como antes se ha indicado, el presente recurso casacional, porque, como argumenta el Abogado del Estado, con una adecuada precisión técnico jurídica, en base a las específicas características del caso de autos, es evidente que:

A) El tenor del artículo 35 de la Ley 1/1998, (en función del que el Auto ahora recurrido, de fecha 12 de abril de 1999, acordó la suspensión de las sanciones tributarias impuestas sin necesidad de prestar previamente aval o garantía) impide cuestionar su aplicación en la vía administrativa o econó-

mico administrativa, pero no cabe extender tal aplicación a un ámbito que le es ajeno, pues se circunscribe, como se ha expresado, a las vías mencionadas, y respeta la regulación de la suspensión en la vía Contencioso-Administrativa, sin pretender ampliar sus efectos hasta ésta, como se infiere de su inciso final (“suspensión... sin garantía... por la presentación del recurso o reclamación económico administrativa hasta que las sanciones sean firmes en vía administrativa”).

B) En consecuencia, conforme al mencionado artículo 35, las sanciones de autos, en cuanto definitivas en vía administrativa, podían ser ejecutadas, salvo que, en la vía Contencioso-Administrativa, fuera acordada su suspensión con arreglo a las disposiciones específicas de la LJCA/1956 (atendida la fecha de la interposición del recurso Contencioso-Administrativo), lo que no hace el Auto de 12 de abril de 1999, al prescindir de los artículos 122 y siguientes de la citada LJCA y estar, exclusiva e indebidamente, a lo que se establece en un precepto ajeno, como es el 35 de la Ley 1/1998.

C) Podría pensarse que, en cierto modo, las medidas de suspensión de la ejecución de la sanción tributaria sin necesidad de previa garantía o caución acordadas en la vía administrativa o económico administrativa prolongan su efectividad en la vía Contencioso-Administrativa, hasta la finalización de la misma (mediante sentencia desestimatoria sobre el fondo cuestionado), pero no hay razones técnico jurídicas para poder mantener tal criterio, pues la frase “sin que puedan ejecutarse (las sanciones suspendidas sin garantía, se entiende) hasta que sean firmes en vía administrativa” contenida en el artículo 35 de la Ley 1/998 (y en otros preceptos de disposiciones normativas posteriores –antes comentadas–) sólo puede entenderse como “hasta que hayan causado estado en dicha vía” (y no quepa, ya, otro recurso administrativo o Económico-Administrativo) o bien, como máximo, según se ha dejado sentado en la reciente jurisprudencia de esta Sección y Sala (matizando, sin embargo, restrictivamente, el alcance que se ha dado tal expresión en la sentencia de 18 de septiembre de 2001) “hasta que se adopte, en la vía Contencioso-Administrativa, la pertinente resolución sobre la virtualidad de la suspensión que, concedida anteriormente, es instada, ex novo, en la vía jurisdiccional (en la oportuna pieza separada), al amparo del artículo 122 y siguientes de la LJCA” de 1956, pues, teniendo en cuenta, a modo de valor interpretativo ex post facto (confirmatorio y aclaratorio de lo que la jurisprudencia comentada había ido dejando sentado), lo puesto en los artículos 212.3 y 233.1 y 8 de la nueva Ley 58/2003, ese potencial mantenimiento de la suspensión acordada en la vía administrativa o económico administrativa en la posterior vía Contencioso-Administrativa, incoada conservará su vigencia y eficacia, solamente, hasta que el órgano judicial adopte la decisión que corresponda EN RELACIÓN CON LA SUSPENSIÓN SOLICITADA (en el propio recurso Contencioso-Administrativo), sin que pueda predeterminar e influir directamente en la decisión que, conforme a los criterios establecidos en la LJCA, adopte, dentro de su competencia, el Tribunal jurisdiccional”.

D) Ciertamente es que la doctrina jurisprudencial ha puntualizado la exigencia de la prueba de la producción de daños o perjuicios de imposible o difícil reparación como único medio hábil para obtener la suspensión en la vía Contencioso-Administrativa, al considerar que el interés público no sufre menoscabo si la suspensión de una liquidación tributaria se encuentra debidamente garantizada, pero también es cierto que, inexistente la garantía previa, es, en principio, incuestionable la causación de perjuicios a unos intereses superiores. los generales o públicos, a los que deja sumidos en el puro desamparo, y cierto es, también, que ningún precepto de la LJCA distingue, genéricamente, dentro del contenido del acto impugnado, la parte de carácter sancionador, para someterla a un régimen diferenciado del resto de los efectos de la suspensión de su ejecución (debiendo resaltarse que el artículo 124.1 de la LJCA de 1956 -a diferencia del artículo 133.1 de la LJCA 29/1998 (RCL 1998, 1741) -no regula la caución con un alcance potestativo, sino imperativo para el Tribunal- “exigirá, si pudiera resultar algún daño o perjuicio a los intereses públicos”-).

(STS de 5 de octubre de 2004. Sala 3ª, Secc. 2ª. F.J. 4º. Magistrado Ponente Sr. Rouanet Moscardó. Ar. 10/2005)

XX. RESPONSABILIDAD

DAÑO MORAL

La inactividad de la Administración educativa para expedir un título académico de especialista, es determinante de daño moral indemnizable.

“Como consecuencia de lo declarado, esta Sala en funciones de Tribunal de instancia debe ahora resolver de conformidad con lo prevenido en el art. 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción lo que corresponda en los términos en que aparece planteado el debate.

Aceptada la existencia de responsabilidad de la Administración educativa, procede decidir acerca de las dos partidas que reclama la recurrente, y que son la relativa al lucro cesante, es decir, las cantidades dejadas de obtener por carecer del título de especialista que se le debió de otorgar, y entre las fechas que van desde enero de 1987 hasta diciembre de 1995, y la referida al daño moral que cifra en cinco millones de pesetas.

Insiste la recurrente en la dificultad que supone en este supuesto la valoración del lucro cesante, y en que nunca solicitó la remuneración que perciben los especialistas del INSALUD en ginecología y obstetricia, sino que pretendió que se aceptase esa petición como un buen criterio, en ausencia de otros, para determinar los perjuicios que experimentó.

Sobre esta cuestión la Sentencia casada dice que esa pretensión carece de fundamento “dado que en ningún momento acredita la privación por tal

motivo –carecer de la titulación adecuada– de un puesto en los servicios médicos asistenciales de la Seguridad Social”. A esta afirmación responde la recurrente que no se le puede exigir una prueba que califica de diabólica. Nada más lejos de la realidad; la carga de la prueba del daño, que ha de ser efectivo, corresponde a quien la alega, y, por ello, ha de acreditar su realidad y la cuantía a que ese daño material asciende que es el lucro cesante que se reclama.

Para que su pretensión pudiera prosperar la recurrente habría de demostrar que como consecuencia, de la imposibilidad de la obtención del título de especialista sufrió pérdida de ingresos durante esos años en los que ignoramos qué hizo profesionalmente, y qué actividad, suponemos que en el campo de la medicina privada o pública, ejerció. Para ello bastaría haber justificado la existencia de ofertas de trabajo como especialista en el sector público o privado, pero al no hacerlo así su pretensión no puede ser estimada.

No basta con afirmar que un buen criterio sería que se le indemnizase con los emolumentos que en esos años percibían los especialistas en obstetricia y ginecología al servicio del INSALUD, criterio suficiente para la recurrente, pero insuficiente a todas luces para esta Sala. En consecuencia no ha lugar a indemnización por el lucro cesante reclamado.

Distinta es la solución que hemos de ofrecer a la recurrente en lo que se refiere al daño moral que reclamó, y cuya cuantía fijó en cinco millones de pesetas. También sobre esta cuestión se manifestó la Sentencia de instancia y conviene que recojamos lo que en ella se expuso. Al referirse a este asunto dijo que solicitados daños morales los mismos no se acreditaron. Conviene en este punto dejar claro que esa doctrina sobre el daño moral que sostiene la Sentencia no es conforme con la establecida reiteradamente por esta Sala, puesto que el daño moral no precisa de prueba dada la inmaterialidad del precio del dolor que le tiñe de un evidente subjetivismo. Tanto su apreciación como la determinación de la cuantía corresponden al Tribunal que para apreciarlo y cuantificarlo habrá de ponderar las circunstancias que concurren.

En este caso la pretensión ha de prosperar. Sin duda existe un perjuicio o daño moral para la recurrente, que habiendo superado unas pruebas en las que acreditó los conocimientos y la capacitación necesaria para ser especialista en obstetricia y ginecología se vio privada de tal título como consecuencia de la falta de actividad de la Administración educativa. La realidad de ese daño aun cuando sólo sea por las dudas que en su entorno personal y profesional pudo haber generado la no expedición del título de especialista en lo que a la no superación de la prueba detecta, y, por tanto, a su capacidad profesional se refiere, es incontrovertible, como también lo son las consecuencias morales que de ello derivaron para la recurrente en tanto que se le privó ejercer una especialidad que le añadía una evidente cualificación profesional en el campo de la medicina, y para cuya obtención había realizado un patente esfuerzo de formación profesional, y del que de-

rivaban obvias expectativas que vio frustradas de modo incomprensible para ella.

En consecuencia procede estimar adecuada la cifra solicitada como indemnización por daño moral de cinco millones de pesetas actualizada a la fecha de esta Sentencia, y ello sin perjuicio de los intereses legales que se produzcan de conformidad con lo prevenido en el art. 106 de la Ley de la Jurisdicción”.

(STS de 19 de octubre de 2004. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.J., 5º. Magistrado Ponente Sr. Martínez- Vares García. Ar. 7422)

XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES

CONSENTIMIENTO INFORMADO

El derecho de autodeterminación del paciente ha de garantizarse mediante una información adecuada, que pueda ser probada por la Administración y cuyo incumplimiento determina un funcionamiento anormal del servicio sanitario.

Respecto del consentimiento informado en el ámbito de la sanidad se pone cada vez con mayor énfasis de manifiesto la importancia de los formularios específicos, puesto que sólo mediante un protocolo, amplio y comprensivo de las distintas posibilidades y alternativas, seguido con especial cuidado, puede garantizarse que se cumpla su finalidad.

El contenido concreto de la información transmitida al paciente para obtener su consentimiento puede condicionar la elección o el rechazo de una determinada terapia por razón de sus riesgos. No cabe, sin embargo, olvidar que la información excesiva puede convertir la atención clínica en desmesurada –puesto que un acto clínico es, en definitiva, la prestación de información al paciente– y en un padecimiento innecesario para el enfermo. Es menester interpretar en términos razonables un precepto legal que, aplicado con rigidez, dificultaría el ejercicio de la función médica –no cabe excluir incluso el rechazo por el paciente de protocolos excesivamente largos o inadecuados o el entendimiento de su entrega como una agresión–, sin excluir que la información previa pueda comprender también los beneficios que deben seguirse al paciente de hacer lo que se le indica y los riesgos que cabe esperar en caso contrario.

Por ello la regulación legal debe interpretarse en el sentido de que no excluye de modo radical la validez del consentimiento en la información no realizada por escrito. Sin embargo, al exigir que el consentimiento informado se ajuste a esta forma documental, más adecuada para dejar la debida constancia de su existencia y contenido, la nueva normativa contenida en la

Ley General de Sanidad tiene virtualidad suficiente para invertir la regla general sobre la carga de la prueba, (según la cual, en tesis general, incumbe la prueba de las circunstancias, determinantes de la responsabilidad a quien pretende exigirla de la Administración). La obligación de recabar el consentimiento informado de palabra y por escrito obliga a entender que, de haberse cumplido de manera adecuada la obligación, habría podido fácilmente la Administración demostrar la existencia de dicha información. Es bien sabido que el principio general de la carga de la prueba sufre una notable excepción en los casos en que se trata de hechos que fácilmente pueden ser probados por la Administración. Por otra parte, no es exigible a la parte recurrente la justificación de no haberse producido la información, dado el carácter negativo de este hecho, cuya prueba supondría para ella una grave dificultad.

La redacción dada posteriormente por la Ley 41/2004 su artículo 10, aun cuando no aplicable por razones temporales al caso de autos, sí sirve para confirmar la interpretación que ha venido realizando este Tribunal en cuanto a la exigencia de detalles en la información que ha de darse al paciente. Esta Sala igualmente ha señalado con absoluta nitidez que el defecto del consentimiento informado se considera como incumplimiento de la “lex artis ad hoc” y revela una manifestación de funcionamiento anormal del servicio sanitario.

(STS de 26 de noviembre de 2004. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.J. 3º. Magistrada Ponente Sra. Robles Fernández. Ar. 22/2005)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

ACCIÓN PÚBLICA

No se exige ningún requisito de forma para su ejercicio y con ella se satisface el interés de la colectividad.

“Ninguno de los criterios de interpretación de las normas jurídicas, expresados en el artículo 3.1 del Código Civil, conducen a la estimación del motivo, de casación, en ninguna de las dos vertientes en que se descompone:

A) Por lo que hace a la, primera, por las siguientes razones, valoradas conjuntamente: Una, porque aquel artículo 304.1 (y antes el artículo 235.1 del Texto Refundido de 1976, tras afirmar “que será pública la acción”, no exige después ningún requisito de forma para su ejercicio, ni, más en concreto, la expresión por el accionante de que es esa y no otra la acción que ejerce; esa atribución, expresada imperativamente y no seguida de la exigencia de ningún requisito de forma, ni de ninguna otra referida a las cualidades del accionante, elimina de raíz la necesidad de prestar atención al re-

quisito procesal de la legitimación, para pedir, tan sólo, el de la capacidad de obrar procesal. Otra, porque el espíritu y finalidad de la norma es incentivar la defensa del régimen urbanístico, propiciando su observancia, lo que no abona la sujeción del ejercicio de la acción pública de que se trata a cortapisa, límite u obstáculo que no imponga la norma que la regula o que no derive del resto del ordenamiento jurídico. Y, una tercera, porque la norma procesal común al tiempo de la interposición del recurso Contencioso-Administrativo ahora en grado de casación, constituida por la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881, exigía, al regular con carácter general los requisitos de la demanda, que en ésta se expresara la clase de acción que se ejercite “cuando por ella haya de determinarse la competencia” (artículo 524, párrafo segundo), lo cual no hace al caso, pues el órgano jurisdiccional Contencioso-Administrativo competente viene determinado por razón o por referencia al acto o disposición impugnados y no por la acción ejercitada, siendo aquél el mismo, por ende, tanto si se ejercita aquella acción pública, como si se ejercita la acción sustentada en el interés legítimo.

El criterio expuesto es, finalmente, el que ya cabe ver en la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 29 de noviembre de 1995, dictada en el recurso de apelación número 4443 de 1991. Y

B) Por lo que hace a la segunda de aquellas vertientes, porque aquel artículo 304.1 (y antes el artículo 235.1 del Texto Refundido de 1976 otorga la acción pública para exigir la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas. Si es esto lo que se pretende en el proceso, la acción es pública, sin que el precepto distinga al otorgarla, ni quepa por tanto distinguir al aplicarlo, según cuales sean los concretos contenidos normativos del régimen jurídico urbanístico cuya observancia se pretenda. Repárese, además, que dicha observancia, la querida por el precepto, queda impedida, incluso directamente impedida, por una decisión administrativa que, sin cobertura jurídica, suspende los usos y aprovechamientos del suelo que la norma urbanística en vigor prevé como autorizables. Y repárese, en fin, que el efectivo destino del suelo a los usos y aprovechamientos previstos en la norma en vigor, no satisface sólo un interés particular o privado, sino también, por principio, el interés de la colectividad: el interés general que llevó o hubo de llevar entonces, al aprobar el concreto instrumento de ordenación urbana, a destinar aquel suelo a aquellos usos y aprovechamientos. La razón de ser de aquel artículo 304 no deja de verse, pues, cuando lo que se pretende es la observancia del régimen jurídico que disciplina la revisión de las Normas Subsidiarias de Planeamiento del municipio.

(STS de 10 de noviembre de 2004. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.J. 2º. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez. Ar. 7838)

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (*)

IV. BIENES PÚBLICOS.

Vías pecuarias. Titularidad. Prevalencia de la inscripción registral sobre la clasificación de las vías pecuarias. Tal reconocimiento administrativo puede ser desvirtuado por la alegación de un derecho de propiedad y sustentado ya en la posesión continua; y en concepto de dueño; por el tiempo necesario para la usucapión, ya en un título de adquisición inscrito en el Registro de la Propiedad.

El objeto del presente recurso lo constituye la impugnación de la Orden de 6-11-95 dictada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Viator (Almería), en concreto la Vereda del Salvador y la Vereda de las Cuevas de los Medina.

La base del recurso radica, en síntesis, en la estimación de que el acto impugnado es contrario a derecho, porque:

- 1.- Las vías pecuarias clasificadas por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía inciden en terrenos afectados por usos militares.
- 2.- Aunque en 1928 se hace referencia al Camino del campamento y al Camino de Torreserena, en la Memoria de 1971 se constata que la adquisición aparece inscrita en el Registro de la Propiedad, por ello, la clasificación debe respetar los derechos adquiridos con anterioridad a la misma.
- 3.- El uso militar es incompatible con el uso agrario. Además, la propia Comunidad Autónoma propone la innecesidad de las vías pecuarias, proponiendo incluso su desafectación.

Frente a ello, el Letrado de la Junta de Andalucía se opuso, estimando que la actuación administrativa se ajustó a la legalidad.

La discusión se centra en determinar si la inscripción registral prevalece sobre la clasificación de las vías pecuarias, al cuestionarse si tal reconocimiento administrativo puede ser desvirtuado por la alegación de un derecho de propiedad y sustentado ya en la posesión continua y en concepto de dueño por el tiempo necesario para la usucapión, ya en un título de adquisición inscrito en el Registro de la Propiedad.

El artículo 13 del Real Decreto de 13 de agosto de 1892, ya estableció que las vías pecuarias, los abrevaderos y los descansaderos de la ganadería son bienes de dominio público, y son imprescriptibles, sin que en ningún caso

(*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

puedan legitimarse las roturaciones hechas en ellos. Y posteriormente todas las normas referentes a vías pecuarias declaran el carácter demanial de las mismas.

El artículo 1 de la Ley 22/1974, de 27 de junio, de vías pecuarias, insiste en que “las vías pecuarias son los bienes de dominio público destinados principalmente al tránsito de ganados; no son susceptibles de prescripción ni de enajenación, ni podrá alegarse para su apropiación el tiempo que hayan sido ocupados, ni legitimarse las usurpaciones de que hayan sido objeto”, pero en la Disposición Final Primera, fija que “lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos que hayan hecho irreivindicables los terrenos ocupados de vías pecuarias, y cuyas situaciones se apreciarán por los Tribunales de Justicia”.

De esta regulación parece derivarse una contradicción, porque si las vías pecuarias se califican de dominio público con las notas características de imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad (como ya delimita el art. 132 CE), parece un contrapunto que se dé valor a la adquisición consolidada del derecho de propiedad sobre dichas vías.

La sentencia de esta Sala de 22-12-03 ya realizó un análisis jurisprudencial en la materia al referir:

Particularmente la contradicción más llamativa es la consistente en asegurar, en no pocas ocasiones, que dada la naturaleza del deslinde, no pueden ventilarse en un procedimiento contencioso-administrativo de impugnación del mismo cuestiones atinentes a la propiedad, sin exclusivamente cuestiones de procedimiento o de procedimiento o de adecuación del deslinde al acto de calificación que le precede (así, por ejemplo, sentencias del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1984, 22 de mayo de 1985, 17 de junio de 1987, 25 de junio de 1987, 22 de marzo de 1989, etc.), y, sin embargo, matizar en otras ocasiones que ello no significa que, en el ejercicio de la potestad de deslinde, la Administración no deba tener en cuenta ciertas reglas civiles, como las relativas a los títulos sobre la propiedad o posesión alegados por los interesados que participen en el procedimiento de deslinde, por lo que en este caso, si no los tiene en cuenta adecuadamente, el acto aprobatorio de deslinde sí que podía ser impugnado en el recurso contencioso-administrativo, por lo que esta Jurisdicción aplicaría las normas civiles en los términos del artículo 4 de la LJCA como cuestión prejudicial (SSTS 18 noviembre 1975, 5 de noviembre de 1990, 3 de marzo de 1994, 7 de febrero de 1996, 27 de mayo de 2003). Así, se declaró nulo el deslinde de vías pecuarias por la sola razón de haber conculcado derechos de propiedad adquiridos por usucapión las sentencias del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 1988, 10 de febrero de 1989 y 22 de marzo de 1989.

Por lo que se refiere a la fuerza de las inscripciones registrales de titularidades privadas sobre el terreno objeto del deslinde, de un lado las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1989, 22 de marzo de 1990, 3 de julio de 1991, 3 de marzo de 1994 y 7 de febrero de 1996 sostienen que el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar, la pre-

sunción de legalidad que se deriva el concreto texto del artículo 34 de la LH en favor de la propiedad inscrita en el Registro, estableciendo de esta forma una limitación de la facultad del deslinde de la Administración, aunque cuidándose de precisar que para que entre en juego esta limitación habrá de estar suficientemente probado, por lo menos prima facie, que la porción de terreno discutido se encuentra inscrita en el Registro de la Propiedad, mientras que, por su parte, las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de julio de 1946, 4 de noviembre de 1963, 8 de mayo de 1965, 17 de octubre de 1978, 21 de marzo de 1979 y 14 de noviembre de 1995, aseveran más bien que la falta de constancia en el Registro o en los títulos de propiedad no implica inexistencia de la vía pecuaria, ya que las vías pecuarias no representan servidumbre de paso o carga alguna, ni derecho limitativo del dominio, y si son, como precisa el artículo 1 del Decreto de 23 de diciembre de 1954, una franja de terreno de dominio nacional, o una franja o zona partícipe de la naturaleza propia del dominio público, como refiere la sentencia de 4 de noviembre de 1963, y por tanto su existencia surge de la propia clasificación y deslinde, de lo que se deriva que ante dicho carácter de dominio público nada podrían las inscripciones registrales.

El artículo 8 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de vías pecuarias, relativo al deslinde de vías pecuarias ya clasificadas determina que el deslinde no produce exclusivamente efectos posesorios, sin que declara la posesión y la titularidad demanial a favor de la Comunidad Autónoma y que la potestad de autotutela de la Administración Pública prevalece frente a la presunción de legitimidad de las titularidades inscritas en el Registro de la Propiedad.

Pero esta previsión parece establecerse respecto de las vías pecuarias que ya hayan sido clasificadas, siendo el acto de clasificación el necesario para que la vía pecuaria sea jurídicamente considerada como de dominio público. Por ello, los títulos inscritos en el Registro de la Propiedad con posterioridad a tal clasificación, no podrán obtener la protección registral, derivándose la preeminencia del dominio público. Sin embargo, los derechos que hubieren accedido al Registro de la Propiedad antes de que esa clasificación se hubiera producido, serán oponibles a las reglas jurídicas de protección especial del dominio público, enervando la posterior declaración y deslinde.

Han de destacarse determinados elementos fáctico obrantes en las actuaciones y en el expediente administrativo, de interés para la resolución de la cuestión sometida a debate:

- 1.- En 1928 ya se hizo mención a la existencia de las vías pecuarias del término municipal de Viator, habiéndose concluido un expediente de deslinde de las mismas, dando lugar a la colocación de los correspondientes hitos y mojones.
- 2.- En Memoria de 1971 se constata la adquisición de terrenos por parte del Ministerio de Defensa, quedando afectos al campamento de tiro y de maniobras Álvarez de Sotomayor.
- 3.- Las fincas de tal campamento han resultado inscritas en el Registro de la Propiedad a favor del Ministerio de Defensa, unas derivadas de compraven-

ta, otras por expropiación forzosa y otras por cesión gratuita al referido Ministerio en usufructo por tiempo ilimitado.

4.- El 6-11-1995 se concluye mediante Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía el expediente tramitado conforme a la Ley de 1974 para la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Viator, en la provincia de Almería.

De estos elementos fácticos es importante resaltar que el expediente administrativo relativo al deslinde realizado en 1928 no contiene una previa declaración de la vía como pecuaria, dado que al folio 58 del expediente administrativo se certifica en fecha de 25-10-1928 por el Secretario del Ayuntamiento de Viator que en el archivo municipal no existen antecedentes referentes a la vías pecuarias en este término. Por ello, la posterior clasificación de las vías pecuarias realizada por Orden de 6-11-1995, resolución objeto del presente recurso contencioso administrativo, podría constituirse como la primera declaración formal de la existencia de las mismas, lo que determinaría su ineficacia al determinarse la preeminencia de las inscripciones registrales que a partir de la década de los 50 se vienen a practicar en favor del Ministerio de Defensa, en aplicación de la Disposición Final primera de la Ley de 1975 respecto a que lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio de los derechos legalmente adquiridos que hayan hecho irreivindicables los terrenos ocupados de vías pecuarias. Y precisamente en las correspondientes inscripciones se hace manifestación a que las fincas correlativas no se conoce aparezcan gravadas, según el expediente administrativo que obra en la Jefatura de Propiedades militares de Almería, conformando el Campo de Tiro y Maniobras "Álvarez de Sotomayor", que fueron adquiridas por compra, sin que consten otras circunstancias. Así se expresa, por ejemplo, la inscripción en el Registro de la Propiedad de la finca 3.022, cuya copia aparece aportada a las actuaciones y al expediente administrativo. Pero esta consideración no quiere decir que se deje sin efecto alguno al acto de deslinde realizado en 1928, actuación admitida por el Abogado del Estado, sino que podría entenderse que ha sido una actuación de deslinde de vías pecuarias que ha sido dejada sin efecto por la misma Administración Pública, que aprobando el referido deslinde, posteriormente adquiere los terrenos afectados por las vías pecuarias para destinarlos a un uso incompatible con ellas.

A este razonamiento puede llegarse si se tiene en cuenta que el deslinde es realizado en 1928 con la intervención del Ayuntamiento de Viator, pero es aprobado por el Gobernador Civil como institución propia de la Administración General del Estado (esto deriva del folio 70 del expediente administrativo que constata que el Gobernador Civil de la provincia de Almería, en fecha de 29 de mayo de 1929, visto el expediente 3 de deslinde de vías pecuarias del término municipal de Viator en cuya tramitación se han cumplido las vigentes disposiciones sobre la materia, sin reclamación alguna por parte de los interesados, y teniendo en cuenta el informe de la Jefatura de la Sección Agrónoma, acuerda aprobar dicho expediente en todas sus par-

tes); y posteriormente, es la propia Administración del Estado la que adquiere los terrenos afectados por dichas vías pecuarias, destinándolos a un uso, como el militar, que es incompatible con el uso ganadero propio de la vía pecuaria.

El campamento ya existía al tiempo de efectuarse el deslinde en 1928, por ello en las correspondientes actas se hace referencia a la carretera del campamento, como obra en el Acta levantada el 25-10-1928, que obra a los folios 32 y 33 del expediente administrativo; pero al ampliarse con los terrenos adquiridos, circunstancia que deriva de la Memoria de 1971, que obra a los folios 102 a 107 del expediente, se constata que el camino de Torresearena (anterior denominación de las vías pecuarias) al Alquíán, se estaba utilizando por las fuerzas militares; habiendo decaído el uso agrario por decisión de la misma Administración el deslinde las vías destinadas anteriormente el uso ganadero.

Además, en esta línea, ha de señalarse que la propia Administración Autónoma demandada, admite en su escrito de contestación a la demandada que los usos ganaderos y militares son incompatibles, admitiendo que esto determinaría, la desafectación de las vías pecuarias en cuestión.

Conforme al art. 131.1 de la Ley Jurisdiccional Contencioso Administrativa de 27 de diciembre de 1956, no procede hacer expresa imposición de costas, al no concurrir en ninguna de las partes litigantes temeridad o mala fe. Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente y general aplicación,

FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Abogado del Estado contra la Orden de 6-11-95 dictada por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía por la que se aprueba la clasificación de las vías pecuarias del término municipal de Viator (Almería), en concreto la Vereda del Salvador y la Vereda de las Cuevas de los Medina; y, en consecuencia, se revoca el acto impugnado.

Sin especial pronunciamiento sobre las costas causadas.

(St. de 7 de marzo de 2005 Sala de Granada. Se transcribe completa. Ponente María Luisa Martín Morales)

XXI. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Convenios expropiatorios. Omisión del trámite de audiencia; indefensión inexistente.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Sevilla adaptado en sesión celebrada el día 6 de junio de 2002 por el que se fija en la cantidad de 145.039,96 €, incluido premio

de afección, el justiprecio correspondiente a la expropiación de los derechos arrendaticios de los que es titular la entidad Agrícola Peralta S.L. y existente en la finca denominada “El Matochal”, situada en el Parque Nacional de Doñana.

Como pretensión principal se insta la declaración de nulidad del acuerdo recurrido y la sustitución del justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación por la cantidad de 408.688,23 €. El fundamento de tal petición se articula sobre la alegación de la existencia de un pacto entre Administración y expropiado por el que de mutuo acuerdo se convino que la cantidad antes referida sería la que percibiera la actora como indemnización por la privación del arrendamiento.

En el sentido indicado se señala en la demanda que existieron negociaciones entre el representante de la sociedad actora y diversos apoderados del Ministerio de Medio Ambiente en su condición de Administración expropiante que culminaron en un acuerdo verbal. Así se hace mención a una reunión celebrada el día 18 de septiembre de 2001 con el Director de Parques Nacionales en que éste ofreció al representante de la sociedad actora la cantidad de 68 millones de las antiguas pesetas y que fue aceptada, confirmando así lo previamente convenido con el Jefe de Área de apoyo al Director en una reunión celebrada el día 7 de septiembre de 2001, tal y como se desprende de los documentos nº 14 y 16 del expediente administrativo. De esta forma, concluye la actora, existe un válido y eficaz convenio verbal del que la Administración no puede desligarse si no es declarándolo lesivo para el interés público e impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los convenios de la fijación por acuerdo mutuo del justiprecio son actos bilaterales de los que las partes no pueden desligarse, necesitando de un procedimiento posterior de perfección a cuyo cumplimiento queda condicionada su eficacia. En el presente supuesto, además del reconocimiento expreso por la actora de que no se formalizó en documento alguno el invocado acuerdo verbal y de que difícilmente los representantes de la Administración tienen competencia para llegar al acuerdo definitivo y vinculante que señala la recurrente, lo cierto es que los informes que emiten tanto el Director del Parque de Doñana como el Jefe de Área en ningún instante mencionan la existencia de una oferta y posterior aceptación que permita considerar la existencia de un acuerdo de voluntades. Por el contrario, el Director del Parque Nacional de Doñana señala que se llegó a sugerir la cantidad próxima a 68 millones de pesetas como aquella sobre la cual el Organismo que preside podría estudiar la posibilidad de llegar a un acuerdo y que esto quedó condicionado a que el representante de la expropiada recabara la aceptación de la misma, de forma tal que pudiera concretarse en la celebración de una reunión de todas las partes donde se levantara y firmara la oportuna Acta, sin que en ningún momento el representante de la actora se pusiera en contacto con el informante. En parecido sentido se emite el informe por el Jefe de Área reseñado.

De todo lo expuesto se concluye que no haya prueba alguna de que exista el acuerdo verbal al que se refiere la demandante, no pasando los representantes designados del ámbito de las negociaciones previas, pero sin que pueda hablarse de acuerdo de voluntades perfeccionado con un ofrecimiento en firme y su ulterior aceptación por la otra parte.

Habiendo llegado este Tribunal a que no ha existido convenio alguno sobre la fijación del justiprecio entre las partes del procedimiento expropiatorio, queda por examinar la pretensión que como subsidiaria se articula en la demanda y dirigida a que declaremos la nulidad del expediente desde las actuaciones posteriores al 31 de julio de 2001, fecha en que se solicitó se le diera vista del expediente de expropiación de la finca “El Matochal” y que fue denegado.

Considera la actora que se le ha causado indefensión, materializado en un perjuicio económico al no tener acceso al expediente seguido para la expropiación de la finca sobre la que se constituye el arrendamiento pues anteriormente tuvo conocimiento, por sentencia de éste Tribunal Superior de Justicia fijando definitivamente el justiprecio de la finca, de la existencia de construcciones, vallados y demás actuaciones que incrementaron su valor y que, correspondiendo al arrendatario, sin embargo fueron abonadas al propietario y negándose ahora la Administración a satisfacer su importe a la sociedad recurrente alegando que ello implicaría un doble pago.

En realidad no puede hablarse de indefensión alguna. El expediente incidental seguido para la valoración del derecho de arrendamiento permitió que la sociedad demandante presentara su hoja de aprecio, en la cual se supone que incluyó, o en todo caso debió incluir, todos los conceptos por los que se consideraba con derecho a indemnización y su respectivo importe. Si la Administración entiende que determinadas partidas correspondían al propietario, carga es de la recurrente argumentar a favor de su derecho a percibirla. Sin embargo, ni un solo argumento o razonamiento se contiene en la demanda dirigido a desvirtuar la presunción de acierto de que se encuentran revestidos los acuerdos del Jurado de Expropiación, intentando acreditar el error de hecho o de Derecho en que hubiese incurrido el órgano de valoración.

Inexistente la indefensión e inexistentes los motivos por los cuales la actora considera erróneo el justiprecio fijado por el Jurado de Expropiación, la conclusión debe ser la de desestimar el presente recurso contencioso-administrativo sin que se aprecie temeridad o mala que justifique la imposición a alguna de las partes de las costas causadas.

(St. de 20 de mayo de 2005. Sala de Sevilla. Ponente J.A. Vázquez García)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Nulidad de actuaciones. Ejecución de reformado de proyecto. Inactividad. Vía de hecho. Fijación de dies a quo para fijación de intereses. El suelo para viales debe clasificarse como urbanizable.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Sevilla de fecha 20 de febrero de 1997, que fija en 14.753.340 de las antiguas pesetas (88.669,36 euros) el justiprecio, incluido premio de afección de terrenos cuya superficie alcanza 1,1709 Has. clasificados como suelo no urbanizable, dentro del término municipal de San Juan de Aznalfarache, expropiados para la ejecución de la obra pública 4-SE-218 (desdoblamiento de la Variante de San Juan de Aznalfarache).

Se invoca como motivo de nulidad del acuerdo del Jurado de Expropiación por parte de la Administración autonómica expropiante la falta de motivación determinante de la producción de indefensión. Ello nos lleva a recordar la doctrina de la necesaria motivación de los acuerdos del Jurado conforme al art. 35.1 LEF y los efectos que derivan de su inobservancia. Desde el principio, el Tribunal Supremo ha señalado que este precepto debe interpretarse racionalmente, huyendo de todo rigor formalista, afirmando que la motivación no tiene por qué ser prolija, casuística o exhaustiva, bastando con que sea racional y suficiente. En este sentido, señala el Alto Tribunal que se cumplen esas condiciones cuando la motivación, aún general, sea referible al caso cuestionado y contenga genéricamente la mención de los criterios utilizados y los elementos o factores comprendidos en la estimación, sin que sea preciso que se describan con datos o detalles circunstanciados.

Si se examina el acuerdo recurrido, hemos de convenir que, sin perjuicio de su acierto o no, lo que es cosa distinta a la falta de motivación, en el mismo se contiene la totalidad de los elementos y factores tenidos en cuenta por el Jurado para la determinación del justiprecio, con cita precisa de la legislación aplicada y las correcciones que se ha visto obligado hacer para alcanzar la justa indemnización, acudiendo en último lugar a valores de mercado y tomando en consideración antecedentes referidos a la misma zona. Pudiera considerarse que en la misma en que no se especifican dichos antecedentes se nos priva de las razones para alcanzar el justiprecio de 12.000.000 ptas/ha, pero ésta no es cuestión afectante a la motivación, sino que, en todo caso, supondría la pérdida de la prevalencia del criterio del Jurado por decaimiento de su presunción de acierto, obligando con ello en cualquier caso al recurrente a probar la corrección del valor por su parte adjudicado y reclamado, sin que tal exigencia se cumpla por la Administración expropiante y, sin perjuicio, de lo que más tarde señalaremos respecto al criterio articulado por los expropiados.

La parte expropiada pone de relieve: 1º) que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó un proyecto de obra que después no fue ejecutado, sino otro bajo el título de Modificado número 1, con diferencias sustanciales, por lo que no existía proyecto habilitador para la expropiación llevada a cabo y produciéndose una verdadera vía de hecho que determinaría que deba añadirse un 25% más al justiprecio que se fije; 2º) como es competencia de la Junta de Andalucía tanto la aprobación del proyecto base de la expropiación y la aprobación definitiva del planeamiento del municipio

de San Juan de Aznalfarache, resulta fácil establecer una estrategia de clasificación y calificación de sistemas generales viarios con unos justiprecios casi testimoniales a fin de conseguir la ocupación mediante pagos anticipados ridículos, lo que conllevaría a una desviación de poder; 3º) sobre el justiprecio indica que dado que los terrenos se expropiaron para destinarlo a un sistema general viario, deben valorarse, al margen de su clasificación como suelo no urbanizable, como sistema general adscrito a suelo urbano y 5º) solicita la expresación declaración en sentencia sobre el dies a quo a efectos de cómputo de intereses de demora.

Como hemos indicado, plantea la parte expropiada la cuestión de que el Proyecto de obras que legitimaba a la Administración para ejercer su potestad expropiatoria es el título “desdoblamiento de la variante de San Juan de Aznalfarache” y que, sin embargo, no ha sido en la práctica el que se ha ejecutado, sino su Modificado nº 1 que tiene diferencias sustanciales.

El Proyecto aprobado se redactó en julio de 1991, pero fue aprobado y sometido a información pública con anterioridad e incluso se indica que las Actas de ocupación se levantaron antes de aprobarse el acuerdo de urgente ocupación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, violando el principio de reserva de ley en el ejercicio de la potestad expropiatoria.

Hemos de señalar que el T.S., en sentencia de 21 de junio de 1997, establece que “el titular de los bienes y derechos expropiados está legitimado para impugnar el acuerdo de necesidad de ocupación o la declaración de urgencia al interponer recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del Jurado de Expropiación que fijan el justiprecio”, añadiendo la sentencia de 3 de octubre de 1998, que lo dispuesto en el art. 126.1 LEF no impide impugnar el acta de ocupación, sino que, por el contrario, al producirse con esta la efectiva privación de la posesión del bien o derecho expropiatorio, ha de considerarse impugnabile en sede jurisdiccional, según la Ley Jurisdiccional, singularmente cuando, como en este caso, la acción se basa en que la Administración demandada ha procedido por la vía de hecho.

Lo anteriormente indicado, sin embargo, no nos lleva, en el presente caso, a entrar a examinar si se había ejercitado conforme a derecho la potestad expropiatoria. Es cierto que, conforme a criterios jurisprudenciales, no cabe duda que estas cuestiones quedan sometidas a la plenitud de control de la actividad administrativa que los Tribunales otorga el art. 106.1 CE y la efectividad del derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva (art. 24.1) y sobre este criterio el T.C. sent. 136/195, de 25 de septiembre, establece que si se trata de una inactividad consistente en la no realización de un acto administrativo al que la Administración venía legalmente obligada, del que dependía un derecho del administrado, y que traía causa de una previa actuación de gravamen de la propia Administración que había producido una minoración de la esfera jurídica del particular, se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva al impedirle reaccionar jurisdiccionalmente frente al comportamiento pasivo de la Administración en defensa de sus derechos e intereses legítimos. Ahora bien, en el suplico de la demanda

los actores solicitan que se fije como justiprecio la cantidad que se señala por ellos, que se entre a conocer sobre todas las cuestiones formuladas en vía administrativa y no resueltas por el Jurado y que se fije el dies a quo en el cómputo de intereses de demora. Si se hubiese pedido exclusivamente o como cuestión principal la nulidad de pleno derecho a actuaciones expropiatorias con devolución de la finca expropiada basada en un uso indebido de la potestad expropiatoria, se hubiese procedido a entrar en el examen de la misma. Pero en la demanda se solicita que se fije el justiprecio, con el dies a quo referido y, a su vez, se declare la nulidad del pleno derecho de actuaciones expropiatorias, peticiones contradictorias entre sí. Incluso, en el fondo, lo que se solicita es que se incremente el justiprecio evidenciando que esa es la finalidad última del recurso, aspecto al que debemos limitarnos.

Con todo, no podemos obviar que la expropiada anuda a la existencia de una vía de hecho, el que se resarza los perjuicios sufridos añadiendo al valor de los terrenos un 25% de indemnización por dicha irregular actuación. Al respecto, y al margen de algunas irregularidades en la tramitación, no puede afirmarse que nos encontremos ante una vía de hecho pues el planeamiento preveía las obras y hubo un Proyecto, haciendo innecesaria una declaración formal individualizada de utilidad pública o interés social al entenderse implícita con la aprobación del planeamiento. Existe además una relación de propietarios y una descripción de bienes y derechos afectados, se ha abierto un período de información pública y aprobación expresa del Proyecto por la Administración expropiante, con lo que se excluye una ocupación y privación de la propiedad de los terrenos carente de soporte legal alguno.

En orden a la concreta determinación del justiprecio, los expropiados lo fijan en la cantidad de 958.297,62 € (159.447.308 ptas), una vez añadido el premio de afección y el 25% reclamado como indemnización por la utilización de una vía de hecho en la privación de la propiedad.

La controversia sobre este punto, y dado el planteamiento de la demanda donde el principal punto de discrepancia es la clasificación del suelo, que los actores entienden debe ser el de sistemas general adscritos a suelo urbano, debe ser idéntico al que esta Sala ha dado respecto a la expropiación de parte de esta misma finca nº 3 en el recurso contencioso-administrativo nº 1394 y 1601/94 acumulados (Sección 2ª), conclusos por sentencia de 6 de noviembre de 2001, máxime cuando la prueba pericial de este proceso que se solicita es la practicada en el de referencia.

Como se dijo allí, y repetimos ahora, desde el punto de vista jurídico, la controversia planteada respecto a cómo deben valorarse los terrenos destinados a sistemas generales previstos en suelos sin aprovechamiento lucrativo, como el suelo no urbanizable o urbanizable no programado, resulta pacífica con una abundante doctrina jurisprudencial que pone de relieve que debe valorarse como urbanizable un suelo no clasificado como tal cuando es expropiado para completar el sistema general viario del municipio, encontrándose en la justa distribución de beneficios y cargas tal solución pues la características de la red viaria y el desarrollo de los sistemas generales que

estructura urbanísticamente el territorio se incluyen de manera específica entre las previsiones de suelo urbano o urbanizable.

Planteado así el debate, no podemos compartir el parecer de la parte expropiada acusando a la Administración expropiante de desviación de poder concreta en una clasificación ficticia de los terrenos a fin de obtenerlos a bajo precio. Y ello porque de haberse perseguido tal finalidad la clasificación como suelo no urbanizable se hubiera extendido a la totalidad de los terrenos que en el futuro iban a ser afectados por la obra, cuando, en realidad la misma afecta a tres términos municipales, cada uno con su planeamiento y con clasificaciones muy dispares.

No obstante, el que esto excluya la desviación de poder, al mismo tiempo pugna con el principio de justicia e igualdad pues terrenos de iguales o parecidas características, afectos al mismo fin, sobre los que se proyecta una importante vía de comunicación, se valorarían de forma muy distinta y sin ninguna justificación objetiva, sin otro aval que la discrecionalidad del planificador. Partiendo de este principio, y constatado que estamos ante un sistema general viario, red supramunicipal de comunicaciones, que afecta directamente a un área natural de expansión metropolitana con varios municipios implicados, y que en definitiva con dicha obra se pretende estructurar globalmente el sistema viario de la zona, ha de concluirse que procede considerar el terreno expropiado a efectos de la valoración como suelo urbanizable.

Al fin indicado, y dada la remisión a la prueba pericial practicada en otros procesos, debemos seguir los criterios valorativos reflejados en la sentencia de la Sección 2ª de este Tribunal antes citada y que se fundamenta en el dictamen pericial obrante en dicho proceso y que, tratándose de finca de igual ordinal, coincidentes incluso los recurrentes, determina que, acogiéndonos a lo allí resuelto debamos de fijar en 153.545,77 €, más un 5% de premio de afección, el justiprecio de los 11.709 m² expropiados, atribuyéndoles una edificabilidad de 0,6 m/m², con un valor de 43,71 €/m² y reducido al 50% el aprovechamiento en aplicación del art. 60 TR.LS de 1992.

El último pedimento de los recurrentes es que se fije como dies a quo para el cómputo de los intereses de demora el día 29 de abril de 1991. Es reiterada jurisprudencia la que establece que en las expropiaciones urgentes, los intereses del justiprecio se devengan sin solución de continuidad desde el día siguiente a la ocupación salvo que esta tenga lugar transcurridos seis meses desde la declaración de urgencia en cuyo caso, a fin de no hacer de peor condición a los expropiados en los supuestos de urgente ocupación que a los expropiados por vía ordinaria, el dies a quo es el siguiente a aquel en que se cumplan seis meses desde el inicio del expediente expropiatorio, devengándose intereses sin solución de continuidad hasta la fecha del completo pago del justiprecio o su consignación con arreglo a Derecho. En aplicación de dicho criterio el dies a quo en el cómputo de los intereses de demora coincide con la fecha del 29 de abril de 1991 reseñada por

los recurrentes.

(St. de 27 de mayo de 2005. Sala de Sevilla. Ponente J.A. Vázquez García)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Valoración de inmueble ruinoso no declarado en ruina. Incongruencia de la valoración del Jurado. Se ordena retrotraer las actuaciones en la fase de fijación del justiprecio por el jurado.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Cádiz de fecha 12 de abril de 2002, confirmando en reposición el de 9 de noviembre de 2001 y por el que se fija en la cantidad de 42.229,81 € el justiprecio, incluido premio de afección, correspondiente a la expropiación llevada a cabo por el Ayuntamiento de Cádiz del inmueble sito en C/ Mesón nº 15 de ese término municipal.

El tenor literal del acuerdo al motivar el justiprecio es el siguiente: “El art. 28.3 de la Ley 6/98 establece la procedencia de valorar el suelo urbano consolidado –caso en el que nos encontramos– de acuerdo con su valor catastral, que resulta ser de 6.691.856 ptas. según consta en el expediente, no pudiéndose valorar la construcción, debido a su deficiente estado de conservación”.

Sobre la base de tal motivación considera el recurrente que el Jurado de Expropiación incurre en el error de no valorar una construcción respecto del cual no ha existido un informe técnico que la considere en estado ruinoso ni existe acto administrativo alguno declarando dicho estado de ruina, al margen del olvido que supone el no haber valorado los arrendamientos constituidos sobre diversas dependencias del edificio.

Por su parte la Corporación demandada pone de manifiesto como el valor asignado por el Jurado coincide exactamente con el propuesto en su hoja de aprecio y que no es otro que el valor catastral a la fecha a la que se refiere la expropiación. El valor catastral comprende tanto el valor del suelo como el de la edificación y la mención que en el acuerdo del Jurado se hace a que no se valora la construcción por su estado de ruino se debe a un error material o utilización de bloques en procesadores de textos informáticos, pero que resulta evidente la voluntad del Jurado de hacer coincidir el valor del inmueble (suelo y construcción) con el valor catastral y, por tanto, con la hoja de aprecio de la Administración expropiante.

La decisión del Jurado de Expropiación contiene una contradicción insoluble. De su tenor literal se llegaría a la conclusión de que el valor asignado al inmueble expropiado es únicamente el correspondiente al valor del suelo al considerar que ningún valor tiene la construcción por su estado ruinoso, al margen de los valores catastrales. En ese caso, sería evidente el error del órgano de valoración pues no existe declaración de ruina ni informe técnico

indicativo de que de hecho se encontrara el edificio en ruina. De aquí que algún valor debería haberse dado al edificio, en aplicación de lo establecido en el art. 31.2 de la Ley 6/98, atendiendo su coste de reposición, estado de conservación y demás circunstancias concurrentes contenidas en el Real Decreto 1020/1993 sobre normas técnicas de valoración.

Desde otra perspectivas, y dada la exacta coincidencia ente la valoración llevada a cabo por la Administración expropiante, que la refiere al valor catastral del inmueble y donde se comprende tanto el valor del suelo como el de la construcción, pudiera pensarse que el Jurado, por error, hace mención a la no adjudicación de valor alguno del edificio por su estado ruinoso cuando, en realidad, sí lo ha tomado en consideración.

Pero, aún cabe una tercera interpretación y es la de considerar que el justiprecio acordado por el Jurado, coincidente con el valor catastral, es el así fijado porque dicho órgano especializado entendió que el valor de 6.691.856 ptas. era el correspondiente en exclusiva al suelo y no el resultando de éste más la edificación.

De cualquier modo, las posibilidades interpretativas son variadas, igualmente razonables y contradictorias entre sí y sin que el Jurado de Expropiación, al resolver el recurso de reposición añada argumento alguno que sirva para acoger alguna de ellas en detrimento de las restantes posibilidades. De aquí que ni siquiera podamos considerar que el Jurado de Expropiación ha llevado a cabo una correcta valoración del suelo y al mismo debamos añadir el de la edificación, sino que desconocemos a que razón última obedece el justiprecio final, por lo que debamos dejar sin efecto el mismo y dada la carencia de elementos que nos permita fijar definitivamente el justiprecio en sede judicial, debemos retrotraer las actuaciones para que por el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Cádiz se dicte nuevo acuerdo en que, con razonamientos motivados y congruentes, se fije el justiprecio de la finca expropiada.

(St. de 20 de mayo de 2005. Sala de Sevilla. Ponente J.A. Vázquez García)

XVIII. PERSONAL

Policía. Unidad de caballería. Vigencia del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Director General de la Policía de fecha 28 de octubre de 2002 desestimada de la solicitud formulada por el demandante, funcionario de la Escala Básica, Segunda Categoría del Cuerpo Nacional de Policía, adscrito a la Unidad de Caballería de la Jefatura Superior de Policía de Andalucía Occidental, de que le fuera adjudicado en propiedad el caballo llamado "Juncoso", asignado para la presta-

ción del servicio.

En función de la edad de caballo y del tiempo durante el cual les sea asignado el mismo a los Cabos y Policías de la Agrupación de Caballería, el art. 300 del Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, posibilita que dichos funcionarios soliciten la adjudicación para su propiedad el equino con el que han venido prestando servicio durante el período de tiempo legalmente señalado. No negado por la Administración el cumplimiento de los requisitos que según el precepto citado determinarían el reconocimiento de derecho reclamado, como motivo para desestimar la solicitud del actor se hace mención en el acuerdo recurrido a que nos encontramos ante una retribución en especie, atípica y distinta de los posibles conceptos retribuidos contenidos en el Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo, sobre retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De este modo se señala que el art. 2 de la citada norma reglamentaria dispone que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sólo podrán ser retribuidos por los conceptos que se regulan en dicho Real Decreto, añadiendo su Disposición Derogatoria que “quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto”. Se dice, por tanto, que hay una prohibición de ingresos atípicos, al margen de los señalados en la normativa vigente, como se desprende además del contenido de las diversas Leyes anuales del Presupuestos Generales del Estado.

La primera cuestión que se debe dilucidar es si la adjudicación del caballo, en los términos en que se configura normativamente, constituye o no una retribución en especie. La conclusión negativa opera sobre un doble razonamiento. En primer lugar, si atendemos a la ubicación sistemática de la norma apreciamos que el art. 300 del Decreto 2038/1975 nos encontramos con que forma parte del Título I, Capítulo III, Sección III, que figura con la rúbrica “De la agrupación de Caballería”, sin que el contenido del articulado de la Sección haga referencia a los aspectos retributivos de dicha Unidad. Pero, además, sin desconocer que la adjudicación del equino significa la atribución de un valor económico a favor del funcionario, no por ello puede afirmarse que nos encontremos ante una retribución en especie. No se configura legalmente como la contraprestación no dineraria por la prestación de un servicio, sino que más propiamente encajaría en lo que podríamos denominar actividad premial de la Administración con sus funcionarios, de tal modo que el beneficio que supone la adjudicación en propiedad del caballo asignado al Policía para la prestación del servicio es una recompensa o premio fundamentado en razones distintas de las solo nacidas del cumplimiento de sus funciones.

Sobre la base de la conclusión anterior la cuestión a resolver se circunscribe entonces a si, como sostiene la Administración, la entrada en vigor del Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo, ha supuesto una derogación tácita del art. 300 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa.

La respuesta debe ser igualmente negativa. Los presupuestos de la deroga-

ción tácita son los mismos que los de la derogación expresa, de tal modo que sólo puede producirse entre disposiciones normativas homogéneas o entre una disposición normativa y otra jerárquicamente subordinada. La derogación tácita tiene lugar en dos hipótesis: cuando hay una nueva regulación integral de la materia y cuando una norma posterior resulta incompatible con otra anterior, siempre teniendo presente que existe en nuestro Derecho un principio de conservación de las leyes en virtud del cual la derogación no puede presumirse y que encuentra justificación en el art. 9.3 CE con los principios constitucionales de publicidad y seguridad jurídica.

Resultando evidente que no nos hallaríamos ante un supuesto de nueva regulación integral de la materia habría que determinar si existe una derogación por incompatibilidad. Esta modalidad derogatoria viene regulada en el art. 2 Cc. cuando dice que la derogación “se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior”. En tal sentido debe entenderse que existe incompatibilidad cuando resulta lógicamente imposible aplicar una norma sin violar otra, para lo cual debe llevarse a cabo una labor interpretativa que exige una actividad hermenéutica, más o menos compleja, de esclarecimiento del significado del antiguo y del nuevo texto legal.

En tal sentido, precisamente el hecho de que negáramos que nos encontremos ante una retribución en especie debe conducir, en dicha función interpretativa, a concluir que no existe incompatibilidad entre una y otra regulación y que, por tanto, la posibilidad de adjudicación en propiedad del caballo asignado al funcionario, cumplidas las exigencias del art. 300 del Decreto 2038/1975, persiste en nuestro ordenamiento, con la ulterior conclusión de que dado que en el presente supuesto se reconoce la presencia de tales requisitos, procede la estimación de la demanda debiéndose reconocer el derecho del actor a que le sea adjudicado en propiedad el caballo “Juncoso”.

(St. de 13 de mayo de 2005. Sala de Sevilla. Ponente. J.A. Vázquez García)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Declaración de ruina. Ruina parcial.

Se impugna en el presente proceso el decreto del Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla de fecha 21 de enero de 1998 por el que se declara en estado de ruina inminente el inmueble sito en la calle Monederos nº 10 de esta ciudad.

Frente a la declaración de ruina, se opone en la demanda que la edificación presenta dos zonas diferenciadas, una que data de finales del siglo XIX y una segunda de mediados del siglo pasado, en distinto estado de conserva-

ción y donde algunas de las viviendas que comprende el inmueble han sido objeto de reparaciones y mejoras. Además, concluye, según el informe técnico que se aportó durante la tramitación del expediente administrativo, el valor del inmueble alcanza la cifra de 22.662.277 de las antiguas pesetas, en tanto que el valor de las obras a ejecutar es inferior al 50%, en concreto el de 10.103.770 pts.

Jurisprudencia reiterada (sents. 20-2-90, 23-11-93, 1-4-96 y 19-11-96, entre otras) ha señalado que la ruina parcial es una excepción que sólo puede darse en el caso de edificaciones complejas, con dos o más cuerpos, estructural y funcionalmente separables, autónomos e independientes. Así, al concretar negativamente el concepto de unidad predial, el TS ha establecido reiteradamente la necesidad de que las partes de que se componga una edificación han de estar dispuestas en forma tal que en ellas concorra la circunstancia de ser cuerpos de edificación física y arquitectónicamente independientes que por permitir la segregación de una o de unas de las mismas sin detrimento de las demás y ser susceptibles éstas de utilización autónoma, hagan factible la declaración de estado ruinoso de la otra o de las otras como excepción al criterio contrario de la existencia de ruinas parciales, tal como se desprende del art. 23-1-b) del Reglamento de Disciplina Urbanística. Y todo ello siendo una cuestión fáctica, objeto de prueba y en cuya valoración deben prevalecer los informes revistos de imparcialidad como son los emitidos por técnicos al servicio de la Administración Pública o los derivados de la prueba practicada con plenitud de garantías durante las sustanciación del proceso.

Por lo demás, la ruina de un edificio es una cuestión de puro hecho, máxime cuando se trata de ruina técnica o de ruina económica, bastando la presencia de una sola de ellas para que proceda hacer tal declaración. Para la determinación de si existen realmente las condiciones legales para emitir un pronunciamiento declarativo del estado ruinoso del inmueble, los Tribunales, necesariamente, han de apoyarse en los informes que le suministren los técnicos, aunque lógicamente y por imperativo del mandato contenido en los arts. 1243 del Código Civil y 632 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la sazón vigente por razones temporales en relación con este proceso, examinándolos conforme a las reglas de la sana crítica, debiéndose reconocer mayor credibilidad, en caso de discrepancia entre ellos, al formulado por quien carece de interés particular, aunque no cabe dejar al margen otras consideraciones como son el grado de especificidad y detalle de contenido a la profundidad con que se realiza el análisis de la real situación física del inmueble.

Trasladando las consideraciones anteriores al particular supuesto que enjuiciamos hay que señalar que la imparcialidad que se presume emana del informe emitido por el Arquitecto municipal hace que el mismo se imponga en sus conclusiones al formulado por el Arquitecto designado por el actor, máxime si tenemos presente que es más completo, detallado y preciso en la descripción de inmueble, estado de conservación, enumeración y va-

lor de las obras a ejecutar y que viene a precisar como éstas, no sólo superan con claridad el 50% del valor del inmueble, sino que incluso supondría la práctica reconstrucción de su totalidad, concurriendo con ello los requisitos determinantes de la declaración de ruina.

(St. de 20 de mayo de 2005. Sala de Sevilla. Ponente J.A. Vázquez García)

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Crónica Parlamentaria

La reforma del Estatuto en el debate sobre el Estado de la Comunidad

Como era de esperar dada su relevancia en el conjunto de la legislatura y por hallarse inmerso ya el Parlamento en esta tarea, en el debate sobre el estado de la Comunidad Autónoma, que se celebró los días 29 y 30 de junio, constituyó la reforma del Estatuto de Autonomía uno de los principales centros de examen, discusión y análisis para la totalidad de los grupos parlamentarios. No corresponde en este momento dar cuenta detallada de las diferentes posiciones que sostienen al respecto las fuerzas políticas andaluzas –y que, como es obvio, quedaron fielmente reflejadas en las intervenciones de sus correspondientes portavoces en el debate–, pues sobre esto tendremos muy probablemente que volver en el futuro, habida cuenta del largo trecho de proceso de reforma que aún queda por transitar hasta que se culmine el nuevo Estatuto de Autonomía. En consecuencia, por lo que a esta crónica concierne, nos bastará con detenernos en dos aspectos que destacaron en la iniciativa parlamentaria que nos ocupa. De una parte, el debate suscitado a raíz del anuncio por parte del Presidente de la Junta del calendario que considera preferible para la conclusión de la reforma; un extremo que hasta el momento no estaba suficientemente precisado. Y, de otro lado, el interesante cruce de opiniones que se produjo en torno a la hipotética asunción por parte del Estatuto de la denominación de “nación” para nuestra Comunidad Autónoma. Veamos ambas cuestiones por el orden mencionado.

El debate sobre el estado de la Comunidad sirvió, en efecto, al Presidente de la Junta para anunciar el calendario que, a su juicio, debía seguir la reforma, aunque naturalmente, como no dejó de precisar al comienzo de su intervención, “es al propio Parlamento, obviamente, a quien corresponde marcarse sus ritmos”. Según su criterio, “la propuesta de reforma debe estar lista para su tramitación en el Parlamento en el próximo periodo de sesiones, de manera que se pueda enviar a las Cortes Generales a principios de 2006 y el referéndum pudiera tener lugar en 2007”. La relativa rapidez que entendía aconsejable imprimir al proceso de reforma la entiende justificada, toda vez que “se han dado pasos significativos en el necesario consenso. En primer lugar, porque se han superado las reservas que, inicialmente, algunos pudieran tener sobre la necesidad o la oportunidad de la propia reforma. Hoy, todos estamos de

acuerdo en esa cuestión de principio, y es importante. Pero, en segundo lugar, porque, después de conocer y analizar las propuestas de todos los partidos, se aprecia que hay muchas más coincidencias que discrepancias en esas propuestas”¹.

Esta sugerencia, si bien no suscitó ninguna reacción en las intervenciones de la portavoz del Grupo Popular, sí concitó la atención de los restantes grupos de oposición. Así, cierto recelo despertó el aludido calendario en la portavoz del Grupo Izquierda Unida, la cual, pese a que se mostró proclive a acelerar en la medida de lo posible la elaboración del nuevo texto reformado, dudó de la oportunidad de fijar para el año 2007 la fecha de celebración del referéndum². La señora Caballero Cubillo, en efecto, interpeló al Presidente al respecto en los siguientes términos: “(...) con el tema estatutario, señor Chaves, nos preocupa algo que usted ha planteado, y es el momento de la aprobación. ¿Por qué pone usted la fecha de la aprobación del Estatuto el 2007? Lo hace como el que pasaba por allí. (...) ¿Por qué en el 2007? ¿Coincidiendo con qué, señor Chaves? ¿Coincidiendo con las elecciones municipales, como su insigne Consejero de Presidencia, creo que fue, nos anunció? Nos parece que el referéndum estatutario tiene que ser cuanto antes y separado, y separado”³. En el turno de réplica, el Presidente de la Junta insistiría en la conveniencia de que el referéndum tuviera lugar el citado año 2007, aunque destacó la imposibilidad de que el mismo se celebrase concurriendo con las elecciones locales, ya que la “ley prohíbe la coincidencia de referéndum con una confrontación electoral”. Así, pues, proseguiría acto seguido, “tendremos que buscar una fecha distinta. ¿Que este Parlamento decide otra cosa, otra fecha? Yo la respetaré. Ahora, mi Grupo y yo, mi Grupo, el Grupo que sustenta al Gobierno y, yo como Presidente, trataremos, en primer lugar, de que en el último trimestre

¹ DSPA 49/VII Legislatura, 29 de junio de 2005, pág. 3110.

² El procedimiento de reforma se halla regulado en el artículo 74.1 del Estatuto en los siguientes términos: “a) La iniciativa de la reforma corresponderá al Consejo de Gobierno o al Parlamento Andaluz, a propuesta de una tercera parte de sus miembros, o a las Cortes Generales. b) La propuesta de reforma requerirá, en todo caso, la aprobación del Parlamento Andaluz por mayoría de tres quintos, la aprobación de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica y, finalmente, el referéndum positivo de los electores andaluces”. Y el artículo 74.3 precisa lo que sigue acerca del referéndum: “La Ley Orgánica que apruebe la reforma del Estatuto establecerá el plazo dentro del cual el Gobierno de la nación deberá autorizar la convocatoria del referéndum”.

³ DSPA 49/VII Legislatura, 29 de junio de 2005, pág. 3149.

de este año haya un Estatuto reformado en este Parlamento. Que en el primer semestre de 2006 podamos plantearlo, presentarlo y trasladarlo al Congreso de los Diputados, y que en 2007 se pueda celebrar el referéndum”⁴.

Para el portavoz del Grupo Andalucista, es conveniente no incurrir en un excesivo apresuramiento en el proceso de reforma estatutaria; máxime cuando hay planteado un programa de reforma constitucional que puede afectar a las decisiones que –como la concreta denominación de la Comunidad Autónoma– se hayan incorporado al Estatuto. Por tanto, refiriéndose a la pretendida aprobación parlamentaria en la primera mitad del 2006 y en la celebración del referéndum el año 2007, el señor Calvo Poyato matizaría que “en política las decisiones las decisiones hay que tomarlas: pero prisas, las justas; prisa, la imprescindible; prisa, toda aquella que a lo mejor quieran otros que podamos tener”. En resumidas cuentas, a su juicio, se debe “avanzar con agilidad, pero, en todo caso, dando pasos con mucha seguridad y sabiendo la repercusión que puedan tener las decisiones que tomemos en ello, (...) no vayamos a dar algún paso del que luego tengamos que arrepentirnos cuando se produzca la reforma de la Constitución...”⁵. El Presidente de la Junta, en su réplica, se opondría a esta apreciación de que se habría pecado de excesivo apresuramiento en la marcha de los trabajos de la reforma: “(...) usted considera que hay mucha prisa, que ha habido mucha prisa durante todo este año, en el que han acudido aquí, al Parlamento, todos los representantes sociales a pronunciarse sobre el Estatuto. Yo no sé si me corregirá el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, pero seis meses, siete meses para un primer Dictamen sobre el Estatuto de Autonomía, ¿eso es prisa? Eso es hacer las cosas con seriedad, señor Calvo. Eso es hacer las cosas con tranquilidad, con serenidad, señor Calvo. Y eso es lo que vamos a seguir haciendo”. Y concluiría el Presidente reafirmando la pertinencia del calendario anunciado: “Y si nosotros queremos, señor Calvo, podemos tener nuestro Estatuto sin prisas, el que nosotros queramos, podemos tenerlo aprobado en el primer semestre del 2006 y remitirlo al Congreso de los Diputados para su aprobación”⁶.

Mayor alcance tuvo el debate suscitado en torno a la cuestión de la denominación de la Comunidad Autónoma en el futuro texto estatutario. Este asunto apareció por vez primera en el turno de intervención de la portavoz del

⁴ *DSPA* 49/VII Legislatura, 29 de junio de 2005, pág. 3152.

⁵ *DSPA* 49/VII Legislatura, 29 de junio de 2005, pág. 3165.

⁶ *DSPA* 49/VII Legislatura, pág. 3166.

Grupo popular, Sra. Martínez Saiz. En efecto, cuando en el curso de la misma procedió a enumerar los pactos que el Partido Popular ofrecía al Partido Socialista, precisó, entre otros, el “pacto por la reforma del Estatuto”, añadiendo de inmediato: “Señor Chaves, no hay, no puede haber más Nación que España, no puede haber más Nación que España, porque esto no va de palabritas. Y yo quiero oírsele hoy decir aquí a usted, con toda claridad y rotundidad, para que lo escuchen todos los andaluces y todos los españoles (...)”⁷. Este contundente rechazo a la utilización del concepto “nación” por parte de las Comunidades Autónoma, más allá de consideraciones de orden teórico, se fundamenta en el temor a que la misma pueda utilizarse como argumento para justificar regímenes privativos, singulares o privilegiados, o incluso para dar pábulo a pretensiones separatistas de determinados territorios. Esto es, al menos, lo que traslucen las siguientes palabras de la Señora Martínez:

“Y, en esa España constitucional, las Comunidades Autónomas, entre ellas Andalucía, debemos tener la máxima autonomía conciliable con la unidad y la eficacia del Estado, en un marco de igualdad de oportunidades, de derechos y de deberes, de manera solidaria y sin privilegios,... y, por tanto, ni asimétrica ni desigual. Y yo lo que sí le quiero decir con toda solemnidad, señor Chaves, es que, si usted mantiene su posición, que hoy ha manifestado en su intervención, estaremos de acuerdo, pero sin engaños, claramente. Sólo hay una sola Nación, que es España. Y también quiero ponerle de manifiesto que el único riesgo que tenemos, señor Chaves, para que no nos olvidemos de ello, es que, para conseguir esto, algunos nacionalismos excluyentes y separatistas, incluido su compañero, señor Maragall, no se quieran cargar este concepto de España”⁸.

La contestación del Presidente de la Junta de Andalucía a la portavoz del Grupo popular fue inequívoca: “(...) usted sabe, señora Martínez, cuál es mi posición al respecto... sobre el término Nación. (...) He dicho que tengo mis dudas constitucionales: creo que el término Nación es incompatible con el artículo 2 de la Constitución Española: creo que es la enésima vez que lo repito. Los constitucionalistas tendrán la palabra, y creo que, efectivamente, es incompatible. Creo que lo he dejado absolutamente claro”⁹. Pese a todo, la

⁷ DSPA 49/VII Legislatura, 29 de junio de 2005, pág. 3119.

⁸ *Ibidem*

⁹ DSPA 49/VII Legislatura, pág. 3125.

portavoz del Grupo popular insistiría en el turno de réplica en la necesidad de atajar el intento de extender la noción de “nación” a determinadas CCAA, volviendo a aparecer el temor al separatismo como la principal razón: “Usted no puede dejar solos, como Presidente de los andaluces, a los andaluces en este envite de los nacionalistas separatistas de romper la unidad de España, de la Nación española...”¹⁰. Y, nuevamente, el Presidente de la Junta negaría que pudieran aprobarse reformas estatutarias que conllevaran dicha eventualidad: “Sé claramente, señora Martínez, qué es lo que dice el artículo 2 de la Constitución española, y me he pronunciado al respecto, mucho antes de que se pronunciaran ustedes... Mire usted, las reformas estatutarias que se harán en España serán reformas dentro de la Constitución. Se lo puedo asegurar, garantizar: todas, todas, todas, ningún peligro de fractura de la unidad”¹¹.

Por el contrario, los restantes Grupos parlamentarios se mostraron partidarios de que la reforma estatutaria asumiera la denominación oficial de “nación” para nuestra Comunidad Autónoma. Especialmente incisiva a este respecto fue la intervención de la portavoz del Grupo Izquierda Unida, la señora Caballero Cubillo. Tras reprochar al Partido Popular que su rechazo obedecía a una posición de “nacionalismo excluyente, que es el nacionalismo español, el españolismo, sin aceptar la variedad de Naciones que componen nuestro territorio”, dicha portavoz apuntó de inmediato las razones por las que su Grupo defiende que Andalucía ha de definirse como una nación. La primera de las citadas, de naturaleza sustantiva, apela a la superación de la vieja concepción según la cual toda Nación aspiraba por definición a convertirse en Estado; de tal modo que la reivindicación de tal noción por parte de una colectividad se entendía que iba necesariamente acompañada de la reivindicación del derecho a la autodeterminación y, en consecuencia, de la posibilidad de alcanzar la secesión del Estado del que formaban parte. La superación de esta concepción por otras más atentas a la voluntariedad y a la autoconciencia de la propia colectividad afectada permite, a juicio de la señora Caballero Cubillo, la aplicación del concepto “nación” a nuestra Comunidad Autónoma: “(...) el término Nación no es equivalente al Estado. Hace referencia a una comunidad cultural y a una identidad. Y creo que ninguna Comunidad está tan legitimada por su historia, por su cultura, por su singularidad, para llamarse Nación, como Andalucía”. El segundo motivo que impulsa al Grupo Izquierda Unida a asumir esta posición es de naturaleza asaz diferente; sencilla-

¹⁰ *DSPA 49/VII Legislatura*, pág. 3130.

¹¹ *DSPA 49/VII Legislatura*, pág. 3133.

mente, se trata de una decisión estratégica destinada a garantizar a nuestra Comunidad Autónoma un trato semejante al de cualquier otra que pretenda calificarse en su Estatuto de Nación, para el caso de que pretendiera extraerse de aquí un estatus singular o ciertos derechos no extensibles a la generalidad del Estado Autonómico:

“(…) se está dibujando un nuevo dualismo en el tratamiento de las Comunidades Autónomas; por una parte, las que se llamarán Nación, con competencias políticas, económicas e institucionales de primera, y el resto, que se agruparán bajo otros nombres, y que no tendrán el mismo trato. Andalucía debe jugar, señor Chaves, en primera división. Y ese dualismo entre Naciones y Comunidades históricas, o Comunidades Autónomas, empieza a parecerse demasiado a la división que se hacía en los años ochenta entre las Comunidades Autónomas que accedían a la autonomía por el 151 –o sea, autonomía plena– y el 143, que era una autonomía muy reducida a una simple descentralización. Por tanto, nos interesa llamarlos Nación, nos interesa”.

Expuestas de este modo las razones de su Grupo, terminaría interpellando directamente al Presidente de la Junta: “¿Qué responde usted ante esto? Y demuéstreme que su posición no es ambigua”¹².

El debate en torno a la denominación oficial de nuestra Comunidad Autónoma en un futuro Estatuto reformado traspasaba, así, el ámbito del “esencialismo” para entrar en el terreno más tangible del interés y la oportunidad políticos. Al contestar a la portavoz de Izquierda Unida, el Presidente Chaves mantuvo, como era de esperar, su criterio inicial (“lo he dicho con claridad: creo que el término Nación en un Estatuto es incompatible con lo establecido en el artículo 2. Ésta es mi posición como Presidente de la Junta de Andalucía”); pero no cerró por completo una eventual reconsideración de la cuestión, en la hipótesis de que dicha posibilidad no se considerase contraria a la Constitución: “Si los constitucionalistas dicen que es constitucional, yo estoy abierto a hablar con todos los Grupos de esta Cámara”. En cualquier caso, en su contestación intentó desvirtuar las dos razones que había esgrimido la reiterada portavoz. Por lo que hace a la primera de las mencionadas, recordó que jamás se había discutido que Andalucía sea una Nación, puesto que “todos estábamos de acuerdo en que el término apropiado para Andalucía era el de nacio-

¹² DSPA 49/VII Legislatura, pág. 3139.

nalidad, el de nacionalidad histórica, que era el que más se avenía a nuestra idiosincrasia, a nuestra identidad, a nuestras necesidades, y el que más concitaba consenso entre todas las Comunidades Autónomas”. Y en relación con las posibles ventajas que podría llevar aparejada la denominación de Nación, Chaves negó categóricamente que de la misma pudiera desprenderse singularidad ninguna: “Ustedes también dijeron que, cuando se aprobara el término nacionalidad habría privilegios para unas Comunidades Autónomas sobre otras. No ocurrió así, y lo que tengo muy claro es que, si hay una hipótesis, en la que yo no creo, de que el término Nación se pueda incluir en algunos Estatutos, yo nunca voy a aceptar que el término Nación sea, pues, un término que lleve aparejado privilegios, agravios sobre otras Comunidades Autónomas, ni diferencias sobre las mismas”¹³. En el turno de réplica, la señora Caballero contradujo frontalmente esta última argumentación del Presidente de la Junta, arguyendo que si algo evitó la consagración de un estatus especial para las “nacionalidades” frente a las “regiones” eso fue, precisamente, el acontecimiento excepcional del 28 de febrero: “Al señor Chaves se le ha olvidado la historia de Andalucía. No ha habido diferencia de trato entre Nacionalidades y Comunidades porque por medio hubo un 28 de febrero, donde hubo una auténtica rebelión del pueblo andaluz contra esas diferencias, y dijo: “No aceptamos esas diferencias y queremos la autonomía plena de Andalucía, por la vía del 151”. Y gracias a la sublevación de Andalucía no ha habido un Estado desigual... Y gracias a la sublevación que puede haber en Andalucía, nuevamente, desde la izquierda, desde la ilusión y desde la esperanza, no tiene por qué haber un Estado confederal, o un Estado desigual, o un Estado que nos deja atrás a los andaluces y a muchos otros territorios; pero tiene que ser sobre la base del impulso y de la fuerza de la reivindicación de Andalucía”¹⁴. Esta nueva intervención de la portavoz del Grupo Izquierda Unida permitiría al Presidente de la Junta reafirmarse en su consideración de que era el término de “nacionalidad” el más adecuado, al tiempo que desmentía su análisis del significado y alcance del 28 de febrero: “Mire usted, señora Caballero, yo le pido coherencia y rigor. Hace justo dos semanas, o tres semanas, ustedes no planteaban, ni exigían, ni reivindicaban el término Nación. ¿Es verdad o no es verdad? Hace tres semanas. ¿Por qué? Porque seguramente usted no consideraba a Andalucía como una Nación. Precisamente por eso, le pido seriedad. Hace tres semanas estábamos todos de acuerdo en que el término que concitaba el consenso era el de “Nacionalidad histórica”, y ahora, porque dicen que los catalanes lo van a poner, nosotros también. (...) Y el 28 de febrero, el 28

¹³ *DSPA 49/VII Legislatura*, pág. 3145.

¹⁴ *DSPA 49/VII Legislatura*, pág. 3149.

de febrero, señora Caballero, fue porque nos quisieron dar una autonomía limitada, la del 143, no fue por ningún término. (...) Fue porque nos quisieron quitar poder, fue porque nos quisieron limitar y reducir las competencias, los límites de autogobierno. Por eso se echó la gente a la calle el 28 de febrero. Y ganamos esa batalla, para que nuestra autonomía iniciara su senda por la del artículo 151 y no por la del artículo 143¹⁵.

Y, como no podía ser de otra manera, también en la intervención de Calvo Poyato, portavoz del Grupo Parlamentario Andalucista, se sostuvo un inequívoco apoyo a la conceptualización estatutaria de Andalucía como Nación. Tras comenzar afirmando que el debate podría más apropiadamente calificarse como el “debate sobre el estado de la Nación”¹⁶, esta intervención comenzaría reprochando la concepción del Partido Popular por asumir un nacionalismo excluyente: “(...) le he escuchado por dos veces decir a la señora Martínez que ella no cree nada más que en la única y excluyente Nación española. Si eso no es nacionalismo excluyente, que venga Dios y lo vea”. Dicho esto, fue a continuación el Presidente de la Junta quien pasó a ser el destinatario de sus palabras: “España es un Estado del que pueden formar parte Naciones. (...) señor Chaves, no renunciemos a la palabra ‘Nación’; y, como también sucediera con la posición del Grupo Izquierda Unida, son en primer término razones pragmáticas las que justificaría la asunción de esta tesis: “Las palabras no son inocentes nunca; tienen mucho significado, muchísimo. (...) En el año 1978 había una Constitución que, en su Título VIII, planteaba dos cuestiones: podía haber nacionalidades y regiones. No sabemos esta reforma de la Constitución a dónde llegará, pero a nosotros no nos gustaría, en ningún caso, que Andalucía, que tiene el peso que tiene, pudiese perderlo. Y pudiese perderlo por cuestiones de terminología”. La intervención del señor Calvo Poyato concluyó, no obstante, con una breve indicación de que esta reivindicación no obedecía exclusivamente a motivaciones pragmáticas, sino que respondía también a consideraciones de orden ideológico: “Y una terminología que nosotros podemos defender, no por una coyuntura política concreta, ni muchísimo menos, sino porque creemos en ello. Los andalucistas creemos en ello”¹⁷.

¹⁵ DSPA 49/VII Legislatura, pág. 3152.

¹⁶ DSPA 49/VII Legislatura, pág. 3153.

¹⁷ DSPA 49/VII Legislatura, pág. 3159.

El Presidente de la Junta de Andalucía reiteraría en su contestación los principios básicos que ya había puesto de manifiesto en torno a esta resbaliza cuestión, no sin antes expresar su sorpresa al constatar la reciente defensa de la atribución a Andalucía del concepto “Nación” por parte de determinados fuerzas políticas andaluzas: “Yo ahora me entero de que hay dos partidos políticos, desde hace una semana, que reivindican el término ‘Nación’”. En cualquier caso, pese a lo reciente de esta reivindicación, y siguiendo su principal línea de argumentación en la materia, se mostró proclive a debatir el tratamiento de la cuestión, siempre y cuando se cumpliera la condición inexcusable de que quedara acreditada la constitucionalidad de esta alternativa: “Yo voy a hablar, y estoy dispuesto a hablar, si al final resulta que es constitucional, yo estoy dispuesto a hablar con todos los Grupos políticos...”; e insistiría más adelante en el carácter inexcusable de la observancia de los mandatos constitucionales: “En todo caso, ante la reforma del Estatuto de Autonomía, en el debate del modelo constitucional, simplemente le voy a decir dos cosas: Primero, todos respetemos la Constitución, todos a respetar la Constitución, y todos haciendo el máximo esfuerzo para llegar al consenso necesario entre las fuerzas políticas de Andalucía”. El Presidente Chaves quiso insistir, sin embargo, en el argumento de que, sea cual fuere la concreta denominación oficial que una Comunidad Autónoma quiera asumir en su Estatuto, no podrá derivarse de esta circunstancia ninguna ventaja o derecho singular, pretendiendo privar, así, de sentido a las razones pragmáticas que puedan esgrimirse a favor de la asunción estatutaria del concepto “Nación”: “Usted me dice que el término ‘Nación’ no es un término inocente. Pues, mire usted, yo lo que no voy a aceptar nunca es que cualquier término, sea Nación, Nacionalidad, Región o Comunidad, implique discriminación, privilegio o agravio de una Comunidad Autónoma con otra. Yo estoy convencido de que estamos asistiendo a un debate absolutamente nominal, señor Calvo, absolutamente nominal”¹⁸.

En el turno de réplica, el portavoz del Grupo Parlamentario Andalucista quiso comenzar corrigiendo la afirmación de que su defensa del término Nación fuese asumida en una fecha muy reciente: “El Secretario General de mi partido hace seis meses se lo planteó, cuando se empezaba a hablar de que se iniciaba la Ponencia, se avanzaba en los trabajos de la reforma del Estatuto, ya se planteó, y en la prensa salió recogido, que nosotros planteábamos el término ‘Nación’ para Andalucía, y, por lo tanto, éste no es un asunto que nosotros estamos planteando –como ha dicho usted– de hace quince días, hace veinte dí-

¹⁸ *DSPA* 49/VII Legislatura, pág. 3162.

as, sino que el Partido Andalucista, por boca de su Secretario General en una entrevista que mantuvo con usted, ya le hizo llegar que nosotros defendemos el término `Nación` para Andalucía". Aunque, muy señaladamente, la réplica de Calvo Poyato tuvo como principal objetivo desvirtuar la tesis del Presidente de la Junta según la cual se trataba de un debate nominalista, del que no había esperar ninguna repercusión de orden práctico. Y ello porque, en primer término, "si se queda en un debate nominalista, tampoco tendrá mayores consecuencias y, por lo tanto, si no tiene mayores consecuencias, qué más nos da utilizar el término". "Pero es que –proseguiría su razonamiento el portavoz del Grupo Andalucista–, en el caso de que no fuese un debate nominalista, las consecuencias podrían ser importantes, porque no fue un debate nominalista el de nacionalidades y regiones, no fue un debate nominalista porque había un artículo 151 y un artículo 143, no fue un debate nominalista porque uno era autonomía plena y lo otro era una simple descentralización administrativa. Por lo tanto, allí había mucha enjundia por detrás, y en este momento nosotros lo que señalamos es que, además de que estemos convencidos del término para nuestra tierra, que si el debate fuese nominalista, podríamos pagarlo caro". La elección de la denominación de la Comunidad Autónoma es, en suma –en opinión de Calvo Poyato–, un asunto trascendente, por lo que no puede resolverse de forma apresurada, "no vayamos a dar algún paso del que luego tengamos que arrepentirnos cuando se produzca la reforma de la Constitución, porque va a producirse. Y no sabemos cuál es el calado, porque hay quien opina que será solamente para modificar aquel artículo que todavía mantiene en vigor una buena parte de la Ley Sálica, sino que puede ir muchísimo más allá, y que aparezca un modelo de Estado federal donde las competencias de los territorios que integren el Estado puedan estar en función de la denominación que esos territorios tienen en sus propios Estatutos. Lo que estoy diciendo es que las palabras no son inocentes y que de la utilización de una palabra u otra palabra pueda pagar la cara Andalucía"¹⁹.

La subsiguiente intervención del Presidente de la Junta de Andalucía vendría a poner fin al debate en torno a la cuestión que nos viene ocupando. Y lo haría intentando persuadir al portavoz del Grupo Andalucista de que el tema de la denominación de las Comunidades Autónomas no tendrá ninguna proyección en términos del establecimiento de privilegios o tratos discriminatorios: "(...) en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el vigente, ¿se define como nacionalidad histórica Andalucía? No, ¿verdad que no? ¿Se define como na-

¹⁹ *DSPA* 49/VII Legislatura, págs. 3164-3165.

cionalidad, señor Calvo? Indirectamente, subliminalmente. ¿Es cierto o no es cierto, señor Calvo? Y, sin embargo, ¿ha habido algún agravio, alguna diferencia con respecto a otras Comunidades porque no se recoja el término de Nacionalidad, señor Calvo? Usted me podrá decir: ‘El País Vasco, porque tiene su concierto económico reconocido en la Constitución’. Pero el término Nacionalidad no nos ha provocado a nosotros ninguna diferencia económica o competencial con respecto a ninguna otra Comunidad Autónoma, y ningún otro término nos va a proporcionar, a provocar ningún tipo de diferencia, señor Calvo”. Por lo demás, tampoco cabía esperar del anunciado programa de reforma constitucional que la adopción de una determinada denominación llevase aparejado un trato diferente: “Y usted –dijo el Presidente de la Junta dirigiéndose al portavoz del Grupo Andalucista–, al hablar de la prisa, habla de la reforma constitucional. ‘Es que no sabemos’. Sí sabemos, sí sabemos, señor Calvo, cuatro puntos son el ámbito de la reforma constitucional propuesta por el Gobierno de la Nación: la sucesión; la reforma del Senado, para convertirlo en una Cámara, auténtica Cámara de representación territorial, donde estén representadas las Comunidades Autónomas; las referencias a las Comunidades Autónomas, y, también, en cuarto lugar, la referencia a nuestra pertenencia a la Unión Europea. Y yo voy a ser el máximo defensor, en el debate sobre el modelo territorial, de que cualquier ciudadano, viva donde viva, resida donde resida, trabaje donde trabaje, tiene que tener los mismos derechos y las mismas oportunidades”. En definitiva, concluiría Chaves, “el término Nación o el término Nacionalidad, por supuesto, no va a suponer ninguna discriminación. El 28 de febrero tuvo lugar, afortunadamente, porque nos querían restar competencias, llevarnos por la vía del 143, que no tenía nada que ver con el término Nacionalidad, como después de demostró en nuestro propio Estatuto de Autonomía, sino por la vía del 151, que fue la vía que el 28 de febrero impulsaron y respaldaron los ciudadanos de Andalucía”²⁰.

Como hemos tenido ocasión de comprobar, en el debate sobre el estado de la Comunidad ocupó un lugar destacado el interrogante acerca de cuál es la denominación que debe adoptar Andalucía en su futuro Estatuto de Autonomía. Un asunto que, hace unos meses, nadie podía llegar siquiera a sospechar que pudiera concitar más que un mínimo interés y dedicación durante el periodo estatuyente. Las circunstancias, sin embargo, han cambiado de forma tan sustancial en los últimos tiempos, que puede verdaderamente afirmarse que esta cuestión ha pasado a ser otro punto relevante de discusión y enfrentamiento

²⁰ *DSPA* 49/VII Legislatura, págs. 3166-3167.

en la arena política. No se trata únicamente de que los procesos estatuyentes abiertos en determinadas Comunidades Autónomas hayan planteado el problema de la nueva denominación que puedan adoptar en sus Estatutos, reabriendo así el enconado debate acerca de la “identidad” de ciertos territorios suscitado en el proceso constituyente, y que sería momentáneamente resuelto mediante la asunción de la compleja fórmula de compromiso del art. 2 CE (“nacionalidades y regiones”). Además –aun siendo esto ya bastante–, debe repararse en que este delicado asunto puede volver a suscitarse con ocasión del programa de reformas constitucionales previsto en el horizonte de esta Legislatura por el Gobierno. Así es; de las cuatro líneas de reforma anunciadas una de ellas afecta al tema que nos ocupa, en la medida en que se refiere a la “recepción constitucional de la denominación oficial de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas”, lo que abriría la posibilidad de que se precisase directamente en el texto constitucional la naturaleza o “identidad” de las diversas Comunidades Autónomas (“comunidad foral”, “región”, “comunidad nacional”, etc.).

No creo, sin embargo, que el sentido que deba imprimirse a la mencionada reforma constitucional sea el de descender a tales detalles. Y ésta es asimismo la posición que parece traslucirse en el Acuerdo del Gobierno por el que se requirió al Consejo de Estado el examen del programa de reformas. De una parte, debe tenerse presente que, con tales reformas, no se “pretende rectificar o invertir el núcleo de decisiones adoptadas en su día por el constituyente”, sino que, antes bien, las mismas no persiguen sino “completar y culminar en cada caso, adoptándolo al presente, el diseño normativo de 1978”. Sobre esta base, el Acuerdo añade determinadas consideraciones que apuntan a que la reforma perseguida en este ámbito es la estrictamente necesaria para satisfacer el objetivo perseguido, a saber, mencionar las diecisiete Comunidades Autónomas existentes, incorporando así formalmente en la Constitución el “mapa autonómico” que, de hecho, ya está cerrado en nuestro ordenamiento constitucional tras la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía. Así, tras referirse a la evolución experimentada por el Estado Autonómico, se señala que “estos cambios, asentados ya en la realidad, incluida la denominación de las Comunidades y Ciudades Autónomas, no encuentran todavía reflejo en la letra de la Constitución”. E insistirá el Acuerdo más adelante: “(...) es tiempo de consolidar los logros alcanzados, reconociendo de forma expresa en nuestra Constitución a los sujetos institucionales que han protagonizado todo ese proceso. Hoy no sólo sabemos cuántas Comunidades Autónomas vertebran España y cómo se denominan cada una de ellas, sino que, además, todos tenemos la sólida convicción de que las Comunidades Autónomas han llegado para quedarse y que ya son un

elemento irrenunciable de la estructura territorial del Estado”. “Designar por su nombre a todas y cada una de las Comunidades Autónomas que integran España... significa superar la apertura inicial del modelo de descentralización política establecido por el constituyente. Las Comunidades Autónomas ya no serán una posibilidad constitucional, sino sujetos políticos pertenecientes a la Constitución misma”. Se trata, en definitiva, “de reformar la Constitución para incluir en la misma una referencia expresa a todas y cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas”.

Así, pues, con la sola mención de las Comunidades Autónomas se satisfará el objetivo de esta reforma constitucional, sin que sea menester que la Constitución aporte en su denominación ninguna referencia indicativa de la identidad o naturaleza de las diferentes Comunidades Autónomas. Nuevamente, el Acuerdo del Gobierno pone de manifiesto que esa es exclusivamente la finalidad fundamental de la reforma cuando precisa los concretos extremos sobre los que solicita el informe del Consejo de Estado, que son los siguientes: “1º) Qué artículo o artículos de la Constitución son los más idóneos para llevar a cabo esa mención expresa e individualizada de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas. 2º) Qué criterio o criterios considera el Consejo de Estado más adecuados para ordenar su enumeración. 3º) Las eventuales consecuencias jurídicas que de la mención expresa de las Comunidades Autónomas en la Constitución se pudieran derivar en relación con otros preceptos constitucionales”.

En cualquier caso, sea cual fuere la finalidad perseguida por el Gobierno con la reforma, resulta a todas luces razonable que la concreción de la denominación oficial de las diferentes Comunidades Autónomas siga confiándose, en línea de principio, a la libre elección de los directos afectados, las propias Comunidades, debiendo ser el Estatuto la norma donde se contenga dicha decisión. Habida cuenta de que la aludida reforma constitucional conducirá muy probablemente a la supresión de aquellos preceptos de orden procedimental en los que se reconocía libertad de decisión a las CCAA, al haberse ya asumido la opción que se creyó pertinente (constitución o no de la Comunidad Autónoma, elaboración de uno u otro tipo de Estatuto, etc.), parece aconsejable que sea en este ámbito de la “denominación” donde el principio dispositivo, una vez agotada su vigencia en tantos otros terrenos, encuentra su especial ubicación y asiento. En definitiva, si el sentido fundamental de esta reforma constitucional es eliminar *físicamente* del texto de la Constitución todo aquello que tenía de modelo abierto —y que el desarrollo constitucional había privado de sentido, al adoptarse las pertinentes decisiones que se presentan como irreversibles—, creo que la Constitución debe seguir siendo un “modelo abierto”

en punto a la concreta denominación de las Comunidades Autónomas, en cuanto expresión de la autoconciencia colectiva sobre su propia identidad.

Por lo demás, la amplia libertad de la que disfruta el estatuyente a este respecto muy probablemente abarque incluso la capacidad de asumir el concepto de “nación” o de “comunidad nacional”. Pues, en línea de principio, no parece que esta opción quede fuera del ámbito de cobertura del art. 2 CE. En efecto, con la inclusión del término “nacionalidades” no se pretendió sino *camuflar* la verdadera realidad subyacente (la “nación”) sin que la misma arrojase la “carga” que el concepto de “Nación” (más exacto: un determinado concepto de Nación muy extendido entonces, el de “Nación-Estado) llevaba consigo: soberanía, poder constituyente, derecho a la autodeterminación, secesión y, en una palabra, separatismo; carga que obviamente el constituyente no estaba dispuesto en modo alguno a aceptar. De hecho, el examen de los debates constituyentes refleja inequívocamente que todas las fuerzas políticas –tanto las que defendían su inclusión como las que se oponían a ello– partían de la certeza de que “nacionalidad” y “nación” eran términos sinónimos. Así se puso claramente de manifiesto al debatirse en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas el art. 2 del Anteproyecto de Constitución, en donde menudearon declaraciones categóricas al respecto. En esta línea, Fraga se referiría al “hecho indiscutible de que nacionalidad y nación es lo mismo”²¹; De la Fuente afirmaría que “nacionalidad es equivalente a nación”²²; Roca Junyent ratificaría las palabras de este último de que “nacionalidades y nación quieren decir exactamente lo mismo”²³; en palabras de Jarabo Payá, “los conceptos nación y nacionalidad son absolutamente idénticos”²⁴; y, en fin, como sostendría Peces Barba, “para nosotros nacionalidad es sinónimo de nación”²⁵, por lo que podría hablarse de que “España es una nación de naciones”²⁶.

²¹ *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, Tomo I, Cortes Generales, 1980, pág. 658.

²² *Idem*, pág. 812.

²³ *Idem*, pág. 816.

²⁴ *Idem*, pág. 825.

²⁵ *Idem*, pág. 847.

²⁶ *Idem*, pág. 846.

Todos los grupos asumían, pues, la equiparación de ambos términos; y si para algunos –como AP– resultaba inadmisibile la inclusión de las “nacionalidades” en el art. 2 CE era porque temía que esta noción fuese una fuente de posibles discriminaciones entre Comunidades Autónomas y, sobre todo, porque no le parecieron suficientes ni las cautelas que terminarían introduciéndose en el art. 2 CE para ahuyentar la sombra del separatismo (“indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles”), ni las explicaciones acerca de que el término “nacionalidades” no remitía al concepto de Estado-nación, sino al concepto de nación cultural, ajeno al derecho a la autodeterminación²⁷. Pero pocas dudas hay que albergar acerca de que es el reconocimiento de las “naciones culturales” lo que se oculta bajo el término “nacionalidades”. La siguiente afirmación de Corcua Atienza puede, en consecuencia, suscribirse sin la menor matización: “En el debate constituyente se plantearon, por supuesto, todas las posturas teóricas y matizaciones posibles sobre analogías y diferencias entre naciones, nacionalidades y pueblos, pero el término de «nacionalidades» acaba definiéndose en el terreno de aquellas naciones «histórico-culturales» distintas a la «nación-Estado» según la distinción que se atribuye a Meinecke, a cuya definición se incorpora normalmente un ingrediente voluntarista o de conciencia de diferencia específica²⁸”.

En atención a lo dicho, parece evidente que tiene cobertura constitucional la incorporación en los Estatutos de la denominación “nación” o “comunidad nacional”, siempre y cuando –claro está– su formulación se realice en términos consistentes con el art. 2 CE (excluyente, pues, de todo atisbo de derecho a la autodeterminación), y que de la misma no quepa inferir ninguna pretensión de asumir un estatus singular, ya desde el punto de vista competencial o financiero. Sencillamente –como ya sostuvimos en otra ocasión para negar que Cataluña pudiera adoptar un sistema de financiación propio al margen del previsto con alcance general por la LOFCA²⁹–, la única asimetría constitucionalmente posible es la que se deriva de la Disposición Adicional Primera o de los hechos diferenciales expresamente contemplados en otros preceptos de la Constitución.

²⁷ Véase, en especial, la cuidada intervención de Roca Junyent en el referido debate en Comisión (*Idem*, págs. 816-817).

²⁸ “La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimoquinto aniversario de la Constitución”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, pág. 18.

²⁹ Fernando Pérez Royo/Manuel Medina Guerrero: “Estudio sobre las disposiciones fiscales en la reforma del Estatuto de Cataluña”, en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 2004, págs. 485-486.

DOCUMENTOS



La comarca en Andalucía: Hacia una nueva configuración del Régimen Local*

*Carlos Alberto Chernichero Díaz**

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. REGULACIÓN ESTATAL. II.1. La comarca en la Constitución. II.2. Legislación estatal y comarca. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. III. REGULACIÓN DE LA COMARCA EN ANDALUCÍA. III.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía. III.2. La comarca en la legislación autonómica de desarrollo. Especial referencia a la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Andaluza. IV. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA COMARCALIZACIÓN EN ANDALUCÍA. IV.1. El Anteproyecto de Ley de Entidades e Instrumentos para la Cooperación Territorial de Andalucía. IV.2. La reforma del Estatuto andaluz. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I INTRODUCCIÓN

Tras el proceso abierto por el Parlamento de Andalucía para iniciar los debates sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, analizaremos, en el presente artículo, las bases jurídicas sobre las que necesariamente debe desarrollarse la comarcalización en nuestra Comunidad, elaborando una tesis crítica de dicha regulación, unida a una propuesta de futuro de cara a la revisión de nuestro texto estatutario.

* El presente trabajo constituye la ampliación de la conferencia titulada “¿Hacia una nueva configuración del nivel local de gobierno en Andalucía?”, impartida el 23 de septiembre de 2004 en el Curso “El poder local andaluz tras 25 años de Constitución”, coordinado por Manuel Medina y Fernando Álvarez-Ossorio, dentro de la programación de los IX Cursos de Otoño de la Universidad de Cádiz en Jerez.

* Profesor de la Escuela Universitaria adscrita de Relaciones Laborales, Trabajo Social y Turismo de Jerez (Universidad de Cádiz)

Las razones de este artículo son varias. Como tendremos ocasión de manifestar, el territorio de nuestra Comunidad es uno de los menos institucionalizados de Europa presentando graves déficits de vertebración territorial. Por el mismo motivo, la prestación de servicios básicos al ciudadano se halla en instituciones lejanas al mismo, llevándose a cabo mediante la desconcentración de servicios a través de las Delegaciones Provinciales de la Junta, obviando cualquier medida descentralizadora. Por otro lado, y a salvo determinadas actuaciones de algunas Consejerías con mapas comarcales diversos, la comarcalización no se ha desarrollado, fundamentalmente por falta de voluntad política, aunque también el marco estatutario encorsete excesivamente a esta figura.

Aunque no es mi intención apoyarme en argumentos históricos para la defensa de la institución comarcal como ente apto para la gestión de servicios y la estructuración territorial de Andalucía, sí considero necesario en esta introducción dejar un breve eco histórico. Algunos autores han querido remontarse al Antiguo Régimen para buscar el origen “real” del sistema comarcal que ha subsistido hasta nosotros, intentando demostrar que la estructura del antiguo régimen, basada en la configuración territorial de ciudades, villas y lugares, así como en la existencia generalizada de partidos como subdivisión fundamental de las provincias, y por tanto, como entes intermedios entre municipios y provincias, era esencialmente una estructura comarcalizada, que aunque desaparecida legalmente, siguió viva desde el punto de vista de la realidad social. El principal mantenedor es Cifuentes, quien mantiene que *«la comarca es un hecho constante y natural en nuestro Derecho histórico y su permanencia llega a nosotros, pese al régimen constitucional uniformista que le negó existencia legal, interrumpiendo su evolución natural durante más de siglo y medio»*¹.

Sin embargo, a la estructura territorial provincial uniformista y negadora de estos entes, heredera de la Revolución Francesa, se le debe la implantación del Estado de Derecho, y la superación de la multiplicidad de derechos del Antiguo Régimen, favoreciendo la evolución hacia la actual sociedad, no queriéndome olvidar, que supuso igualmente un férreo centralismo vinculado a un cúmulo de intereses que aún persisten².

¹ CIFUENTES CALZADO, A., “Antecedentes de la comarca: la comarca como entidad territorial”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986, p. 13; Un interesante estudio jurídico histórico sobre la evolución de la comarca en FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X., *La comarca en la historia*, Santiago de Compostela, Universidad, 2000.

² Sobre las organizaciones intermedias administrativas en la Edad Media vid. LALINDE ABADÍA, J., *Instituciones político-administrativas y civiles*, Barcelona, PPU, 1989; Sobre el Estado de Derecho y la Revolución francesa vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 1994.

Gómez Moreno apunta la idea de que en Andalucía, y manteniendo la línea histórica anterior, existía una configuración territorial de base comarcal durante varios siglos que se basaba en la estructura administrativa del período andalusí: las *coras*, y la estructura posterior a la conquista castellana basada en las ciudades de realengo³.

El Andalucismo Histórico, reconociendo como prioritario el fortalecimiento del régimen local, con un definido talante municipalista, proclamó en el Anteproyecto de Bases para el Estatuto de Andalucía, aprobado en Córdoba en 1933, la plena autonomía de los municipios que habrían de mancomunarse en comarcas, las cuales constituirían la división territorial de Andalucía, omitiendo a las claras al ente provincial⁴. Claro inspirador es el notario y político nacionalista andaluz Blas Infante. Infante no era partidario –al igual que muchos republicanos– de la división provincial. Define a las provincias como «*girones desgarrados de este espíritu (el andaluz)*» y «*causa de la inexistencia de una sola y gran voluntad*», añadiendo que «*la mayoría de las Diputaciones, en unión de los gobernadores civiles, son una especie de Comités políticos, cuya vida artificial se desarrolla en suntuosos centros burocráticos, al servicio de los caciques y a costa de los pueblos*», apostando por las comarcas como medio de agrupamiento de la personalidad municipal⁵.

³ GÓMEZ MORENO, M.L., *Teoría y práctica de la comarcalización: el caso de Andalucía*, Málaga, Universidad, 1992.

⁴ Sobre el particular pueden consultarse: HIJANO DEL RÍO, M., “La comarcalización y el Andalucismo Histórico”, en *Actas X Congreso del Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, pp. 469-493; y CHERNICHERO DÍAZ, C.A., “Territorio y autonomía en la Andalucía de la Segunda República”, en revista *Opinión y Derecho*, núm. 6, Córdoba, 1998. Estudios más extensos sobre la autonomía andaluza en la Segunda República en DÍAZ ARRIAZA, J., y RUIZ ROMERO, M., *El proceso autonómico de Andalucía durante la II República*, Fundación Blas Infante, Sevilla, 1991; HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz en la Segunda República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996; y CHERNICHERO DÍAZ, C.A., “La autonomía de Andalucía en la Segunda República española: un acercamiento a los textos”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., (coord.), *Estatuto de Autonomía de Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001.

⁵ INFANTE PÉREZ, B., *El Ideal Andaluz*, Centro Andaluz, Sevilla, 1916, reed. Túcar, Madrid, 1976, reed. Fundación Blas Infante, Sevilla, 1994, pp. 69, 196, y 75. Para conocer más de cerca el pensamiento político de este insigne andaluz, nada mejor que acercarse a sus obras, en las que deja constancia de toda su construcción teórica sobre la autonomía andaluza, donde destaca su profundo aprecio por la autonomía municipal. Vid., además de la obra citada: *Fundamentos de Andalucía*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1984; y *La verdad sobre el Complot de Tablada y el Estado Libre de Andalucía*, Sevilla, Junta Liberalista de Andalucía, , 1931, reed. Granada, Algibe, 1979. Una interesantísima recopilación sobre la vida y obra de Infante en INIESTA COULLAUT-VALERA, E., *Blas Infante. Toda su verdad, 1885-1919*, Vol. I, Granada, Comares, 2000, y *Blas Infante. Toda su verdad, 1919-1933*, Vol. II, Granada, Atrio, 2003.

Hemos de reseñar igualmente que también en el Derecho comparado son conocidos estos entes territoriales intermedios como eficaces para la cooperación intermunicipal y la prestación de servicios (Italia, Alemania, Francia, Gran Bretaña), siendo una fórmula válida allende nuestras fronteras⁶.

Por último, deberíamos contestar brevemente a una cuestión fundamental para el desarrollo del presente estudio: ¿Qué se entiende por comarca?. O dicho de otra forma: ¿De qué queremos hablar cuando hablamos de comarca?, ya que la tarea de conceptualizarla es a todas luces complicada, dependiendo en amplia medida, del enfoque desde el que se atienda, de las funciones que se le pretendan asignar, de la finalidad de su estudio, y sobre todo, de las distintas disciplinas o análisis sectoriales desde los que se aborde su examen.

Cano manifestaba al respecto, que *«la comarca puede entenderse de muchas maneras: un espacio diferenciado con límites distintos según quién los estudie o la finalidad de la delimitación, un producto de asociación municipal para fines diversos, un territorio institucionalizado con cierto poder ejecutivo y/o legislativo, una circunscripción electoral, un ámbito histórico, un Parque Natural de determinadas dimensiones, un área metropolitana, un corredor, un polo de desarrollo, el área de influencia de una ciudad proveedora de servicios, un ámbito de actuaciones institucionales de cara al crecimiento económico y/o a la ordenación del territorio, un marco de denominación de origen de un producto...»*⁷.

Una aseveración queda clara: hablar de la comarca o instituciones similares nos sitúa siempre ante un instituto vinculado con el territorio, independientemente de que éste territorio sea para la misma un elemento esencial o mero límite de sus competencias.

Desde el punto de vista jurídico la comarca tiene algunas vertientes que traerían consigo diversa regulación: puede utilizarse para el desarrollo de políticas públicas concretas en un ámbito socioeconómico o natural con unas características más bien homogéneas, con una problemática similar, en un área territorial concreta, siendo ejemplo de ello los planes comarcales de reforma agraria, o determinados planes de fomento económico (Bahía de Cádiz-Jerez,

⁶ PALLARÉS MORENO, M, "La comarca e instituciones similares en el derecho comparado", en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986, especialmente pp. 92-107.

⁷ GRUPO "ESTUDIOS GEOGRÁFICOS ANDALUCES" (Dir. CANO GARCÍA, G.), "Aportaciones a la comarcalización de Andalucía", en *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Jerez, 1997, pp. 513-514.

etc), no necesitándose un ente concreto de naturaleza política y autonomía propia institucionalizada para llevar a cabo sus funciones; también puede utilizarse este mecanismo para estructurar determinados servicios públicos en determinados territorios: educación, agricultura, sanidad. Para esto no se necesita un ente o administración pública de base territorial concreta, basta con una mera desconcentración de servicios en entes determinados, incluso a través de consorcios; también puede ser entendido como un instrumento de unión de determinados municipios para la consecución de intereses comunes y de prestación de servicios que por sí mismos serían imposibles de llevar a cabo, y que de esta forma, aunando esfuerzos, podrían desarrollar mejor sus funciones (barras, abastecimientos de aguas, etc.), aunque este último aspecto puede desarrollarse por medio de consorcios o mancomunidades de municipios.

Pero son dos aspectos que querría destacar sobre la Comarca que quizás sean más relevantes al objeto de este trabajo, que no es otro que el defender un determinado modelo de descentralización política de la administración autonómica, que conlleve una mejora de los servicios públicos al ciudadano acercándole la gestión, siguiendo la máxima de aproximar los centros de decisión, o al menos los de gestión a los administrados, y por otro, la defensa, mediante su creación, de un modelo que supere el déficit de vertebración territorial que padecemos.

De todas formas, e indicando por ahora que se trata de una realidad distinta de la provincia y de los municipios y considerándola inferior a la estructura provincial y superior a éste último, vamos a pasar a continuación a la regulación de la comarca en nuestro derecho positivo y extraer una conceptualización jurídica, o al menos su marco legal, en el cual ésta debe desenvolverse, para, a continuación, analizar el debate sobre la comarcalización y la reforma del Estatuto, teniendo en cuenta la experiencia comarcalizadora llevada a cabo en Aragón.

II. REGULACIÓN ESTATAL

II.1. La comarca en la Constitución

La cuestión local en la Constitución viene regulada en tres artículos (140 a 142). La preocupación política más importante al elaborar el texto constitucional iba a ser la cuestión autonómica, muy por encima de la autonomía local⁸. Sosa dice al respecto que el legislador tenía poco sosiego *«para ocuparse*

⁸ En este sentido MARTÍN RETORTILLO, S., "Las corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución", *REV. L.*, núm. 179, 1978, pp. 11 y ss.

*de las administraciones locales, que resultaban ser los menesterosos e inoportunos parientes del pueblo en una España que estaba estrenando traje de etiqueta*⁹. De todas formas, es el tratamiento habitual tanto en el Derecho comparado como en nuestro Derecho histórico, no tratándose, por ello, de ninguna marginación¹⁰.

En esta tesitura, se estaba construyendo un Estado descentralizado, que rompía con una larga tradición unitarista –a salvo los períodos del sexenio revolucionario y la II República–, y que requería todo el esfuerzo técnico y de diálogo por parte del constituyente, parece comprensible que el reconocimiento del hecho comarcal no se haya realizado de manera clara y concisa.

Son los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución los que reconocen a la comarca como entidad local, sin que de hecho aparezca la palabra en el texto. El artículo 141.3 viene a reconocerla en los siguientes términos: «*se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia*». Por su parte, el 152.3 establece que «*mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica*». Estos preceptos, efectivamente, pueden referirse a la comarca o a instituciones similares; en todo caso, a realidades supramunicipales.

De la letra del artículo 141.3 se deduce que no es necesario que los municipios sean limítrofes, ni que la agrupación tenga personalidad jurídica, ni su previsión estatutaria; en cambio, el artículo 152.3 se refiere a Municipios limítrofes –no se dice que de la misma provincia– con personalidad jurídica, siendo necesario que se prevean en los Estatutos de Autonomía. En segundo lugar, no se impide que estos entes tengan una naturaleza territorial, es más, el 152.3 parece ahondar en esta idea.

¿Cuál es la diferencia entre los dos artículos? ¿Porqué el constituyente recoge en dos preceptos el mismo hecho? ¿Habría dos tipos distintos de comarcas reconocidas en la Constitución?

Quizás para su entendimiento sea necesario repasar el proceso de elaboración de nuestra carta magna. En el Anteproyecto de Constitución se esta-

⁹ SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en AA.VV., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a García de Enterría*, Vol. III, Madrid, Civitas, 1991, p. 3209.

¹⁰ Vid. FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, CEDECS, 1999, p. 44, cita a pie núm. 55.

blecía una regulación mucho más cercana al Estado federado-regional que se estaba aprobando. En su artículo 105, después de regular la autonomía municipal en similares términos a los actuales en su párrafo primero, establecía en el segundo que «*las provincias, o en su caso, las circunscripciones que los Estatutos establezcan mediante la agrupación de municipios gozarán igualmente de plena personalidad jurídica y servirán de base a la organización territorial de la Administración Pública, sin perjuicio de otras formas de división establecidas por la ley con este fin...*»¹¹. Por tanto, se estaba aceptando «*que la Provincia... pudiera ser sustituida por las circunscripciones que estableciesen, eventualmente, los Estatutos de Autonomía*»¹². La comarca podría sustituir a las provincias si los Estatutos así lo preveían.

Esta posibilidad pronto empieza a encontrar críticas entre la doctrina al considerar que la redacción constitucional pretende únicamente la desaparición de Provincias y Diputaciones¹³. Las fuerzas políticas menos propensas al proceso de descentralización que se estaba llevando a cabo –UCD y Alianza Popular– reaccionan y apoyan la introducción de la Provincia como entidad local básica junto al municipio, así como división territorial del Estado¹⁴. Como contrapartida se introduce un párrafo 3º al artículo 134 (actual 141, y 105 del Anteproyecto) que permitía la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia¹⁵.

Desde luego, la redacción era bastante imprecisa y abierta. Habilitaba al legislador, pero no reconocía ningún derecho, ni hablaba de su naturaleza jurídica. El Grupo Socialista de Cataluña presentó una enmienda *in voce* al artículo 152 para introducir el actual párrafo 3º, donde ya se habla de plena

¹¹ *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, (T. I) Madrid, Cortes Generales, 1980, pp. 24-25. BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978, pp. 686-687.

¹² FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 47. Se apoya este autor –nota a pie núm. 67– para defender esta libertad de legislador autonómico para regular el espacio supramunicipal y la supresión, por tanto de la provincia, en el hecho de que la misma no era el ente protagonista del desarrollo autonómico. La Provincia no aparecía entre los entes llamados a ejercer la iniciativa autonómica en el Anteproyecto de Constitución, y sí los Ayuntamientos (artículo 129 Anteproyecto). Vid. *Constitución ...*, *op. cit.*, (T. I), pp. 29. BOCG, núm. 44, de 5 de enero de 1978, p. 691.

¹³ MARTÍN RETORTILLO, S., “Las corporaciones locales ...”, *op. cit.*, p. 21.

¹⁴ El debate sobre este proceso en ENTREÑA CUESTA, R., “La comarca”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986, pp. 46-48.

¹⁵ *Constitución ...*, *op. cit.*, (T. I), p. 566. BOCG, núm. 82, de 17 de abril de 1978, p. 1582.

personalidad jurídica, y que servía de base a las Comunidades Autónomas para establecer figuras acordes con las realidades territoriales y geográficas concretas existentes en muchos puntos de España¹⁶. Por tanto, por su redacción, así como por su inserción en el artículo 152 –que establecía la organización institucional básica de las Comunidades del 151–, la nueva regulación era más razonable y acorde con el Estado autonómico, y más apoyada por fuerzas autonomistas y regionalistas¹⁷.

Una duda queda por resolver: la de la existencia, o no, de varios tipos de comarcas en la Constitución, al ser dual su reconocimiento. Algunos autores entienden que no existe esta duplicidad. Ferreira opina que no hubo en el constituyente una «*intención manifiesta y consciente de establecer dos modelos supra-municipales completamente distintos y compatibles sobre un mismo espacio, lo que, por otro lado, supondría una duplicidad absolutamente inútil, que ni la racionalidad ni la eficacia administrativa toleran*»¹⁸.

El propio Tribunal Constitucional en su S. 4/1981, de 2 de febrero (F.J. 8) manifiesta la íntima conexión entre el artículo 141.3 y el 152.3, no oponiéndose a ello las agrupaciones del Régimen Local para fines limitados y que no son entes territoriales; el propio Alto Tribunal, en STC 32/1981, de 28 de julio (F.J. 3), considera que las agrupaciones del art. 141.3 no tienen autonomía constitucionalmente garantizada, pudiendo asumir funciones municipales, actuar como divisiones territoriales (Administración periférica) en las Comunidades Autónomas e incluso asumir competencias provinciales.

No faltan, sin embargo, autores que consideran la existencia de varios tipos de comarca. Pallarés entiende que caben los siguientes tipos de comarca: la “estatal”, reconocida en la Constitución y desarrollada por Ley estatal (artículo 141.3); la “estatutaria” autonómica, reconocida igualmente por nuestra Carta Magna, desarrollada por el Estatuto y leyes autonómicas (artículo

¹⁶ Enmienda de Reventós Carner, *Constitución ...*, op. cit., (T. II), p. 1671. DSCD, núm. 91, de 16 de junio de 1978, p. 3405; y enmienda de Gastón: *Constitución ...*, op. cit., (T. II), pp. 2405-2407. DSCD, núm. 112, de 18 de julio de 1978, pp. 4385-4387.

¹⁷ Entiende ENTRENA CUESTA, R., “La comarca”, op. cit., p. 43-44, que de lo que se trataba con la enmienda era «*consagrar ya en la Constitución la posibilidad de que por vía estatutaria las Comunidades Autónomas de régimen especial decidiesen la creación de unos entes territoriales intermedios entre el municipio y la provincia, y cuya existencia habría de ser respetada por el legislador ordinario*».

¹⁸ FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico...*, op. cit., p. 55.

152.3); y otras fórmulas (mancomunidades, simplemente) dentro de la amplitud del 141.3¹⁹.

De lo que no me cabe la menor duda es que con el artículo 152.3 se habilitaba a la Comunidad Autónoma que recogiese esta posibilidad en su Estatuto, a regular con carácter de exclusividad estos entes, sin depender de la legislación estatal, al existir una habilitación constitucional, mientras que con el artículo 141.3, se dependería de lo que estableciese el legislador estatal al ordenar las bases del régimen local²⁰. De esta forma entiendo que se estaban creando, si no dos tipos de entes, si dos instancias legislativas competentes: la estatal y la autonómica.

Además, el artículo 149.1.18 le atribuye al Estado la legislación básica en materia de régimen local, que implica que al Estado le corresponde la fijación de «principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado», porque la garantía institucional es de carácter general y configuradora de ese modelo de Estado.

Y no nos olvidemos de otro asunto: Municipios y Provincias están garantizados por la Constitución como entes de derecho necesario. El Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse (STC 32/1981, de 28 de julio (F.J. 3) y STC 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 13)), en el sentido de que cualquier creación de nuevos entes no puede diluir éstos hasta dejarlos irreconocibles, ya que gozan de una garantía institucional clara recogida en nuestra Constitución. Otra cosa, es que obviamente, con la creación de dichos órganos, estemos introduciendo nuevos entes que mermarían, de alguna forma, las competencias de municipios y provincias, pero nunca hasta desdibujarlas.

Sin embargo, la comarca carece, al ser potestativa su creación, de la garantía institucional de que gozan otras entidades locales, como los municipios y provincias, ya que su creación no es obligatoria en la Constitución –tampoco en el Estatuto, como veremos más adelante–²¹. Aún así, y como pone de

¹⁹ PALLARÉS MORENO, M, *op. cit.*, p. 89.

²⁰ Así lo entienden, entre otros: ENTRENA CUESTA, R., “La comarca”, *op. cit.*, p. 44, y RUIZ ROBLEDO, A., *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 1988, p. 227.

²¹ CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentario al artículo 5”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987, p. 51.

manifiesto Ferreira «*el reconocimiento directo de la personalidad jurídica plena de los entes creados al amparo del artículo 152.3 de la Constitución Española, cualifica a los mismos con una capacidad jurídica originaria. De acuerdo con esta capacidad, allí donde se establezcan comarcas, éstas tendrán de modo ineludible, por imperativo constitucional, personalidad jurídica*»²².

II.2. Legislación estatal y comarca. Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local

El Estado, en uso de la atribución que le confiere el mencionado artículo 149.1.18 aprobó la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Dicha Ley exterioriza una concepción amplia de lo que debe ser una regulación de bases, y en lugar de dejar libertad a las Comunidades Autónomas para crear y regular otros entes locales, establece también reglas, aunque ya no tan detalladas, a las que deberá atenerse la legislación autonómica para regular las comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades de municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio²³.

El artículo 3.2 de la mencionada Ley define la Comarca como entidad local junto a las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, las áreas metropolitanas y las mancomunidades, mientras que en el párrafo 1 agrupa a las “entidades locales territoriales”: municipios, provincias e islas. El artículo 4.2 remite a las leyes autonómicas la concreción del número y potestades que pueden corresponderles, pudiendo asumir las potestades que el párrafo 1 asigna a municipios, provincias e islas, dentro del ámbito de sus competencias²⁴.

El artículo 42 establece que, «de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos», las Comunidades Autónomas podrán crear en su territorio comarcas u otras entidades que agrupen varios municipios. Además continúa señalando requisitos para la creación de comarcas: la iniciativa podrá partir de los propios municipios; no podrán institucionalizarse si se oponen expresamente dos quintas partes de los municipios que debieran agruparse en ellas; se requiere informe favorable de las Diputaciones correspondientes cuando la comarca deba agrupar a municipios de más de una provincia; las leyes auto-

²² FERREIRA FERNÁNDEZ, A.J., *El régimen jurídico...*, *op. cit.*, p. 271.

²³ Sin embargo, ya hemos hecho notar anteriormente que esta legislación no influye en el legislador autonómico puesto que la habilitación al mismo la hace el artículo 152.3. Vid *supr.* nota 20.

²⁴ Artículo modificado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

nómicas deben determinar el ámbito de las comarcas, la composición y funcionamiento de sus Órganos (que serán representativos de los Ayuntamientos), así como las competencias y recursos económicos que se les asignen; además su puesta en marcha no debe suponer pérdida para los municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 26. Por tanto, la Ley de Bases ha diseñado la comarca como una entidad local de origen municipal, creada normalmente por la libre y voluntaria asociación de los municipios para la gestión de servicios locales, que por sus características, son de difícil prestación²⁵.

También incidirían en su regulación el RD 2568/1986, de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las Entidades locales: artículo 70.26 (respecto al informe de la Diputación Provincial cuando la Comarca agrupe a municipios de más de una provincia), y el artículo 2.4. (regulación de los órganos de las entidades locales por las CCAA); la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, artículo 132, 133, 136, en cuanto a la posibilidad de recibir tributos, etc.; y el RD 382/1986, de 10 de febrero, por el que se Crea, Organiza y Regula el Registro de Entidades Locales: artículo 3.F (respecto a la necesidad de inscripción de las Comarcas en el Registro de Entidades Locales).

III. REGULACIÓN DE LA COMARCA EN ANDALUCÍA

III.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía

Al amparo de la posibilidad establecida en el artículo 152.3 de la Constitución, asume nuestro Estatuto de autonomía, en su artículo 5²⁶, la competencia para la creación de comarcas, exigiendo para ello:

- una Ley del Parlamento Andaluz, que puede haber sido la Ley 3/83 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza.

²⁵ En este sentido FONT I LLOVET, T., "La comarca y las estructuras del Gobierno local", en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.), *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991, p. 277.

²⁶ Artículo 5 EAA: «Por Ley del Parlamento Andaluz podrá regularse la creación de comarcas integra- das por municipios limítrofes dentro de la misma provincia, atendiendo a sus características geográficas, eco- nómicas, sociales e históricas. Se requerirá en todo caso el acuerdo de los Ayuntamientos afectados y la apro- bación del Consejo de Gobierno».

- que se trate de municipios limítrofes –no cabiendo, por tanto, dudas de que estamos en el supuesto del artículo 152.3 de la Constitución–;
- dentro de una misma Provincia, requisito no exigido en ninguno de los dos supuestos constitucionales, negando la realidad de determinadas comarcas andaluzas pluriprovinciales (serranía de Ronda, Alpujarras, Antequera, Marismas de Doñana, etc.)²⁷;
- que existan características geográficas, históricas, sociales, y económicas comunes. O sea, su pertenencia a la llamada “comarca natural”;
- acuerdo de los Ayuntamientos afectados; y
- aprobación por el Consejo de Gobierno.

Previo a otras consideraciones, debemos afirmar que la única posibilidad comarcalizadora de nuestro Estatuto reside en este precepto, mediante la creación de un nuevo ente territorial supramunicipal e infraprovincial, obviando otra potencialidad comarcalizadora cual es la de establecer la administración periférica de los servicios autonómicos sobre esta base comarcal. En efecto, nuestro Estatuto, en su artículo 4.4, obligaba a articular la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones²⁸, norma ésta que ha provocado amplia atención por parte de los investigadores, no exenta de polémica.

¿Qué llevó al estatuyente andaluz a recortar tanto esta institución, exigiéndole a los municipios pertenencia a la misma provincia y negando una administración periférica propia sobre base comarcal? La respuesta hay que encontrarla, sin duda, no en la Asamblea de Parlamentarios andaluces, sino en

²⁷ Limitación no recogida tampoco en la LBRL, y que como bien dice LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985, p. 335, «*cuestionan en gran medida la operatividad futura de la Comarca en nuestro ordenamiento regional*» señalando además que «*quienes puedan seguir pensando que nuestro Estatuto de Autonomía se apoya sobre una sólida base comarcalista, quizás resulten defraudados al constatar (...) la notable inconsistencia que representa subordinar las comunes características geográficas, económicas, sociales e históricas del territorio de Andalucía, al dato ciertamente formalista de la división provincial*». RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local* (3ª ed.), Madrid, Civitas, 1997, p. 195, señala que «*una exigencia de este tipo es tan absurda como querer encerrar a la “historia”, “la convivencia humana” y “la actividad básica de los distintos agentes económicos” en las líneas territoriales que marcara, en su día, don Javier de Burgos. (...) pretender, por ejemplo, que la Marisma andaluza no pueda ser una comarca es tan absurdo como afirmar que tal área territorial pertenezca de forma exclusiva a las Provincias de Sevilla, Cádiz o Huelva*».

²⁸ Artículo 4.4 EAA: «*En los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales. La ley establecerá los mecanismos de dirección y control por parte de la Comunidad*».

la situación política del momento, en el Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías –*Informe Enterría*–, y en los Pactos autonómicos entre la UCD y el PSOE, de 1981.

En los acuerdos autonómicos firmados por el Gobierno (UCD) y el PSOE, de 31 de julio de 1981, concretamente en el punto 5.1 de los Acuerdos Político-administrativos, se decía que “en los términos que establezca una Ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales...”, añadiendo en el siguiente párrafo que “La Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las Diputaciones Provinciales que sean de interés general comunitario...”²⁹. Seguían estos acuerdos el Informe Enterría que recomendaba que las Diputaciones actuaran como órganos periféricos de las Comunidades autónomas³⁰. En ese momento también se redactaba el Proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA), que también consolidaba esa posibilidad.

Este texto no estaba incluido en el Anteproyecto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios Andaluces³¹, y se introdujo en el Parlamento a propuesta de la Comisión Constitucional, estando en “desacuerdo” la delegación de la Asamblea de Parlamentarios andaluces, que defendieron que no fuese un mandato, sino sólo una posibilidad³². Es, por tanto, el primer Estatuto de Au-

²⁹ *Acuerdos Autonómicos*, Madrid, Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 36, 1981, p. 26.

³⁰ *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 24-29. LÓPEZ MENUDO, F., “Descentralización y Diputaciones Provinciales. Algunas reflexiones”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985, p. 381, señala que el Estatuto andaluz «recibió el impacto directo de tal informe».

³¹ El texto del Anteproyecto decía:

«1. La Provincia, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, sirve de ámbito territorial para el desarrollo y gestión de las competencias y funciones de la Comunidad Autónoma. Tiene personalidad jurídica propia y sus órganos plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos en los términos de una ley del Parlamento andaluz. Los actuales límites provinciales no podrán ser alterados sino por ley orgánica de las Cortes Generales, previo acuerdo de la Asamblea de Andalucía.

2. La actuación de las Diputaciones se integrará y coordinará por el Gobierno de acuerdo con los intereses generales de Andalucía en los términos de una ley del Parlamento andaluz».

³² Utilizo la expresión “desacuerdo” porque el único grupo que votó en contra al aprobarse el Anteproyecto de Estatuto fue el andalucista, por varios motivos entre los que se encontraba su defensa de la comarcalización de Andalucía. Dicho grupo se abstuvo cuando el texto fue aprobado en comisión, votando a favor “como mal menor” y ante su falta de fuerza real en el Congreso. Es

tonomía que articula la gestión ordinaria de los servicios periféricos de la Comunidad autónoma a través de las Diputaciones provinciales, lo que llevó a Clavero a señalar que «*el Estatuto andaluz es el último del 151 y el primero del 143*»³³.

¿Suponía este artículo 4.4 EAA un mandato al legislador autonómico, o eran posibles otras interpretaciones? Por el tenor literal del mismo, y por los debates parlamentarios, es a la única conclusión a la que cabría llegar. Ruiz Robledo señala que «*se trata de un mandato al legislador autonómico para que regule la administración periférica de la Comunidad a través de los entes provinciales*»³⁴. Sin embargo no han faltado otras interpretaciones doctrinales. López González entiende que este artículo 4.4 ha sido derogado por otros artículos del mismo Estatuto, fundamentalmente por el 13.1 que atribuye a la Comunidad autónoma competencia exclusiva para organizar y estructurar sus instituciones de gobierno³⁵. Terrón ha propuesto una interpretación más equilibrada al poner en relación el artículo 4.4 con el 13.1 entendiendo que el Parlamento andaluz podía elegir libremente entre crear una administración periférica propia o encargarse de la gestión ordinaria de los servicios a las Diputaciones³⁶. Más lejos han ido, sin duda, Escribano y Rivero al declarar inconstitucional al artículo 4.4 por restringir la competencia de autoorganización que el artículo 148.1.1º de la Constitución otorga a las Comunidades autónomas, proponiendo una inter-

más, en su reserva planteada al artículo 4 del anteproyecto pedía la supresión del mismo. Vid. DE LOS SANTOS LÓPEZ, J.M., *Andalucía en la transición, 1976-1982*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2002, p. 361-406. Más interesante aún resulta la descripción de ese momento histórico que realiza RUIZ ROMERO, M., *La génesis del Estatuto de autonomía para Andalucía en el contexto de la transición política (1975-1982)*, tesis original inédita, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 2003.

³³ CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentario al artículo 4”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987, p. 39.

³⁴ RUIZ ROBLEDO, A., *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Civitas, 1991, p. 113.

³⁵ Ahonda señalando que «*la potestad autoorganizativa de la Comunidad Autónoma, el reconocimiento estatutario de las Comarcas a nivel infraprovincial y todo el fenómeno de creación de entes instrumentales en manos de la Junta, contrasta abiertamente con las reglas de organización pretendidas por el artículo 4.4 del Estatuto, que termina –por no encajar jurídicamente en el modelo global diseñado– siendo objeto de derogación implícita por la propia norma estatutaria*». LÓPEZ GONZÁLEZ, J.I., “La provincia...”, *op. cit.*, pp. 349-351.

³⁶ TERRÓN MONTERO, J., “La articulación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A., y RUIZ-RICO, J.J., (dir.), *El Estatuto de Andalucía (Estudio sistemático)*, Barcelona, Ariel, 1990, p. 215.

pretación que llevaría a traducir el imperativo «articulará» en un futuro opcional³⁷. Este debate lo cierra Ruiz Robledo declarando que no existe vicio de constitucionalidad ni colisión entre los artículos 4.4 y 13.1 del Estatuto³⁸.

En fin, un sistema el previsto en el Estatuto bastante restrictivo con el hecho comarcal al fijar requisitos más gravosos de los recogidos en la Constitución y en la Ley de Bases de Régimen Local, y que bascula decididamente sobre la institución provincial, al otorgar a éstas la gestión periférica de los servicios propios de la Comunidad. Sin embargo, la legislación autonómica de desarrollo ha seguido otros derroteros, aún contrarios al Estatuto, como veremos a continuación.

III.2. La comarca en la legislación autonómica de desarrollo. Especial referencia a la Ley de Organización Territorial de la Comunidad Andaluza

Una vez analizado el marco constitucional, estatutario y legislativo estatal, procede clarificar cuál ha sido la actuación legislativa de Andalucía en esta materia, adelantando que ha caminado por senderos distintos a los que marca el Estatuto. Son dos normas básicas las que han venido a desarrollar los artículos 4 y 5. Una transitoria: Decreto 17/1983, de 26 de enero, sobre estructuración “transitoria” de los servicios territoriales de la Junta de Andalucía, y otra permanente: Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTCA). A ellas hay que sumar la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, y otra serie de normas menores internas de cada Consejería, en las que se creaban delegaciones de determinados servicios sobre un plano comarcal.

El Decreto, de cuya exposición de motivos se deduce que es una norma transitoria, prevé Delegaciones de cada Consejería en cada Provincia, señalando sus funciones, competencias, y estructurándolas orgánicamente en servicios, secciones y negociados. Igualmente se integran en cada Delegación to-

³⁷ Señalan igualmente que resulta «dificilmente aceptable un mandato imperativo a la Comunidad Autónoma para la articulación de la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales cercenando la libre disponibilidad de la Comunidad Autónoma de hacerlo así o crear por el contrario su propia organización periférica». ESCRIBANO COLLADO, P., y RIVERO YSERN, J.L., “La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA”, en *RAP*, núm. 104, 1984, pp. 115-118.

³⁸ Lúcida argumentación jurídica la que hace en RUÍZ ROBLEDO, A., *El ordenamiento...*, op. cit., pp. 113-114.

dos los servicios, Organismos, y entidades de cada Consejería en la Provincia, y se regula el estatus de los Delegados, así como se establece un Consejo de Dirección en cada Delegación provincial, debiéndose crear éstas por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta a propuesta de cada Consejero. Señala Pallarés al respecto que «*regulación tan pormenorizada no se corresponde con el carácter “transitorio” de la norma*»³⁹. Efectivamente, lo que hace este Decreto es aventurar lo que la LOTCA va a hacer meses después: superar el corsé que representa el artículo 4.4 del Estatuto.

Igualmente, diversas consejerías han establecido un mapa comarcal en base a sus propios intereses, no siempre coincidiendo estas delimitaciones territoriales entre sí: oficinas comarcales de Reforma Agraria⁴⁰, de Educación⁴¹, Sanidad⁴², etc. Igualmente, desde 1965 a 1980 se habían realizado nueve mapas comarcales diferentes, variando en cada uno de ellos el número de estas distribuciones territoriales⁴³, con una Propuesta de comarcalización de la Junta de Andalucía de 1983, fracasando el proyecto por falta de voluntad política.

Coincidiendo con el 150 aniversario de la creación de la institución provincial, el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 3/1983 de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma. La LOTCA está concebida para evitar la imposición del Artículo 4.4, con una larguísima exposición de motivos más amplia que su articulado, que se limita, en gran parte de sus artículos, a

³⁹ PALLARÉS MORENO, M., “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/83 de 1 de junio del Parlamento Andaluz)”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso Italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985, p. 438.

⁴⁰ Vid. CANO GARCÍA, G., “Comarcalización y reforma agraria en Andalucía”, en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 3, 1984, pp. 101-124.

⁴¹ Vid. VENTURA FERNÁNDEZ, J., “Los servicios educativos en Andalucía: territorio y planificación sectorial”, en *Boletín del Grupo de Trabajo de Geografía de los Servicios*, 1998, pp. 37-44.

⁴² Vid. LÓPEZ LARA, e., “Un Incipiente proceso. Las comarcalizaciones sanitarias en Andalucía”, en *XIII Congreso Nacional de Geografía*, Sevilla, 1993, pp. 277-281.

⁴³ Vid. PÉREZ MORENO, A., “La organización administrativa de Andalucía”, en *RER*, extraordinario vol. II, 1980, pp. 259-277; BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., “La comarcalización de Andalucía”, *Revista CEUMT*, 1986; CANO GARCÍA, G., “Comarcas y articulación del territorio. Algunos ejemplos andaluces”, en *Revista de Estudios Andaluces*, núm. 21, 1995, así como “La comarcalización de Andalucía”, en *Jornadas sobre comarcalización: realidades y proyectos*, Sevilla, Universidad, 2003; y PEZZI CERETTO, M., *La comarcalización de Andalucía*, Granada, Universidad, 1982.

reproducir preceptos constitucionales y estatutarios y a justificar lo que está enmascarando: relativizar el artículo 4.4⁴⁴. Fundamentalmente la realiza el artículo 21.1 en el que textualmente dice: «*La Comunidad Autónoma articulará sus servicios periféricos a través de las diputaciones cuando su naturaleza permita la gestión ordinaria de aquellos a través de éstas*». Por tanto, y “deshabilitado” legalmente el precepto estatutario sólo faltaba que el Consejo de Gobierno no otorgare la gestión de ningún servicio a las Diputaciones, como así se ha hecho hasta el día de hoy.

Igualmente, la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio, supuso, en aplicación de artículo 4.5 del Estatuto, la coordinación de la actuación de las Diputaciones, desapoderándolas de muchas de sus competencias tradicionales en el artículo 26: economía, industria, agricultura, carreteras, servicios sociales, etc⁴⁵.

Todo este proceso legislativo ha implantado un entramado institucional y administrativo muy centralizador. Como pone de manifiesto Barnés «*el tejido administrativo andaluz, a resultas de la legislación vigente, se asemeja a una organización estatal centralista, reproducida en el ámbito regional: centralización a nivel comunitario de sus funciones y tenue desconcentración a través de órganos periféricos propios*»⁴⁶. Se ha cambiado, por tanto, obviando todo el proceso descentralizador que se produjo en España con la instauración del régimen democrático de la Constitución de 1978, el centralismo estatal por el autonómico, causa de algunos de los males que aquejan a este país. Ángel López, uniendo la causa anterior al hecho de que no se hayan fortalecido los entes locales, ha llegado a señalar que «*el sueño de la razón de un jacobino no podría engendrar monstruo más a su gusto*»⁴⁷.

⁴⁴ GARCÍA RUIZ, J.L., *El Derecho propio de Andalucía*, Jerez, Fundación Universitaria, 1992, p. 74, recuerda al respecto el aforismo “excusatio non petita, accusatio manifesta”.

⁴⁵ Vid. MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *REDA*, núm. 65, 1990.

⁴⁶ BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, en *DA*, núm. 214, 1988, p. 134.

⁴⁷ LÓPEZ y LÓPEZ, A.M., “Reflexiones sobre la reforma estatutaria. Un Estatuto para el futuro de Andalucía”, en AA.VV., *Veinte años después. Los redactores del estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, p. 63.

El efecto de todo ello es que la Comunidad autónoma andaluza ha organizado su administración periférica al margen de las Diputaciones, pero estructurándolas, al igual que ellas, sobre el territorio provincial. La pregunta que nos planteamos es si sería posible, una vez realizada esta inconstitucional deshabilitación legal del precepto estatutario, haber estructurado la gestión ordinaria de los servicios autonómicos en una administración periférica propia que tomara como base una estructura comarcal. Desde luego, cualquiera de los argumentos emitidos por la doctrina para superar el corsé del artículo 4.4 son igualmente “válidos” para estructurarla sobre base comarcal. Creemos que todo queda reducido a una cuestión de voluntad política.

Centrándonos en la cuestión comarcal, el artículo 2 de la LOTCA establece que podrán crearse comarcas y otras entidades supramunicipales en el marco del Estatuto y la legislación de régimen local, conforme a los artículos 152.3 de la Constitución y 5 del Estatuto (artículo 10).

Se define la comarca como agrupación de municipios limítrofes pertenecientes a una misma provincia con características geográficas, económicas, sociales o históricas comunes y que gozará de personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines. Por tanto, abunda en lo establecido en el artículo 5 del Estatuto sobre los requisitos de la comarca natural, la pertenencia a la misma provincia y establece que para la delimitación de comarcas se tendrán en cuenta los criterios que coincidan con los espacios naturales de convivencia humana y de que en ellas se produzca la actividad básica de los agentes económicos. Se proclama su personalidad jurídica plena para el cumplimiento de sus fines, la necesidad de acuerdo de los ayuntamientos afectados, más la aprobación del Consejo de Gobierno (artículo 11)⁴⁸. El Legislador, como pone de manifiesto Yun Casalilla, «no quiso, intencionadamente, ir más allá del establecimiento de los criterios que habría de ser observados en caso de que fuera oportuna su creación»⁴⁹.

Procede comentar varias cuestiones al hilo del articulado. En primer lugar, parece que en los términos en que está redactado se requiere acuerdo

⁴⁸ CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentarios al artículo 5”, *op. cit.*, p. 50, enjuicia negativamente por innecesaria a la Ley en todo lo relativo al hecho comarcal, ya que «o repite preceptos de mayor rango o introduce nuevos conceptos jurídicos indeterminados que poco concretan en orden a la viabilidad de la institución».

⁴⁹ YUN CASALILLA, J., “Régimen local”, en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, 2001, pp.182-183.

unánime de los Plenos de los ayuntamientos afectados, cuando la LBRL exigía la no oposición expresa de los 2/5 de los municipios a agrupar. Rivero señala que la solución sería aplicar la Legislación de Bases, adecuando a sus previsiones las del Estatuto de Autonomía, y de esta forma sería perfectamente viable una comarcalización con la oposición de varios municipios⁵⁰. La solución, aunque tentadora, se nos antoja jurídicamente inadecuada, al infringir una norma del Bloque de la Constitucional que es de rango superior a la Ley de Bases, perdiendo normatividad. En segundo lugar, el dejar en manos del Consejo de Gobierno la aprobación de la creación de la comarca, deja entrever, que al menos teóricamente, podría impedirse la culminación de un proceso de comarcalización iniciado por los Ayuntamientos⁵¹.

La Ley 7/1993 Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía, curiosamente obvia a la Comarca al regular las Mancomunidades, Consorcios, Áreas metropolitanas y Entidades locales autónomas, mientras que la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía también se olvida de este ente, y en la Ley 6/1986 del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza lo obvian en relación a la propia estructura territorial de la Administración de Andalucía.

Por tanto, un régimen posibilista, pero nada comprometido. La ley posibilita pero no insta, ni obliga a la implantación de este tipo de entes, siendo hoy por hoy, un proyecto abandonado, aunque, como pone de relieve Cámara Villar «*sigue debatiéndose políticamente la conveniencia de su recuperación*»⁵².

IV. EL DEBATE ACTUAL SOBRE LA COMARCALIZACIÓN EN ANDALUCÍA

IV.1. El Anteproyecto de Ley de Entidades e Instrumentos para la Cooperación Territorial de Andalucía

En junio de 2002, el Consejo de Gobierno de la Junta dio luz verde a la tramitación del Anteproyecto de Ley de Entidades e Instrumentos para la Co-

⁵⁰ RIVERO YSERN, J.L., *op. cit.*, p. 195.

⁵¹ *Ibid.*, p. 194.

⁵² CÁMARA VILLAR, G., "El Gobierno y la Administración", en AA.VV., *Curso de Derecho Público de Andalucía* (2ª ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp. 168-169.

operación Territorial de Andalucía (Ley de Cooperación Territorial). Hay que hacer constar, no obstante, que esta propuesta ha caído en saco roto al no haberse cumplido los trámites parlamentarios y haberse agotado la VI Legislatura, por lo que puede considerarse un “brindis al sol”.

Prevé la creación de hasta nueve instrumentos y entidades de cooperación territorial⁵³ (artículo 3), dando un trato privilegiado a las que denominaba entidades de especial interés, caso de las áreas metropolitanas y las comarcas (artículo 4), a las que les concede una posición preferente como receptoras de competencias autonómicas, de asistencia jurídica y económica. Se trata de una cooperación territorial «a la carta» para los municipios andaluces, ya que no hay imposiciones legales y se deja en manos de éstos la elección de la figura que prefieran.

Las materias básicas de la cooperación territorial incluyen la protección del medio ambiente y el patrimonio; el transporte y sus infraestructuras; el fomento y el desarrollo económico; la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda; así como la suma de recursos para mejorar la asistencia sanitaria, los servicios sociales, o la educación (artículo 8). Además, podrán tener potestad tributaria y financiera.

Se introduce, en el artículo 19, un concepto de comarca: *«agrupación de municipios limítrofes pertenecientes a una misma provincia y no incluidos en los ámbitos territoriales de las aglomeraciones urbanas, cuyas características geográficas, económicas, sociales e históricas determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios en dicho ámbito»*, se le atribuye personalidad jurídica propia y plena capacidad para el ejercicio de sus competencias, estableciéndose asimismo que una vez constituida la comarca “podrá” ser entendida como el ámbito de referencia básico para aquellas políticas públicas regionales cuyo desarrollo presenten marcado carácter territorial y supralocal.

Para su constitución, el Anteproyecto prevé que la comarca deberá reunir dos requisitos mínimos: una población global comarcal de al menos 10.000 habitantes con un municipio de al menos 5.000 habitantes (artículo 20). Con estas exigencias algunas comarcas naturales andaluzas verían muy complicado su concreción legal. Además, se exigirá para la creación de cada comarca concreta una ley singular de aprobación del parlamento por mayoría absoluta

⁵³ Áreas metropolitanas; Entidades metropolitanas sectoriales; Comarcas; Mancomunidades; Consorcios; Redes de cooperación; Convenios de cooperación; asociaciones locales para la protección y promoción de intereses.

(artículo 27), pudiéndose modificar o extinguirse éstas mismas por el mismo procedimiento, además de por la fusión de todos los municipios integrantes en las mismas (artículo 21). Por tanto, se le otorga al Parlamento capacidad para decidir sobre su conveniencia o inconveniencia.

Es de destacar, además, la voluntariedad (artículo 29). Cuando la iniciativa legislativa para la creación de la Comarca proceda de los municipios, la proposición de ley que se presente a la Mesa del Parlamento deberá estar suscrita por todos los ayuntamientos, que previamente deberán obtener el consentimiento de sus plenos por mayoría absoluta. Además, se ha burlado expresamente el artículo 5 del Estatuto que dice expresamente: la creación de las comarcas requerirá en todo caso el acuerdo de los ayuntamientos afectados, buscando una salida ya planteada por el diputado Pedro Pacheco: si la oposición es inferior a las dos quintas partes de los municipios interesados que representen menos de la mitad del censo electoral del territorio, podrá continuar el procedimiento reduciendo el ámbito de la comarca a los municipios que no se opusieron (artículo 29).

En definitiva, se da un paso más en instrumentos de cooperación territorial, e incluso de cara a la vertebración de este país, pero insuficientes, al negar virtualidad a la opción comarcalizadora, integrando a ésta, de nuevo, en el territorio provincial, obviando, una vez más, la realidad comarcal de Andalucía.

Sin embargo, y aún tachando de tímido y poco valiente el Anteproyecto, consideramos que tiene de positivo la virtualidad de poder asignar el desarrollo de políticas públicas de ámbito comarcal desarrolladas por la Administración autonómica, que a la larga podría conllevar, a medio plazo, el fortalecimiento de estos entes como eficaces para la gestión periférica de los servicios de la Comunidad autónoma, siendo por ahí, por donde deberían ir los derroteros del futuro desarrollo comarcal.

IV.2. La reforma del Estatuto andaluz

El tan anunciado debate sobre la reforma de nuestra “carta magna” autonómica, nos trae un rayo de luz a los defensores de la Comarca. Pero dicha modificación no es tan sencilla para los Estatutos aprobados por la vía del artículo 151, ya que se necesita, además de una mayoría cualificada en el Parlamento estatal y autonómico, el consentimiento de los ciudadanos afectados. A juicio de Ruiz Robledo, este requisito se está convirtiendo en un freno para la reforma *«porque al tener que consultar a los ciudadanos sobre cualquier cambio es-*

tatutario es necesario tanto un gran consenso entre todos los partidos, como lograr un alto grado de participación en el referéndum que legitime la reforma y, de paso, la propia autonomía»⁵⁴.

En cuanto al quórum de votación exigido por el Estatuto en los artículos 74 y 75 (reforma total o parcial), tanto para iniciar el procedimiento de reforma como para aprobar un texto de reforma, aunque es muy elevado y necesita de un amplio consenso, en la actual legislatura, bastaría con que tres de los cuatro Grupos Parlamentarios se pusiesen de acuerdo (PSOE-IU-PA), no siendo obligatorio el concurso del principal partido de la oposición (PP). Igualmente, podría prosperar la reforma en el Congreso de los Diputados sin el concurso de este último grupo. Sin embargo, si numéricamente eso es posible, no olvidemos que se necesita la ratificación en referéndum, y ahí sí hace falta un gran consenso político e institucional para que prospere alcanzando un alto índice de participación que legitime, no sólo la reforma, sino la propia autonomía una vez más. Por otro lado, habría que pensar en modificaciones estatutarias que no conllevaran reforma constitucional, porque estaríamos, de nuevo, postergando una decisión vital para Andalucía, a una reelaboración constitucional, que podría alargarse en el tiempo.

Ruiz Robledo, en su artículo antes citado, alegaba la necesidad de reformar el Estatuto, a veces por cuestión estética o cosmética: para adaptar artículos que han quedado inoperantes por el paso del tiempo; otra por motivos técnicos, cuya finalidad fuese la de mejorar el funcionamiento de las instituciones; y la última, por motivos políticos, para responder a ciertos retos políticos⁵⁵.

Desde estas perspectivas voy a efectuar algunas propuestas encaminadas a la reforma de los artículos 4 y 5, referentes a las Diputaciones y comarcas, sin olvidar, si quiera brevemente, que sería necesario una reforma más amplia que devolviera a la Comunidad autónoma un mayor protagonismo en la configuración de su régimen local.

En primer lugar, el artículo 4.4, después de la aparición de la LOTCA, ha resultado inoperante. Además de no haberse seguido sus previsiones, toda la

⁵⁴ RUIZ ROBLEDO, A., “El futuro del Estatuto de Autonomía”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., *Estatuto de autonomía para Andalucía. Debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001, pp. 81-82.

⁵⁵ RUIZ ROBLEDO, A., “El futuro del Estatuto de Autonomía”, *op. cit.*, p. 79.

legislación de desarrollo ha ido encaminada a debilitar unas Diputaciones, que paradójicamente se han potenciado en democracia. Habría que suprimir este párrafo 4, y estaría el Estatuto adecuado a la realidad. Incluso iríamos mucho más allá: propondríamos la supresión completa del artículo 4 porque lo que hace es reproducir miméticamente artículos constitucionales, o redundar lo estipulado en otros del propio Estatuto.

La verdadera reforma de nuestra organización territorial vendría de la mano del desarrollo comarcal de Andalucía, y el progresivo debilitamiento de las provincias. Dos de los redactores del Estatuto se muestran abiertamente favorables a dicha solución. Juan Carlos Aguilar, acusando a la potencialidad de la diputación de ser una de las causas de nuestra disgregación, se muestra partidario de introducir la comarca *«como dimensión geográfica idónea para la prestación de servicios esenciales –sanidad, enseñanzas, justicia, policía, incluso urbanismo...–»,* anunciando que con su creación *«haría decaer la fuerza de la diputación y liberar sus cuantiosos fondos a favor directamente de los municipios, que así no dependerían económicamente de forma casi exclusiva, de su omnipotente competencia urbanística»*⁵⁶.

Más crítico y certero se muestra Ángel López. Recordando que la entidad territorial básica de la Comunidad autónoma es el Municipio, y no la Provincia, y siendo la comarca la única entidad territorial superior al municipio que se menciona en el Estatuto, señala que las normas de desarrollo han hecho una lectura *«reduccionista de sus competencias en materia de Régimen Local, constreñida por una lectura expansiva de las competencias estatales sobre las bases de la misma materia, y un temor excesivo a invadir la autonomía local; ha respetado hasta lo inverosímil el hecho provincial y las Diputaciones, olvidando que su origen histórico fue ser ámbito de ejercicio de poderes estatales; y ha guardado un escandaloso silencio sobre el tema de las Comarcas»,* anunciando que *«la ausencia de delimitación comarcal, que podía haber sido un magnífico instrumento para la ejecución de políticas de cohesión interterritorial, ha sido un factor negativo, y ha dado alas a debates sobre el centralismo en los que se olvidan los núcleos de baja renta dispersos por toda Andalucía»*⁵⁷.

En nuestra opinión, la comarca es el ámbito idóneo para la ejecución de las políticas de la Comunidad, además de prestar asistencia de todo tipo a los municipios. Con su creación, se estaría mejorando la calidad del servi-

⁵⁶ AGUILAR MORENO, J.C., "De la memoria", en AA.VV., *Veinte años después. Los redactores del Estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001, p. 47.

⁵⁷ LÓPEZ y LÓPEZ, A.M., *op. cit.*, pp. 61-62.

cio al ciudadano, acercando la administración al administrado, y serviría, al contrario que la provincia, como elemento cohesionador y vertebrador del territorio.

Igualmente, podría declararse circunscripción electoral. En este sentido, consideramos obligatorio la modificación del artículo 28, al menos en lo referente a la Provincia como circunscripción electoral de la Comunidad. Lo consecuente hubiera sido dejar que la legislación electoral autonómica decidiese sobre este asunto, marcando el Estatuto las líneas maestras en la materia. Debemos dejar constancia que se echa en falta un Derecho propio en esta materia –al igual que en otras– que atienda mejor la singularidad de nuestro territorio. Hasta el momento, la normativa electoral propia no ha hecho más que seguir o remitirse al sistema general del Estado.

Aunque soy partidario de imponer las Comarcas en el Estatuto, tampoco me parece la solución idónea, por las tensiones que podrían producirse en el momento actual. La propuesta de reforma pasaría por habilitar al legislador autonómico, sin la cortapisa de tener que encuadrarse en el territorio provincial, y sin la necesidad de aprobación por todos los ayuntamientos afectados, para desarrollar normas que habilitaran esta posibilidad, y avanzando, sin prisa, pero sin pausa, hacia este desarrollo. Con esta norma, ya solo faltaría una voluntad política descentralizadora y desconcentradora de competencias de la Comunidad autónoma, diputaciones y municipios hacia esos entes. Una solución parecida es la que se está llevando a cabo en Aragón⁵⁸.

⁵⁸Aragón, a diferencia de Cataluña que instituía como obligatoria la comarca, recoge en su artículo 5 la comarcalización como posibilidad: “Aragón estructura su organización territorial en municipios y provincias. Una Ley de Cortes podrá ordenar la constitución de comarcas”. Un avance de esta idea de la comarcalización lo constituye la Ley 6/1987, de 15 de abril, sobre Mancomunidades de Municipios, en el sentido de estructurar el territorio sobre base comarcal, aunque con un sentido jacobino y muy centralizador –al igual que el modelo catalán–.

Entre 1990 y 2000 se va a configurar el marco jurídico sobre el que se sustenta la política comarcalizadora de Aragón. Existen varias Mancomunidades de interés comarcal en funcionamiento y un número importante de Mancomunidades de carácter sectorial pero con un territorio equiparable a la comarca. Las Cortes de Aragón instaron en el año 1991 al Gobierno a poner en marcha el artículo 5 del Estatuto. En primer lugar se aprueba la Ley 19/1993, de 4 de noviembre de Comarcalización de Aragón, a la que le siguen la Ley 8/1996, de 2 de diciembre de Delimitación comarcal de Aragón, y la Ley 7/1999 de Administración Local de Aragón. La primera comarca en aprobarse fue la de Aranda por Ley 9/2000, de 27 de diciembre. En la actualidad se han constituido 32 comarcas –las últimas en marzo de 2003: Bajo Aragón-Caspe/Baix Aragó-Casp, y Jiloca–, estando solo a falta de la Comarca de Zaragoza para su implantación definitiva. Igualmente, aprobaron las Cortes de Aragón la Ley de Medidas de Comarcalización de 20 de diciembre de 2001, en un claro apoyo a este proceso.

Paralelamente se aprobaron otras leyes de carácter más técnico sobre ordenación del territorio muy vinculadas y necesarias de complemento a las anteriores, que son de carácter más políti-

Analicemos ahora cuáles son las propuestas para el futuro planteadas desde la administración andaluza y los agentes políticos.

El Documento de *Estrategias y propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía*⁵⁹, de fecha 23 de septiembre de 2003, recoge en su apartado titulado “40 propuestas para la Modernización de Andalucía”, hasta seis relacionadas con los entes locales (propuestas 22 a 26, pp. 151-152). En su propuesta 22 proclama necesaria «una etapa de descentralización concertada de competencias a los entes locales, ajustándose al principio de subsidiaridad, para que los servicios se den con la máxima cercanía a los ciudadanos», afirmando además que «el debate de descentralización debe hacerse con el criterio de prestar el mejor servicio público a los ciudadanos». En la 23, afirma el documento que «se deben definir de nuevo los bloques de competencias que pueden ser asumidos por los municipios y por las nuevas agrupaciones de municipios (mancomunidades, comarcas...)», que se señalarán las nuevas competencias que pueden ser asumidas por estos entes transferidas por la Junta y otros entes locales, previendo igualmente el desarrollo de una normativa legal básica, que se caracterice por su flexibilidad, en la que se especifiquen las competencias a asumir, financiación y órganos de gobierno de las agrupaciones.

La propuesta más interesante y definitiva es la número 24. En ella proclama que las «agrupaciones de municipios deben realizarse libremente y por acuerdo

co: La Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Aragón, y la Ley 7/1998, de 16 de julio, por la que se aprueban las Directrices Generales de Ordenación Territorial para Aragón.

¿Cuáles son los principios básicos del sistema? En primer lugar, lo que se pretende es ofrecer unos servicios públicos completos en condiciones de igualdad en todo el territorio. En parte del territorio poco institucionalizado hay un déficit de prestación de servicios públicos. En segundo lugar, favorecer un protagonismo de los municipios, como unidad básica de la organización político administrativa, caracterizada por su proximidad al ciudadano. Para constituir una comarca es necesario el acuerdo adoptado por 2/3 de los municipios de la demarcación comarcal, y que agrupe a 2/3 del censo electoral. En tercer lugar, intentar una convergencia entre el proyecto político y el inversor. Por último, el sistema viene caracterizado por una concertación de iniciativas (pactismo). Se produce un traspaso de competencias al ente comarcal desde los Ayuntamientos, Diputaciones, y la Comunidad Autónoma de Aragón. Todo ello con coste cero. Debe destacarse igualmente, que con estas medidas han configurado un Derecho propio en materia local.

Sobre la comarcalización en Aragón vid.: SALANOVA ALCALDE, R. (coord.), *La comarcalización de Aragón. Estudio sistemático de las sobre comarcalización y delimitación comarcal*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1979; y SALANOVA ALCALDE, R. (coord.), *La comarcalización de Aragón (II)*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2002.

⁵⁹ Documento de *Estrategias y propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía*, elaborado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización de Andalucía, de 23 de septiembre de 2003. Disponible en <http://moderniza-dos.andaluciajunta.es>

de las distintas entidades que deben agruparse..., y sin limitaciones de divisiones provinciales», señalando a reglón seguido que «las colectividades que se agrupen en mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o redes de ciudades, tendrán todas las competencias necesarias para ser el único escalón entre los municipios y la Junta de Andalucía», estando obligados la Junta, las diputaciones y los municipios a traspasar las «competencias asumidas por las agrupaciones locales, asignándoles el personal necesario y los recursos financieros».

Por último, declarando la creación de un Fondo de Solidaridad Interterritorial en la propuesta 25, viene a anunciar en la 26 que «el territorio tiene que ser entendido... como un factor de unidad entre los andaluces y de calidad de sus vidas cotidianas» siendo necesario completar las estructuras o los sistemas territoriales, y además, «un nuevo enfoque que sea capaz de valorar la diversidad territorial y la ponga al servicio de toda la comunidad, superando localismos, provincialismos o particularismos de cualquier tipo».

La respuesta inmediata de la Junta ha sido ignorar el documento, y así, en un nuevo texto aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha 9 de diciembre de 2003 y titulado: *Un proyecto, diez iniciativas y cien medidas para la Segunda Modernización de Andalucía*, sólo hace referencia a la cohesión de Andalucía en cuanto a las infraestructuras y los transportes (pp. 12-13), pasando las seis propuestas mencionadas a engrosar el “sueño de los justos”⁶⁰.

Posteriormente, el Presidente Chaves, presentó sus *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, de 16 de diciembre de 2003⁶¹. En el preámbulo de las Bases, punto 2, se proclama entre otros “objetivos a alcanzar”, el de «superar los desequilibrios económicos, sociales y culturales entre las distintas áreas del territorio andaluz fomentando su recíproca solidaridad»⁶², mientras en la base segunda, entre los “derechos y libertades”, reconoce en el punto 7, a la igualdad social, el progreso económico y la cohesión territorial como «objetivos prioritarios de la acción política de la Junta de Andalucía»⁶³. Sigue, aunque indirecta-

⁶⁰ *Un proyecto, diez iniciativas y cien medidas para la Segunda Modernización de Andalucía*, Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 9 de diciembre de 2003.

⁶¹ *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, de 16 de diciembre de 2003. Disponible en <http://www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Secciones/ServicioNoticias/Documentos/I16-12-2003.pdf>, así como <http://www.psoedeandalucia.com/documentos/documentobases-reformarestatuto.pdf>.

⁶² *Ibid.*, p. 4.

⁶³ *Ibid.*, p. 9.

mente, manteniendo a la provincia como circunscripción electoral, al proclamar, en el punto 2 de su base tercera, que ninguna provincia puede tener el doble de diputados que otra⁶⁴.

El documento dedica la base octava a la “organización territorial”. En su punto 2 designa al municipio como la «*entidad territorial básica de Andalucía*», para, acto seguido, señalar que «*podrán crearse agrupaciones de municipios y entidades territoriales basadas en hechos socioeconómicos, urbanísticos y metropolitanos*». En el punto 3 declara que «*Los Municipios, Diputaciones, y demás entidades territoriales de Andalucía gozarán de autonomía, competencias y financiación...*», para en el 4 formular los principios conforme a los que ejercerá sus competencias: proximidad, eficacia, coordinación, cooperación, subsidiariedad y *máxima descentralización*⁶⁵.

Pues bien, aunque ciertamente se nota un cierto avance descentralizador, éste es aún tímido, sobrevolando en el texto el espectro de la provincia, de la que parece no querer olvidarse. Al menos, no se sujetan las agrupaciones de municipios al territorio provincial, siendo ya un avance. De todas formas, del texto no se desprende una clara voluntad política comarcalizadora.

Los restantes partidos políticos andaluces, con la excepción del Partido Popular que no se ha manifestado sobre la reforma, mantienen unas firmes convicciones comarcalistas. Izquierda Unida, en sus *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, de julio de 2003, sólo habla de la provincia en el artículo 2 al circunscribir el territorio de la Comunidad al de los municipios de las actuales provincias, y en la Disposición Adicional Tercera de manera residual al declarar que serán válidas las actuales circunscripciones electorales provinciales mientras se elabora una Ley de Comarcas y una nueva Ley Electoral andaluza, y hasta que se reforme el Senado, pasando luego a ser la circunscripción a la Cámara Alta todo el territorio de la Comunidad⁶⁶.

El citado texto aboga por una decidida acción comarcalizadora. En el párrafo 1 del artículo 4 define a la comarca como «*entidad local, determinada por la agrupación de municipios*» constituyendo ésta también «*ámbito territorial para*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 11.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 22.

⁶⁶ *Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, elaborada por Antonio Romero para la Asamblea de Izquierda Unida-Los verdes-convocatoria por Andalucía, de julio de 2003. Disponible en: <http://www.iu-lv-ca.es>, pp. 11 y 46 respectivamente.

el desarrollo, gestión de competencias y funciones de la Comunidad Autónoma». El párrafo 2 asigna la coordinación de la actuación de las comarcas a la Junta mediante Ley del Parlamento. En su párrafo 3 se declara que la creación de las comarcas se regulará por Ley, y que éstas estarán «*integradas por municipios limítrofes atendiendo a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas...*». Hasta ahí el texto está en consonancia con lo defendido en el presente estudio, pero acaba requiriendo el acuerdo de los ayuntamientos afectados, sin matizar número, y el del Consejo de Gobierno⁶⁷.

Por último, el 28.1 estatuye la Comarca (o Andalucía) como circunscripción electoral, concluyendo que ningún grupo de comarcas homogéneas tendrá el doble de otro grupo menos poblado⁶⁸. ¿Se refiere la expresión “grupo de comarcas homogéneas” al territorio de las actuales provincias? Parece ser que sí, pues su sintonía con el actual artículo es clara, desentonando abiertamente con el resto de sus propuestas. Hubiera sido más fácil asignar un número fijo a cada comarca andaluza, y el resto a distribuir proporcionalmente según criterios poblacionales.

El Partido Socialista de Andalucía, en un borrador para iniciar el debate interno al que titula *Andalucía se merece más*, de 12 de septiembre de 2003, en su punto 3 ya adelanta una reforma de la legislación electoral, que entre otras, propone la circunscripción electoral comarcal. A la comarca se refiere del siguiente modo: «*existe un tema “estrella” tímidamente acometido por la Junta: la ansiada comarcalización. La Ley de descentralización de la administración local es un verdadero galimatías de posibles opciones que no realiza la comarcalización del territorio andaluz con el consiguiente acercamiento de los servicios públicos a la sociedad y la desaparición de los instrumentos de control político en que se han convertido las denostadas diputaciones*»⁶⁹.

De este mismo partido, de fecha 8 de noviembre de 2003, es el documento *Hacia un pacto social para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*. En él establece las claves y bases hacia donde debe encaminarse la futura reforma dedicándole folio y medio a lo que denomina *Reforzar la cohesión y la articulación territorial de Andalucía, y Potenciar el municipalismo*. A la primera idea

⁶⁷ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁶⁹ *Andalucía se merece más*, elaborada por el Partido Socialista de Andalucía, de 12 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://www.psa-andalucia.org/docuEAA.html>

citada le dedican cuatro puntos. Mantienen que es uno de los aspectos más preocupantes y necesarios, ya que «*la unidad de los andaluces significa un importante valor añadido al que se viene renunciando*». Denuncian los distintos mapas de actuaciones, servicios y organización de las distintas Conserjerías, y que la referencia a la comarca como elemento vertebrador no ha servido de guía a las actuaciones de la Junta. A la segunda idea le dedican tres puntos, echándose en falta una acción de gobierno que crea en el municipalismo, una auténtica legislación local andaluza, reclamando un pacto político a fin de superar el localismo y la rivalidad provinciana⁷⁰.

Por último analizaremos la propuesta de reforma del Partido Andalucista que, sin embargo, fue el más madrugador en presentarla, concretamente en fecha 5 de julio de 2003, en un documento titulado *Nuevo Estatuto para Andalucía*. Entre las deficiencias que encuentran al actual Estatuto se hallan, entre otras, el que «*no apuesta por una vertebración territorial eficaz*», «*no impulsa la descentralización hacia ayuntamientos y grandes ciudades*», «*reproduce esquemas centralistas*», señalando como uno de los motivos para un nuevo Estatuto el hecho de que «*el mapa actual de actuación de muchos departamentos de la Junta de Andalucía por comarcas exige que se haga realidad una nueva organización territorial adaptada a la sociedad actual*», por lo que proponen una serie de propuestas entre las que se encuentran «*la vertebración territorial propia con la creación de las comarcas*»⁷¹.

V. CONCLUSIONES

El desarrollo de las políticas públicas y de los modernos servicios exige por un lado una mayor aproximación al ciudadano, y por otro una adecuación a las dimensiones óptimas de ciertos servicios. Está claro que la esfera local es la más próxima a los ciudadanos, pero a menudo los gobiernos municipales carecen de recursos y capacidades de gestión suficientes para atender muchas demandas. Es necesario optimizar el tamaño de nuestro espacio territorial en relación con las exigencias de ciertos servicios y políticas.

⁷⁰ *Hacia un pacto social para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía*, de 8 de noviembre de 2003, elaborado por el Partido Socialista de Andalucía. Disponible en: <http://www.psa-andalucia.org/docreforma.1.html>

⁷¹ *Nuevo Estatuto para Andalucía*, elaborada por la Comisión “Nuevo estatuto” del Partido Andalucista, de 5 de julio de 2003. <http://www.partidoandalucista.org>

La comarca es un ámbito espacial idóneo para un desarrollo integrado, endógeno y sostenible, porque en ella se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica y agrupan municipios con características sociales, históricas y culturales comunes. Pero la Comarca debe ser un ámbito de prestación no sólo de servicios municipales que excedan de la capacidad o de la escala idónea de los municipios pequeños o medianos, sino ámbito también de los servicios estatales o en nuestro caso de la Comunidad Autónoma que son perfectamente comarcalizables en muchos de sus aspectos e incluso ya lo han sido anteriormente.

Al día de hoy sólo se ha producido un movimiento cooperador de este tipo con la agrupación de municipios en mancomunidades, que sólo puede ser valorado positivamente como una bocanada de racionalidad y solidaridad en un mundo donde no abundan dichos ejemplos. Sin embargo, las mancomunidades no están exentas de problemas: posiblemente el más grave sea el que se deriva precisamente, del carácter voluntario de su constitución, que se transforma en su talón de Aquiles, ya que lo que voluntariamente se constituye, voluntariamente se puede disolver en cualquier momento. Otros riesgos que corren estas entidades, son la necesidad de consenso en sus órganos de gestión y el de su financiación.

La creación, por parte de las CC.AA. de entidades supramunicipales con una vocación decidida hacia la cooperación, –las comarcas– permitiría superar buena parte de los problemas que afectan a las mancomunidades. Su creación por ley y los procedimientos rígidos establecidos para modificar su composición, las dota de las mismas garantías de pervivencia y continuidad de las que gozan los municipios. La comarcalización aporta buenas soluciones a la prestación de estos servicios.

Todos sabemos que la línea programática más consistente que hasta ahora ha seguido la Junta de Andalucía ha sido el proyecto de la vertebración de nuestra tierra. Ahora bien, esa estrategia de vertebración tiene hasta ahora una gran tarea pendiente: y es que la Administración no ha sabido adecuar su propia estructura (tanto al nivel autonómico como local) a estas exigencias de integración territorial. Ha subsistido una cierta filosofía “centralista”, proyectada a través de las provincias, que impide una mejor comunicación entre la esfera pública y el tejido social. La vertebración territorial de la Comunidad se ha realizado a través del ámbito provincial, que como bien sabemos es más desvertebrador que articulador, ámbito éste, que responde a los intereses y estructuras de poder provinciales de los grandes partidos estatales con asiento en nuestra Comunidad.

Andalucía es el territorio menos institucionalizado de Europa. En Estados menos extensos que Andalucía hay una mayor densidad de entidades administrativas: Bélgica con 30.000 Km² y 9 áreas, Holanda con 32.000 Km² y 11 departamentos; Irlanda, con 70.000 Km² y 26 condados; Suiza, con 41.000 Km² y 24 cantones; frente a Andalucía con 87.300 Km² y ocho provincias. La referencia con otras regiones españolas también refleja un déficit en nuestra contra⁷², por lo que ha sido calificada por Barnés, siguiendo a Ortega y Gasset como la Andalucía “invertebrada”⁷³.

Es necesario, por tanto, una decidida voluntad política que definitivamente apueste por adecuar la administración autonómica a las necesidades de los ciudadanos, por buscar elementos que estructuren y vertebran el territorio andaluz, por dotar a los entes locales de una instancia cooperadora útil y eficaz, que apueste por erradicar de una vez y para siempre con las tan manidas disputas provincianas, que sirva de soporte para una acción coordinada en pos del bienestar de la Comunidad. El instrumento más idóneo para ello es indudablemente la Comarca. Con su creación, así como con la aprobación de un Plan de solidaridad interterritorial para Andalucía, se establecerían instrumentos idóneos para la superación de los desequilibrios económicos, sociales, y culturales en el territorio, que evitarían, igualmente, el desdoblamiento del mundo rural.

Por último, es necesario, conjuntamente con las anteriores medidas, decididas reformas electorales que posibiliten la adecuación de las circunscripciones a las necesidades de Andalucía, y no de los partidos que en ella se asientan. Para ello, apostamos por establecer circunscripciones comarcales para las elecciones autonómicas, y circunscripción electoral única andaluza para la nominación de los senadores de designación autonómica, así como para las elecciones europeas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdos Autonómicos, Presidencia del Gobierno, Colección Informe, núm. 36, Madrid, 1981.

⁷² Los datos en PÉREZ MORENO, A., *op. cit.*, pp. 266-267.

⁷³ BARNÉS, *op. cit.*, p. 135. El mismo Ortega y Gasset decía de las provincias: “no hay nada más triste, lamentable y sórdido que la institución provincial... inspirada por una seca política métrico decimal, no debe a ella nuestro País, en casi un siglo, beneficio ni auxilio alguno”.

Andalucía se merece más, de 12 de septiembre de 2003, elaborado por el Partido Socialista de Andalucía. Disponible en:
<http://www.psa-andalucia.org/docuEAA.html>

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Descentralización y desconcentración en Andalucía”, en *DA*, núm. 214, 1988, pp. 93-135.

Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, elaborada para la Asamblea de Izquierda Unida-Los verdes-Convocatoria por Andalucía, de julio de 2003. Disponible en: <http://www.iu-ly-ca.es>

Bases para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, de 16 de diciembre de 2003. [Http://www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Secciones/ServicioNoticias/Documentos/I16-12-2003.pdf](http://www.andaluciajunta.es/SP/AJ/CDA/Secciones/ServicioNoticias/Documentos/I16-12-2003.pdf) <http://www.psoedeandalucia.com/documentos/documentobasesreformarestatuto.pdf>

BENAVENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M., “La comarcalización de Andalucía”, Revista *CEUMT*, 1986.

CÁMARA VILLAR, G., “El Gobierno y la Administración”, en AA.VV., *Curso de Derecho Público de Andalucía* (2ª ed.), Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.

CANO GARCÍA, G., “Comarcalización y reforma agraria en Andalucía”, en *REA*, núm. 3, 1984.

- “Comarcas y articulación del territorio. Algunos ejemplos andaluces”, en *REA*, núm. 21, 1995.

- “La comarcalización de Andalucía”, en *Jornadas sobre comarcalización: realidades y proyectos*, Sevilla, Universidad, 2003

CHERNICHERO DÍAZ, C.A., “Territorio y autonomía en la Andalucía de la Segunda República”, en revista *Opinión y Derecho*, núm. 6, Córdoba, 1998.

- “La autonomía de Andalucía en la Segunda República española: un acercamiento a los textos”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., (coord.), *Estatuto de Autonomía de Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001.

CIFUENTES CALZADO, A., “Antecedentes de la comarca: la comarca como entidad territorial”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986.

CLAVERO ARÉVALO, M., “Comentario al artículo 4”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987.

- “Comentario al artículo 5”, en MUÑOZ MACHADO, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad autónoma de Andalucía*, Madrid, IEAL, 1987.

DE LOS SANTOS LÓPEZ, J.M., *Andalucía en la transición, 1976-1982*, Sevilla, Centro de Estudios Andaluces, 2002.

Documento de Estrategias y propuestas para la Segunda Modernización de Andalucía, elaborado por el Consejo Asesor para la Segunda Modernización de Andalucía, de 23 de septiembre de 2003. Disponible en: <http://mdernizados.andaluciajunta.es>

DÍAZ ARRIAZA, J., y RUIZ ROMERO, M., *El proceso autonómico de Andalucía durante la II República*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1991.

ENTRENA CUESTA, R., “La comarca”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986.

ESCRIBANO COLLADO, P., y RIVERO YSERN, J.L., “La provincia en los Estatutos de Autonomía y en la LOAPA”, en *RAP*, núm. 104, 1984.

FERREIRA FERNÁNDEZ, A.X., *El régimen jurídico de la comarca en el sistema autonómico español*, Barcelona, CEDECS, 1999.

- *La comarca en la historia*, Santiago de Compostela, Universidad, 2000.

FONT I LLOVET, T., “La comarca y las estructuras del Gobierno local”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, R. (dir.) *La provincia en el sistema constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Civitas, 1994.

GARCÍA RUIZ, J.L., *El Derecho propio de Andalucía*, Jerez, Fundación Universitaria, 1992.

GÓMEZ MORENO, M.L., *Teoría y práctica de la comarcalización: el caso de Andalucía*, Málaga, Universidad, 1992.

GRUPO “ESTUDIOS GEOGRÁFICOS ANDALUCES” (Dir. CANO GARCÍA, G.), “Aportaciones a la comarcalización de Andalucía”, en *I Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el umbral del siglo XXI*, Jerez, 1997.

Hacia un pacto social para la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, elaborado por el Partido Socialista de Andalucía, de 8 de noviembre de 2003. Disponible en: <http://www.psa-andalucia.org/docreforma.1.html>

HIJANO DEL RÍO, M., “La comarcalización y el Andalucismo Histórico”, en *Actas X Congreso del Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2003.

HIJANO DEL RÍO, M., y RUÍZ ROMERO, M., *El Ideal Andaluz en la Segunda República. La Asamblea Regional Andaluza de 1933*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996.

INFANTE PÉREZ, B., *El Ideal Andaluz*, Sevilla, Centro Andaluz, 1916, reed. Madrid, Túcar, 1976, reed. Sevilla, Fundación Blas Infante, 1994.

- *Fundamentos de Andalucía*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1984.

- *La verdad sobre el Complot de Tablada y el Estado Libre de Andalucía*, Sevilla, Publicaciones de la Junta Liberalista de Andalucía, 1931, reed. Granada, Algibe, 1979.

Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías, Madrid, CEC, 1981.

INIESTA COULLAUT-VALERA, E., *Blas Infante. Toda su verdad, 1885-1919*, Vol. I, Granada, Comares, 2000.

- *Blas Infante. Toda su verdad, 1919-1933*, Vol. II, Granada, Atrio, 2003.

LALINDE ABADÍA, J., *Instituciones político-administrativas y civiles*, Barcelona, PPU, 1989.

LÓPEZ GONZÁLEZ J.I., “La provincia en el ordenamiento regional de Andalucía”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985.

LÓPEZ LARA, e., “Un Incipiente proceso. Las comarcalizaciones sanitarias en Andalucía”, en *XIII Congreso Nacional de Geografía*, Sevilla, 1993.

LÓPEZ y LÓPEZ, A.M., “Reflexiones sobre la reforma estatutaria. Un Estatuto para el futuro de Andalucía”, en AA.VV., *Veinte años después. Los redactores del estatuto reflexionan sobre la autonomía andaluza*, Sevilla, Parlamento de Andalucía, 2001.

LÓPEZ MENUDO, F., “Descentralización y Diputaciones Provinciales. Algunas reflexiones”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985.

MARTÍN RETORTILLO, S., “Las corporaciones locales en el Anteproyecto de Constitución”, *REVL*, núm. 179, 1978.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *REDA*, núm. 65, 1990.

Nuevo Estatuto para Andalucía, elaborado por la Comisión “Nuevo Estatuto”, de 5 de julio de 2003. Disponible en: <http://www.partidoandalucista.org>

PALLARÉS MORENO, M., “La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Ley 3/83 de 1 de junio del Parlamento Andaluz)”, en AA.VV., *La provincia. IX Congreso italo-español de profesores de Derecho Administrativo*, Granada, Universidad, 1985.

- “La comarca e instituciones similares en el derecho comparado”, en *La Comarca y la Administración territorial*, Granada, IEAL, 1986.

PÉREZ MORENO, A., “La organización administrativa de Andalucía”, en *RER*, extraordinario vol. II, 1980.

PEZZI CERETTO, M., *La comarcalización de Andalucía*, Granada, Universidad, 1982.

RIVERO YSERN, J.L., *Manual de Derecho Local* (3ª ed.), Madrid, Civitas, 1997.

RUIZ ROBLEDO, A., *Comunidad Autónoma de Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988.

- *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Civitas, 1991.

- “El futuro del Estatuto de Autonomía”, en CHERNICHERO DÍAZ, C.A., *Estatuto de autonomía para Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, Sevilla, IAAP, 2001.

RUIZ ROMERO, M., *La génesis del Estatuto de autonomía para Andalucía en el contexto de la transición política (1975-1982)*, tesis original inédita, Sevilla, Universidad Pablo de Olavide, 2003.

SALANOVA ALCALDE, R. (coord.), *La comarcalización de Aragón. Estudio sistemático de las sobre comarcalización y delimitación comarcal*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 1979.

- (coord.) *La comarcalización de Aragón (II)*, Zaragoza, Cortes de Aragón, 2002.

SOSA WAGNER, F., “La autonomía local”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje a García de Enterría*, Vol. III, Madrid, Civitas, 1991.

TERRÓN MONTERO, J., “La articulación territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en PORRAS NADALES, A., y RUIZ-RICO, J.J., (dir.), *El Estatuto de Andalucía (Estudio sistemático)*, Barcelona, Ariel, 1990.

Un proyecto, diez iniciativas y cien medidas para la Segunda Modernización de Andalucía, Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 9 de diciembre de 2003.

VENTURA FERNÁNDEZ, J., “Los servicios educativos en Andalucía: territorio y planificación sectorial”, en *Boletín del Grupo de Trabajo de Geografía de los Servicios*, 1998.

YUN CASALILLA, J., “Régimen local”, en ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, 2001.

Deporte y entidades locales: el marco competencial en Andalucía

Francisco Toscano Gil

Ayudante de Universidad
Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DEPORTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. III. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. IV. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEY 6/1998, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL DEPORTE, DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución, en su artículo 137, garantiza la autonomía de los entes locales para la gestión de sus propios intereses. Si se determina la presencia de intereses de los entes locales en materia deportiva, esto ha de llevar necesariamente a atribuir competencias a los mismos en esta materia. Lo contrario supondría desconocer el referido mandato constitucional.

La prestación por las Administraciones Públicas de servicios en materia deportiva ha de ajustarse al principio de eficacia que rige la actuación de las Administraciones Públicas¹. Esta eficacia será mayor si la Administración prestadora del servicio público deportivo es la más cercana al ciudadano. Conforme a los principios de descentralización y subsidiariedad, la competencia de los entes locales en materia deportiva resulta fundamental, al ser la Administración local la más próxima al ciudadano². De este modo, la importancia del

¹ Conforme al artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC).

² Por lo que hace al principio de descentralización, *vid.* Marazuela Bermejo, Almudena, "El principio de autonomía local en el Constitucionalismo español", *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 8, 2003, págs. 261 y 262. Respecto al principio de subsidiariedad en el sistema de distribución de competencias, *vid.* Arozamena Sierra, Jerónimo, "Unas consideraciones previas sobre los poderes locales en el umbral del Siglo XXI", en Arozamena Sierra, Jerónimo, *El Derecho local en la doctrina del Consejo de Estado*, BOE, Madrid, 2002, págs. 15-17. Sobre la aplica-

hecho deportivo en el nivel local basta por sí sola para justificar la atribución a los entes locales de competencias sustantivas y de calidad³.

Este trabajo tiene por objeto realizar un análisis de las competencias de las entidades locales en materia deportiva en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se trata de hacer una aproximación legal, que, a través de la normativa existente en la materia, nos permita constatar el nivel de las competencias de los entes locales en el ámbito deportivo. Para ello, vamos a partir del necesario análisis del texto constitucional, y, pasando por la normativa estatal al respecto, nos centraremos en el estudio de la legislación andaluza en materia de deporte.

II. EL DEPORTE EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El estudio de la cuestión que nos atañe ha de partir de nuestra Constitución Española de 1978, en cuanto norma de cabecera del ordenamiento jurídico español. Atendemos, primero, a la forma en que se produce la constitucionalización del deporte, para luego ver la distribución territorial de competencias que se realiza en materia deportiva.

2.1 Recepción constitucional del deporte

El artículo 43.3 de la Constitución Española supone la recepción en sede constitucional del deporte⁴, en el marco de los principios rectores de la política social y económica, Capítulo III del Título I de la Constitución⁵. Este pre-

ción del principio de subsidiariedad por los Tribunales españoles, y por lo que hace a la primera referencia del Tribunal Supremo a la eficacia interpretativa de este principio, en la STS de 3 de abril de 1998, *vid.* Font i Llovet, Tomás, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, en Font i Llovet, Tomás, *Anuario del gobierno local 1998*, Marcial Pons, Barcelona, 1999, pág. 22.

³ Sobre la importancia del nivel local en el deporte, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, Instituto Andaluz del Deporte, Madrid, 2001, págs. 297 y 298; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, Civitas, Alicante, 1991, págs. 443 y 444; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, Civitas, Madrid, 2003, pág. 1758.

⁴ El artículo 43.3 de la CE dice así:

“Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio”.

⁵ Y en el mismo artículo en el que se establece el derecho a la protección de la salud. Lo que ha llevado a la doctrina a plantear, en un primer momento, la estrecha vinculación de la recep-

cepto se limita a recoger la obligación de los poderes públicos de fomentar el deporte⁶.

Entre estos poderes públicos han de considerarse incluidos, como es lógico, a los entes locales. Resulta así que la Administración local está obligada también a fomentar el deporte⁷.

El término “fomentarán” no se utiliza en la Constitución en sentido estricto, de tal modo que se restrinja a lo que se entiende por fomento en el Derecho Administrativo, como una de las modalidades clásicas de actuación administrativa. La expresión se utiliza en un sentido más amplio, comprensivo tanto de actividades de fomento en sentido estricto, como de actividades de policía, y también actividades relativas a la prestación de un servicio público. Todo eso ha de considerarse fomento a estos efectos⁸.

ción constitucional del deporte con una manifestación muy concreta del hecho deportivo, el deporte para todos. No obstante, hoy día es evidente que no es ésta la única manifestación del deporte que interesa a los poderes públicos, al margen de que la obligación constitucional de fomentar el deporte se limite a esta vertiente del mismo. A este respecto, *vid.* Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, Tecnos, Madrid, 1992, págs. 44 y 45; Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, Dykinson, Madrid, 2003, págs. 189 y 190; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 390-394; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1763. En contra de este planteamiento se sitúa DE LA PLATA CABALLERO, que entiende que el deporte protegido por la Constitución va mucho más allá del deporte para todos, en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*, págs. 221-223.

⁶ No vamos a entrar aquí a analizar en detalle la incertada formulación de la recepción constitucional del deporte. Y es que, al margen de la valoración positiva que merezca el hecho en sí de la constitucionalización del deporte, no puede obviarse que la formulación que hace la Constitución es escueta, confusa, carente de buena sistemática, desacertada en definitiva. Y no sólo por la forma en que se expresa el 43.3, sino también por la manera en que se atiende, o incluso en que no se atiende, al fenómeno competencial en los artículos 148 y 149 CE. En este sentido, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*, págs. 209-211; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 384 y 385; Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte*, Bosch, Barcelona, 2003, pág. 29.

⁷ *Vid.* Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1767.

⁸ No obstante, hay quien opinaba que el término fomento está utilizado en sentido estricto, referido al fomento como forma de actuación administrativa. El principal exponente de esta postura era CAZORLA PRIETO, como puede apreciarse en Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, *op. cit.*, pág. 43. En contrario, ya se posicionaba REAL FERRER, lo que podía verse en Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 394-397. Al día de hoy, esta polémica se considera superada, se entiende más correcta la interpretación extensa del término fomento, y así se ha pro-

2.2. Distribución constitucional de competencias en la materia

Para poder hacerse con la distribución territorial de competencias en materia deportiva, hay que acudir a los artículos 148 y 149 de la Constitución, como en tantas otras materias. El precepto clave para ello es el 148.1.19º, donde se dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “promoción del deporte”⁹.

La tónica general seguida por los distintos Estatutos de Autonomía ha sido la de asumir competencias en materia deportiva. Así lo ha hecho el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 13.31 asume competencia exclusiva en materia de deporte¹⁰.

Nada dice expresamente el Estado en su artículo 149 sobre la competencia que pueda tener en esta materia. No obstante, la falta de una plasmación constitucional concreta de la competencia estatal no quiere decir que ésta no exista. Más aún cuando la misma puede ser necesaria. Son otros los títulos competenciales a los que el Estado acude, para poder justificar su competencia en el ámbito deportivo¹¹, más allá de referencia directa alguna a este cam-

nunciado el Consejo de Estado, en su Memoria de 1991: El Deporte. Aclarativas exposiciones y resúmenes de esta polémica doctrinal pueden encontrarse en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*, págs. 219-221; Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, *op. cit.*, págs. 188-191. En el mismo sentido, y defendiendo una concepción amplia de las actuaciones en materia deportiva, *vid.* Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte*, *op. cit.*, págs. 29-35; o defendiendo la interpretación del término fomento en sentido amplio, Bermejo Vera, José, “Modelos deportivos en España: Comunidades Autónomas y Consejo Superior de Deportes”, en Bermejo Vera, José, Gamero Casado, Eduardo y Palomar Olmedo, Alberto, *Poderes públicos y deporte*, Junta de Andalucía, Sevilla, 2003, págs. 21-24; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, págs. 1762 y 1763.

⁹ La expresión “promoción del deporte” utilizada por el artículo 148.1.19º CE ha de entenderse sinónima a la de fomento del deporte empleada por el 43.3 CE. *Vid.* Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 415-421.

¹⁰ *Vid.* Gamero Casado, Eduardo, “La ordenación jurídica del deporte en Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 2, Número Extraordinario, Volumen II, 2003, págs. 233 y 234.

¹¹ A lo que se refiere el propio legislador estatal en el Preámbulo de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, tal y como se destaca en el análisis hecho en Bermejo Vera, José, “Modelos deportivos en España: Comunidades Autónomas y Consejo Superior de Deportes”, *op. cit.*, pág. 20. Entre los diversos títulos competenciales a los que se refiere la doctrina, queremos citar los siguientes: educación, espectáculos, cultura, seguridad pública, titulaciones académicas, sanidad, relaciones internacionales, legislación mercantil, penal, procesal, laboral, civil, etc... Para un aná-

po. En igual medida, la competencia estatal vendrá dada por la necesaria defensa de los intereses generales que puedan manifestarse en lo deportivo, la garantía de las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos, y el ámbito territorial supraautonómico¹².

En cualquier caso, este esquema de distribución competencial viene más bien a reforzar la competencia autonómica, siendo la Comunidad Autónoma la principal competente en materia de deporte. Es, al fin y al cabo, la Administración autonómica la que asume las competencias más importantes en materia deportiva¹³. Ahora bien, ¿Qué ocurre con la que es la Administración más cercana al ciudadano? ¿Qué pasa con las entidades locales?

Por lo que hace a las posibles competencias de los entes locales, nada dice nuestra Constitución sobre las mismas, pero ni en ésta ni en ninguna otra materia. La Constitución Española no contiene un listado de las competencias de los entes locales, a modo semejante a como hace con el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, la construcción de la vía para la atribución de competencias a las entidades locales comienza por los artículos 137 y 140 del texto constitucional, en los que se garantiza la autonomía de éstos para la gestión de sus propios intereses, y en la medida en que estos intereses se manifiesten en lo deportivo será necesario reconocer la competencia del ente local en este ámbito.

Es al legislador al que corresponde realizar la atribución concreta de competencia al ente local. El sistema, que para ello se pone en marcha, pasa necesariamente por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), en cuanto se trata de la normativa básica estatal dictada para el régimen local.

lisis de algunos de estos títulos en su relación con el deporte, *vid.* Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, *op. cit.*, págs. 203-204; Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, *op. cit.*, págs. 203-211; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 421-437.

¹² *Vid.* Gamero Casado, Eduardo, “La ordenación jurídica del deporte en Andalucía”, *op. cit.*, págs. 235-242; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 437-443; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1764.

¹³ *Vid.* Cazorla Prieto, Luis María, *Derecho del Deporte*, *op. cit.*, pág. 204; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1766.

III. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

3.1 Las competencias de los entes locales en la LBRL

El estudio de la LBRL, a estos efectos, debe partir de su artículo 2.1, donde se dispone lo siguiente:

“Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

En su papel definidor de la autonomía local, completando la configuración que de la misma hace el texto constitucional, la LBRL recoge en este precepto la obligación del legislador sectorial, sea estatal o autonómico, de asegurar a los entes locales la atribución de competencias en las materias que sean de su interés. La atribución de competencias a un ente local pasa necesariamente por la presencia de un interés local, presente en la materia sobre la que recae la competencia. Entre estas materias pueden encontrarse perfectamente las deportivas. En caso de existir varios intereses en conflicto, será necesario que el legislador pondere previamente dichos intereses. La atribución competencial resultante irá en función de la gradación de cada uno de los intereses presentes.

Pero la LBRL no deja al legislador sectorial desprovisto de toda orientación, sino que en este mismo artículo 2.1 sienta los criterios que han de guiarlo en la atribución concreta de competencias. Habrá de atender a las características de la actividad de que se trate, así como a la capacidad de gestión del ente local. La asignación competencial ha de ser conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad al ciudadano.

El legislador básico estatal no se queda ahí, va más allá, al garantizar un mínimo básico competencial de las entidades locales. Esto lo hace, determinando un mínimo de materias en las que se encuentra presente el interés lo-

cal, con relación a los municipios. Es la fórmula empleada en el artículo 25.2 LBRL¹⁴. Por lo que hace a las provincias, la mecánica es distinta, ya que realiza una auténtica atribución competencial mínima, en el artículo 36 LBRL. Ahora bien, más allá de este contenido básico, es claro que el legislador sectorial puede aumentar las competencias de los entes locales.

En el artículo 25.1 de la LBRL se puede leer 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”.

Sobre el sentido de esta cláusula, pórtico de la distribución competencial del artículo 25 LBRL, no nos vamos a detener aquí en extenso. No obstante, debo apuntar que, en mi opinión, puede funcionar como una cláusula general de atribución de competencias¹⁵. Lo cual, en materia deportiva, tiene mu-

¹⁴ A este respecto, *vid.* Ballesteros Fernández, Ángel, *Manual de Administración local*, Comares, Granada, 1998, págs. 30-35; Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 147, 1998, págs. 90-95; Fanlo Loras, Antonio, *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 289-303; García Roca, Javier, “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000, págs. 38-45, 68 y 69, donde se critica el sistema de reparto de competencias que se articula en la LBRL; Parejo Alfonso, Luciano, *Derecho básico de la Administración local*, Ariel, Barcelona, 1988, págs. 137-149; Parejo Alfonso, Luciano, “La autonomía local en la Constitución”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 96-104 y 116-124; Rive-ro Ysern, José Luis, *Manual de Derecho local*, Civitas, Madrid, 1999, págs. 60-62; Sosa Wagner, Francisco, “Los principios del régimen local”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 167-171; Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho local*, Aranzadi, Madrid, 2002, págs. 55-59.

¹⁵ Nos alineamos con las posturas expuestas en Carro Fernández-Valmayor, José Luis, “La cláusula general de competencia municipal”, en Font i Llovet, Tomás, *Anuario del gobierno local 1999-2000*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, págs. 37-60; Font i Llovet, Tomás, “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio”, *op. cit.*, págs. 30 y 31; Font i Llovet, Tomás, “La evolución del gobierno local en España: de los nuevos principios a la geometría variable”, en Font i Llovet, Tomás, *Anuario del gobierno local 1999-2000*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, págs. 22-25; Ortega Álvarez, Luis, “Las competencias propias de las corporaciones locales”, en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 2003, págs. 259 y 260; Parejo Alfonso, Luciano, “La autonomía local en la Constitución”, *op. cit.*, pág. 121; Sosa Wagner, Francisco, “Los principios del régimen local”, *op. cit.*, págs. 171 y 172; Sosa Wagner, Francisco, *Manual de Derecho local*, *op. cit.*, págs. 60 y 61.

cho interés, por cuanto puede permitir al ente local ir más allá de la letra de la ley, que, en materia deportiva, y en la LBRL, es mínima¹⁶.

Así, en el artículo 25.2.m) LBRL se dice que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de actividades e instalaciones deportivas.

Es aquí donde la LBRL asegura la atribución de competencias en materia deportiva a los entes locales. Este artículo garantiza la competencia municipal en materia de actividades e instalaciones deportivas, competencia que ha de ser concretada y desarrollada por la legislación sectorial, que en este caso, como veremos, es la autonómica. Lo que aquí nos importa es el reconocimiento de la competencia local en materia deportiva. Y, en especial, en lo relativo a las instalaciones deportivas, competencia local por antonomasia.

Lo que es aún más evidente si se atiende a la otra aproximación a la materia que realiza la LBRL, en su artículo 26.1.c), al establecer la obligatoriedad, para todo municipio con población superior a 20.000 habitantes, de prestar los servicios relativos a “instalaciones deportivas de uso público”.

Se trata de una obligación de prestación obligatoria de servicio público municipal mínimo al vecino, que tiene derecho a exigirlo conforme al artículo 18.1.g) de la LBRL. Por supuesto, estamos ante una norma de mínimos. Nada obsta a que el legislador sectorial amplíe el alcance de esta obligación.

Este precepto, así como la lectura que resulta de una interpretación sistemática de los artículos 25 y 85.1 LBRL¹⁷, nos parece fundamento bastante para entender la competencia municipal relativa a instalaciones deportivas como competencia de la que resulta la prestación de un servicio público¹⁸.

¹⁶ Vid. Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, op. cit., pág. 448; Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, op. cit., págs. 1769 y 1770.

¹⁷ La redacción del artículo 85.1 LBRL ha cambiado, por modificación debida a la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la modernización del Gobierno local. Ahora, lo que se lee en él es que “son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias”. Antes, el precepto decía que “son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades locales”. Pese a este cambio, entendemos que el resultado de la interpretación apuntada, y que se debe a DE LA PLATA CABALLERO, sigue siendo perfectamente válido. Ésta puede verse en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, op. cit., pág. 253.

¹⁸ Nos sumamos de este modo a la corriente que defiende la concepción del deporte como un servicio público. El análisis más completo que se ha hecho en nuestra doctrina sobre estos plan-

La competencia de los municipios sobre instalaciones deportivas no puede ser entendida como relativa a la simple construcción, gestión y mantenimiento de las mismas, como una competencia estática, sino que ha de ir más allá, en una vertiente dinámica, que permita un elenco más amplio de iniciativas municipales. Lo cual, además, es acorde con la cláusula del 25.1 LBRL¹⁹.

No vamos a detenernos aquí a analizar pormenorizadamente el contenido del artículo 36 LBRL, relativo a las competencias de las provincias²⁰, fun-

teamientos es obra de DE LA PLATA CABALLERO, que estudia el tema con profundidad en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*.

¹⁹ En este sentido, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, *op. cit.*, pág. 255; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, *op. cit.*, págs. 448-451; Real Ferrer, Gabriel, "Las competencias de los entes locales en materia de deporte", *op. cit.*, págs. 1770 y 1808; Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte*, *op. cit.*, pág. 50.

²⁰ El artículo 36 LBRL dispone lo siguiente:

"1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- e) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

2. A los efectos de lo dispuesto en los párrafos a y b del número anterior, la Diputación:

- a) Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley. El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.
- b) Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos".

damentalmente, porque en él no hay mención alguna al deporte. No obstante, pensamos que la materia deportiva es de fácil encaje en el mínimo competencial que este artículo garantiza a las provincias. Las competencias que se recogen en este artículo son perfectamente trasladables al ámbito de lo deportivo, como creemos que hace la legislación andaluza, tal y como veremos más adelante. Resultan de especial utilidad si se parte de la concepción del deporte como servicio público.

3.2. Los entes locales en la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte

La Ley estatal del Deporte no entra a definir ni a desarrollar competencia alguna de los entes locales en materia deportiva. Pero porque ése no es su papel. Es al legislador autonómico al que, conforme a la distribución constitucional de competencias en la materia, que acabamos de ver, corresponde ese papel²¹.

No obstante, esto no quiere decir que la ley estatal ignore a las entidades locales. Se refiere a ellas en varios de sus preceptos, de los que destacamos los artículos 2 y 25, lo cual no quiere decir que sean los únicos²². Así lo hace en el artículo 2, donde dispone 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”.

Nada especial en este precepto, que se limita a recoger el principio de coordinación interadministrativa²³, así como la ya referida obligación de salvaguarda de los intereses generales.

²¹ Vid. Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, op. cit., págs. 455 y 456.

²² Otras de las disposiciones de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, en las que están presentes las entidades locales, son los artículos 8.k), relativo a la colaboración de los entes locales, con el Consejo Superior de Deportes, en la elaboración y ejecución de los planes de construcción y mejora de instalaciones deportivas para el desarrollo del deporte de alta competición, 10.1, sobre la existencia de representantes de los entes locales en la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes, y 60.1, que prevé la representación de los entes locales en la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos Deportivos.

²³ Conforme al artículo 3.1 de la LRJPAC.

También se refiere a los entes locales, concretamente a los municipios, el artículo 25 de la Ley, al regular los derechos de tanteo y retracto que, con carácter preferente, ostenta el Ayuntamiento del lugar donde radiquen instalaciones deportivas propiedad de una Sociedad Anónima Deportiva, en caso de enajenación a título oneroso de éstas²⁴.

IV. LAS COMPETENCIAS DE LOS ENTES LOCALES EN LA LEY 6/1998, DE 14 DE DICIEMBRE, DEL DEPORTE, DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Conforme a la mecánica descrita, es la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la que concreta y desarrolla las competencias deportivas de los entes locales, a las que atiende en su artículo 7.

Así pues, en el apartado 1 de este artículo 7 establece sus competencias. Y lo hace, del siguiente modo:

“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.

²⁴ Así lo dispone el artículo 25.1 de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que dice así:

“En el caso de enajenación a título oneroso de instalaciones deportivas que sean propiedad de una Sociedad Anónima Deportiva, corresponden los derechos de tanteo y de retracto, con carácter preferente, al Ayuntamiento del lugar donde radiquen las instalaciones o, en el caso de no ejercitarlo éste, a la Comunidad Autónoma respectiva y, subsidiariamente, al Consejo Superior de Deportes”.

- 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”.

Una primera aproximación a este precepto nos lleva a poner de relieve lo extenso de la enumeración competencial que en él se realiza, yendo más allá de la escueta referencia del 25.2.m) LBRL. El legislador autonómico andaluz ha desarrollado con cierta extensión el mandato del legislador básico estatal a atribuir competencias a los entes locales en lo deportivo.

El modo en que se ha hecho uso de la técnica legislativa nos merece una valoración positiva. Y ello pese a que gran parte de las competencias enumeradas en este artículo 7.1, de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de Andalucía, puedan considerarse ya inherentes a las entidades locales, y a que pueda cuestionarse hasta qué punto el legislador autonómico está atribuyendo competencias nuevas a los entes locales²⁵. Pero, en cualquier caso, la

²⁵ Vid. Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, págs. 1803 y 1804.

concreción y desarrollo que se realiza de las mismas, nos parece bastante acertada. Entendemos que esta regulación da cierta sustantividad a las competencias de los entes locales en el ámbito deportivo²⁶.

Además, algunas de estas competencias están formuladas en la ley de modo tal que permiten una amplia gama de actividades y prestaciones a desempeñar por el ente local, en la configuración del servicio público deportivo local²⁷. Y ello sin olvidar las posibilidades que sigue teniendo la puesta en práctica del ya citado artículo 25.1 LBRL.

Por lo que hace a las vertientes del deporte sobre el que se establecen las competencias de las entidades locales, de la lectura de este artículo, resulta que son, fundamentalmente, las relativas al deporte para todos o popular, así como al deporte de base o en edad escolar. A este tipo de deporte se hace expresamente referencia en las letras a), c) y d) de este artículo 7.1. Esta solución es coherente, tanto con el nivel de la prestación deportiva, que es el local, como con el hecho de tratarse de competencias atribuidas por la legislación de una Comunidad Autónoma.

Respecto a las modalidades de actuación administrativa que se ponen en marcha a través de esta atribución competencial, podemos entender, sin mayores reparos, que abarcan todo el espectro de la actividad administrativa, fomento, servicio público y policía²⁸. Esta idea va en la línea de la concepción amplia del fomento del deporte a la que nos adherimos.

²⁶ Sobre la ampliación y mejora competencial que resulta de la puesta en marcha de esta mecánica de funcionamiento encontramos manifestaciones doctrinales a favor, en De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, op. cit., pág. 299; Real Ferrer, Gabriel, *Derecho Público del Deporte*, op. cit., págs. 444-446; Tejedor Bielsa, Julio César, *Público y privado en el deporte*, op. cit., pág. 50.

²⁷ Sobre las múltiples posibilidades que permite esta forma de entender la competencia del ente local en materia deportiva, *vid.* De la Plata Caballero, Nicolás F., *Los servicios públicos deportivos*, op. cit., págs. 297-312.

²⁸ Seguimos en este punto a LORA-TAMAYO VALLVÉ, que realiza una interesante agrupación de las competencias del artículo 7.1, en tres bloques, no coincidentes exactamente con los ámbitos de actuación administrativa, aunque asimilables. Estos bloques son, primero, el relativo a competencias que pueden responder a la idea de servicio público deportivo (apartados a, e, l y ll), segundo, el correspondiente a actividades limitadoras o de control (apartados c, d, h e i), y, tercero, el referido a actividades de fomento (apartados f, g, j y k). *Vid.* Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, op. cit., págs. 234 y 235.

Un importante número de las competencias asignadas a las entidades locales en este artículo giran en torno a la materia referente a instalaciones deportivas. Concretamente, nos estamos refiriendo a las competencias que se recogen en las letras f), g), h), i) y j) del artículo 7.1 de esta ley. Esta aproximación es lógica, si tenemos en cuenta que era ésta la única materia en la que los entes locales tenían ya aseguradas las competencias, en virtud del 25.2.m) LBRL.

Por otra parte, el apartado 2 del artículo 7, de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de Andalucía, está dedicado específicamente a las provincias, esto es, se trata no ya de competencias de todas las entidades locales, sino de competencias específicas de las provincias. En él podemos leer lo que sigue:

“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 20.000 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.
- e) El apoyo técnico y económico a las entidades deportivas ubicadas en su territorio”.

Nada hay que nos llame especial atención en este precepto, que, por otra parte, va en la línea de las competencias atribuidas por el artículo 36 de la LBRL a las provincias. La legislación andaluza aprovecha de este modo la estructura competencial provincial establecida por la LBRL²⁹.

Las referencias de esta Ley a las entidades locales no acaban aquí³⁰. Fundamental resulta su artículo 8, donde, para no dejar coja la atribución com-

²⁹ REAL FERRER destaca la referencia que a los pequeños municipios se hace en la letra a) de este artículo 7.2, si bien expresa que hubiera deseado un mayor nivel de compromiso. *Vid.* Real Ferrer, Gabriel, “Las competencias de los entes locales en materia de deporte”, *op. cit.*, pág. 1775.

³⁰ Otros preceptos de la Ley 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que tienen en cuenta a las entidades locales, y que vamos al menos a mencionar aquí, son los artículos 10.2 (relativo a la representación de éstas en el Consejo Andaluz del Deporte), 43 (donde se prevé la coordinación y cooperación de las entidades locales con la Administración andaluza en la promoción de la práctica de la actividad física y el deporte en edad es-

petencial realizada en el artículo anterior, se cubre el otro pilar, el financiero. El apartado 1 de este artículo 8 dice así:

“La Administración de la Junta de Andalucía colaborará financieramente con las entidades locales para el cumplimiento de sus funciones en relación con el objeto de esta Ley”.

No vamos a entrar aquí a desarrollar este aspecto, puesto que excede de los propósitos de este trabajo. Esto no quiere decir que ignoremos la importancia de la cuestión de la financiación de las entidades locales, así como la trascendencia de la forma en que se lleve a cabo la concreta financiación de las competencias atribuidas por la legislación andaluza a los entes locales en materia deportiva. Abundamos un poco más, siquiera sea de forma general, en el siguiente, y último, epígrafe.

V. CONCLUSIONES

¿Son suficientes las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación andaluza? ¿Podemos hablar de competencias sustantivas y de calidad? ¿Son bastantes los mecanismos de financiación previstos?

Una vez más, el problema principal parece estar en la financiación, al margen de la atribución competencial, lo que realmente interesa a los entes locales es que se les dote de un modelo de financiación adecuada. Entendemos que, una financiación suficiente, y conforme al esquema competencial local, conformará un sistema competencial sustantivo y de calidad. Y esto, predicable de todo el esquema competencial local, es aplicable al esquema competencial local en materia deportiva.

Más allá de las previsiones que se deriven del Plan General del Deporte de Andalucía³¹, y al margen de la valoración realizada de la situación actual,

colar), 50, 51, 52 (que regulan el papel de los entes locales en el Plan Director de Instalaciones Deportivas de Andalucía, así como en lo relativo a sus propios Planes de Instalaciones Deportivas), 53 (en el que se establece la obligación de los entes locales de colaborar con la Junta de Andalucía en la elaboración y actualización del Inventario Andaluz de Instalaciones Deportivas) y 62.2 (referente a la posibilidad de delegar en los municipios el ejercicio de la función inspectora en materia de instalaciones deportivas, así como en aquellas otras materias en que se establezca reglamentariamente).

³¹ El Plan General del Deporte de Andalucía se aprobó por acuerdo, de 27 de enero de 2004, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía publicado en BOJA, núm. 64, de 1 de abril del 2004, y, como es lógico, contempla también el nivel local.

creemos que un posible cambio del *status quo* competencial en la materia podría venir dado por el tantas veces reclamado Pacto Local andaluz.

El estudio de los diversos documentos de trabajo que, con la finalidad de avanzar hacia el Pacto Local andaluz, se han elaborado en el seno de la Junta de Andalucía, arroja pocos datos de interés³². Pese a que contemplan la materia deportiva, tanto en ésta como en otras materias, se limitan a recoger el estado de cosas existente y a glosar la normativa correspondiente. Al fin y al cabo no son más que eso, documentos de trabajo. Mientras tanto, la elaboración de un posible Pacto Local andaluz sigue en suspenso.

Recientemente, en el acto conmemorativo de los “XXV Años de Ayuntamientos Democráticos de Andalucía”³³, se ha querido dar un nuevo impulso a esta cuestión. Se vuelve a hablar de Pacto Local, se insiste en la necesidad de articularlo hacia las Comunidades Autónomas, pero también hacia el Estado por lo que hace al modelo de financiación local, ya que se estima insuficiente el actual. Aunque algunos elementos del modelo de financiación local dependen de la Comunidad Autónoma, lo cierto es que el marco fundamental es cosa del Estado. En qué medida afecte todo esto a las competencias de los entes locales en el ámbito deportivo³⁴, en qué queden todos estos deseos e intenciones, es algo que sólo el tiempo dirá³⁵.

³² Nos estamos refiriendo a los documentos que llevan los siguientes títulos: Propuestas para el desarrollo del Pacto Local andaluz (abril de 1999) de la Consejería de Gobernación y Justicia; Propuestas para el desarrollo de la Cooperación Municipal en la Comunidad Autónoma de Andalucía (febrero de 2001), de la Consejería de Gobernación.

³³ Celebrado en el Palacio de Exposiciones y Congresos de Sevilla, el 8 de octubre de 2004, estando presentes representantes de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (en adelante FAMP) y de la Junta de Andalucía.

³⁴ Analizada la “Declaración Institucional de la FAMP con motivo de los 25 años Ayuntamientos Democráticos”, que se encuentra colgada en la web de la FAMP (www.famp.es), entre las competencias respecto de las cuales se entiende necesario un nuevo planteamiento de traspaso de competencias a favor de las corporaciones locales no se menciona a las competencias deportivas. No obstante, creemos que, en cualquier caso, la lucha por un mejor modelo de financiación local siempre redundará en beneficio del ejercicio de cualquier competencia, incluida las deportivas.

³⁵ Quiero dejar constancia aquí de mi agradecimiento al profesor EDUARDO GAMERO CASADO, por las sugerencias bibliográficas aportadas para la realización de este trabajo, así como a la profesora ROCÍO NAVARRO GONZÁLEZ y a ANTONIO NIETO RIVERA, Secretario General de la FAMP, por la documentación que me han facilitado para la realización del mismo.

Regulación española sobre prevención y control integrado de la contaminación

Víctor Manteca Valdelande

Doctor en Derecho

En este trabajo se hace una exposición de la normativa española sobre prevención y control integrado de la contaminación que es consecuencia de la normativa sobre contaminación y medio ambiente aprobada por las instituciones comunitarias, el nuevo sistema de regulación incluye aspectos como la autorización de emisión integrada que su ponen una notable evolución en el ordenamiento administrativo y medioambiental.

I. INTRODUCCION

La Ley 16/2002 de 1 de julio de prevención y control de la contaminación¹ es un texto de suma importancia para nuestro ordenamiento, pues siguiendo la Directiva comunitaria 96/61/CE introduce una norma ambiental de carácter horizontal con el fin de conseguir la coordinación de los organismos públicos competentes en materia de contaminación.

El ordenamiento medioambiental español se compone de normativas sectoriales que regulan diferentes aspectos. Así en lo que se refiere a la contaminación atmosférica e hidrológica, se encuentran reguladas de manera separada, así la primera mediante la Ley 32/1972 de 22 de diciembre de Protección del Medio ambiente atmosférico (LPAA)² y la segunda mediante el

¹ BOE núm 157 de 2 de julio de 2002.

² Ley 38/1972 de 22 de diciembre de Protección del medio ambiente atmosférico (BOE núm. 309 de 26 de diciembre de 1972), desarrollada mediante Decreto 833/1975 de 6 de febrero. El contenido de este Decreto fue adaptado a la normativa de las Comunidades Europeas por las siguientes normas:

1) En lo relativo a la presencia en el aire de contaminación por dióxido de azufre y partículas, mediante el Real Decreto 1663/1985 de 1 de agosto, parcialmente modificado por el R.D. 1154/1986 de 11 de abril (BOE núm. 146 de 19.6.1986) y por el R.D. 1321/1992 de 30 de octubre (BOE núm. 289 de 2.12.1992, corrección de erratas en BOE núm. 29 de 3.2.1993).

Texto Refundido de la Ley de Aguas (LA)³. Ambas leyes se encuentran desarrolladas por normativa reglamentaria cuyo contenido no va ser objeto de examen en estas líneas.

La contaminación atmosférica tiene en el ordenamiento español actual dos instrumentos de protección, el primero de carácter eminentemente preventivo, consiste en el establecimiento de niveles de emisión e inmisión y el segunda, que se pone en marcha en el momento en que la contaminación se ha producido y conlleva importantes consecuencias ya sea porque afecta a un área especialmente sensible o por las peculiares circunstancias de alarma concurrentes y consiste en la puesta en marcha de dispositivos correctores.

- 2) En lo que se refiere a las normas de calidad del aire para el dióxido de nitrógeno y el valor límite para el plomo contenido en la atmósfera, mediante el real Decreto 717/1987 de 27 de mayo (BOE núm. 135 de 6.6.1987) que adecuo el decreto 833/1975 a las Directivas 85/203/CEE de 7.3.1985 y 82/884/CEE de 3.12.1982.
- 3) Por Real Decreto 646/1991 de 22 de abril (BOE núm. 99 de 25.4.1991) se establecieron nuevas normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión como había determinado la Directiva 94/66/CE, se desarrolló mediante Orden de 26 de diciembre de 1995 (BOE núm. 312 de 30.12.1995) en lo relativo a centrales termoeléctricas.
- 4) Por Real Decreto 1088/1992 de 11 de septiembre (BOE núm. 235 de 30.9.1992) modificado por R.D. 1217/1997 de 18 de julio (BOE 189 de 8.8.1997, corrección de erratas en BOE núm. 15 de 17.1.1998) se establecieron normas sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de instalaciones de incineración de residuos municipales.
- 5) En cuanto a la contaminación atmosférica por ozono el Real Decreto 1494/1995 de 8 de septiembre (BOE núm. 230 de 26.9.1995) adaptó el contenido del Decreto 833/1975 a la Directiva 92/72/CEE.
- 6) Por Real Decreto 2102/1996 de 20 de septiembre (BOE núm. 259 de 26.10.1996) se reguló el control de emisión de compuestos orgánicos volátiles (COV) resultantes de almacenamiento y distribución de gasolina desde terminales a las estaciones de servicio. Sobre incineración de residuos peligrosos ver también R.D. 1217/1997 de 18 de julio (BOE núm. 189 de 8.8.1997).

Finalmente la Ley 4/1998 de 3 de marzo (BOE núm. 54 de 4.3.1998) por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento CE 3093/1994 del Consejo de 15 de diciembre, relativo a sustancias que agotan la capa de ozono.

³ Aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001 de 20 de julio (BOE núm. 176 de 24.7.2001. Ley 29/1985 de 2 de agosto de Aguas BOE núm. 189 de 8.8.1985, corrección de errores en BOE núm. 243 de 10.10.1985. El Reglamento del Dominio Público Hidráulico se aprobó por Real Decreto 849/1986 de 11 de abril (BOE núm. 103 de 30.4.1986; corrección de errores en BOE núm. 157 de 2.7.1986), modificado por R.D. 1315/1992 de 30 de octubre (BOE núm. 288 de 1.12.1998), por R.D. 419/1993 de 26 de marzo (BOE núm. 89 de 14.4.1993) y por R.D. 1771/1994 de 5 de agosto (BOE núm. 198 de 19.8.1994). Ver Orden de 11 de mayo de 1988 (BOE núm. 124 de 24.5.1988), modificada por las Ordenes de 15 de octubre de 1990 (BOE núm. 254 de 23.10.1990) y de 30 de noviembre de 1994 (BOE 298 de 14.12.1998), sobre características básicas de calidad que han de ser mantenidas en las corrientes de agua superficiales cuando sean destinadas a la producción de agua potable.

Las determinaciones generales y excepcionales contenidas en la LPAA, como hemos dicho, han sido desarrolladas por un grupo de normas que abordan la regulación de la contaminación atmosférica desde una perspectiva esencialmente preventiva, que toma en consideración la fuente de producción de la misma. Dada la multiplicación de estas fuentes y la comprobación científica de la intensidad perjudicial de ciertos de sus efectos para la atmósfera, esta normativa ha sido muy abundante, siendo los principales aspectos sobre los que ha incidido los de establecimientos industriales y vehículos automóviles.

Respecto al aspecto hidrológico recordemos que la Ley de Aguas supuso el cambio de concepción de un modelo de política hidráulica consistente en la explotación intensiva del agua. La Ley de 1985 regula una explotación del agua compatible con la preservación de su función ecológica y la conservación del entorno. La Ley aborda la calidad de las aguas tratando de implicar a todos los agentes interesados y persiguiendo el principio de *quien contamina paga* favoreciendo la competitividad de quienes apliquen tecnologías no contaminantes. Con carácter general prohíbe la Ley las actividades que puedan constituir un peligro para la contaminación de las aguas o degradación del dominio hidráulico (vertidos directos o indirectos, acumulación de residuos sólidos, escombros o sustancias, etc).

En materia de contaminación de los suelos hemos de hacer referencia a la normativa sobre residuos, cuya puesta en marcha se está consiguiendo gracias al empeño de todas las administraciones implicadas.

2. REGULACION COMUNITARIA DE LA CONTAMINACION AMBIENTAL

En el ámbito comunitario hay que recordar que desde finales de los años sesenta la protección y conservación del medio ambiente ha sido una de las principales inquietudes de la Comunidad Europea hasta el punto que ha terminado por incorporarse a los Tratados como una auténtica Política Comunitaria cuyo principal objetivo es el de la prevención, de acuerdo con las previsiones de los sucesivos programas de acción comunitarios en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

El Quinto Programa adoptado en 1992 tuvo aplicación hasta el año 2000. Se fundamentó, principalmente en el concepto del *desarrollo sostenible* formulado el Informe Brutland. Hay toda una serie de principios básicos, interna-

cionalmente aceptados, que conforman el modelo de desarrollo sostenible, como el derecho de las personas a una vida saludable, el derecho de los Estados a aprovechar ordenadamente sus recursos naturales, la cooperación internacional, la erradicación de la pobreza, el fomento de la participación ciudadana, la prevención, la actuación en origen, etc.

Este Programa incidió directamente sobre las estrategias de desarrollo de la Comunidad, por ello se le concedió un plazo de duración más amplio que los anteriores y trataba de conseguir que el mundo occidental asumiera la necesidad de regular el crecimiento económico y dar un nuevo contenido a la calidad de vida a través de un modelo que no pusiera en crisis la propia existencia de los recursos en los que se basa la vida en la tierra. Para ello fueron seleccionados cinco sectores económicos de importancia estratégica en los que había que introducir profundos cambios.

Los diversos instrumentos de actuación contemplados por este Programa (legislativos, económicos, fiscales) se irían introduciendo de manera escalonada con el fin de lograr un cambio de tendencia de largo alcance frente al creciente deterioro del ambiente existente.

Las líneas estratégicas generales de crecimiento para los grandes sectores económicos implicados se describían en el Programa de este modo:

Sector Industrial: Se presentó un planteamiento en que se combinaba, la normativa ambiental, con medidas que incentivaban la colaboración y autorregulación del sector. De modo coordinado en los diferentes puntos de la cadena de investigación, procesado, fabricación, comercialización y eliminación de residuos. A diferencia de los anteriores Programas que únicamente contemplaban la aplicación de medidas en fases concretas como la contaminación del proceso, y residuos finales.

Para ello se trató de convencer a los agentes industriales, acerca de los beneficios que reportaría la adopción de una política de desarrollo sostenible, cambiando sus criterios *coste/beneficio* en un plazo corto o medio.

Por otra parte se consideraba que la sensibilización y los criterios de selección de los consumidores constituyen un factor clave para el fomento de los procesos de fabricación de productos ecológicos.

Por todo ello, se establecieron una serie de medidas:

- Aumentar el diálogo con la industria y favorecer la participación de la opinión pública, facilitando el acceso a la información medioambiental.
- Realizar evaluaciones de impacto ambiental de las actividades industriales con objeto de perfeccionar la planificación de procesos.
- Mejorar la gestión de los residuos industriales: reutilización, reciclaje y retorno.
- Fomentar acuerdos, de carácter voluntario, en el sector industrial.
- Gestión adecuada de los recursos, racionalizando el consumo y la competitividad.
- Control ambiental de los productos finales mediante etiquetas ecológicas comunitarias.

Sector energético: Los principales objetivos energéticos en el Quinto Programa fueron la reducción de la contaminación causante de la lluvia ácida y de los gases causantes del efecto invernadero. Para conseguir esto, se contemplaba una serie de medidas, como el aumento del rendimiento energético en los sectores productivo y doméstico, introducción de nuevas tecnologías, aumento de la seguridad nuclear o la promoción de energías alternativas.

Sector del Transporte: Este programa se centró en la reducción de dos problemas fundamentales: el alto nivel de las emisiones contaminantes y el grado de contaminación acústica. El caballo de batalla se encontraba en el excesivo tamaño del transporte por carretera que además se encuentra en fase de clara expansión.

Las medidas se orientaron en tres ámbitos fundamentales: Infraestructuras, Medios de transporte y combustibles utilizados y Comportamiento de los usuarios

Sector Agrario: Las tierras del cultivo, junto con las forestales, ocupan el 80 % de la superficie de la Comunidad. Las mejoras tecnológicas han contribuido a la sobreexplotación. El Uso de pesticidas ha degradado el medio ambiente y la uniformidad genética de los animales ha derivado en la degeneración de algunas especies. Todo ello obliga a la adopción de una serie de medidas que se pueden resumir en la Conservación de la diversidad biológica y de los hábitats naturales; la reducción de los pesticidas y productos químicos y el establecimiento de elementos favorecedores de la agricultura extensiva.

Sector turístico: La previsión de aumento turístico en las costas mediterráneas, afectará a la gestión del agua, al consumo de los recursos naturales y

a la generación de residuos. Esto obliga a la adopción de una estrategia de sostenibilidad que incida en una serie de medidas como el control de usos del suelo, cumplimiento de las normas de vertido, mejora de la oferta turística promocionando servicios respetuosos con el medio ambiente o fomentando el turismo rural y cultural y también el transporte colectivo en este ámbito.

Para corregir estas disfunciones y aplicar las políticas medioambientales, se han desarrollado instrumentos de intervención, que pueden resumirse en los siguientes clases: *Instrumentos legislativos y normativos*, *Instrumentos de mercado*, *Instrumentos horizontales*, *Instrumentos financieros* o reguladores de las intervenciones financieras de la Unión Europea.

El Programa de política medioambiental europea *Hacia un desarrollo sostenible* relativo al medio ambiente y al desarrollo sostenible se elaboró de manera paralela a la *Agenda 21*. Dicho programa traza un nuevo camino mediante la integración de políticas, leyes y proyectos en un programa global de reforma orientado a un único objetivo: el desarrollo sostenible.

En este escenario una de las actuaciones más ambiciosas puestas en marcha en el seno de la Unión Europea para reforzar el principio de prevención en el funcionamiento de las instalaciones industriales mas contaminantes fue la aprobación de la Directiva 1996/61/CE del Consejo de 24 de septiembre⁴, relativa a la prevención y al control integrado de la contaminación, mediante el que se establecen medidas para evitar o reducir las emisiones de estas actividades en la atmósfera, el agua y el suelo, incluidos los residuos para poder alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto. También se incorpora la Directiva 1999/13 CE del Consejo de 11 de marzo⁵, relativa a las limitaciones de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles derivados del uso de disolventes en determinadas actividades e instalaciones. Para hacer efectiva la prevención y el control integrado la Directiva establece la necesidad de obtención de autorizaciones para la puesta en marcha de una serie de instalaciones industriales que deberá concederse de manera coordinada cuando sean varias las autoridades que intervengan en el procedimiento. En esta autorización se fijarán las condiciones ambientales exigidas para la explotación de las instalaciones especificando valores límites de emisión de sustancias contaminantes.

⁴ DOCE L 257/1996 de 10.10.1996.

⁵ DOCE L 85 de 29.3.1999.

3. LA LEY DE PREVENCIÓN Y CONTROL INTEGRADOS DE LA CONTAMINACIÓN

Para la incorporación de la Directiva al Ordenamiento español se ha aprobado la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, cuya presentación realizamos en las presentes líneas.

El contenido de esta norma tiene un claro carácter preventivo y de protección del medio ambiente en su conjunto con la finalidad de evitar o al menos reducir, la contaminación de la atmósfera, el agua y el suelo.

La puesta en vigor de esta Ley exige un enorme esfuerzo de adaptación tecnológica para la industria española y su cumplimiento exigirá un nivel de coordinación hasta ahora desconocido en nuestro país dado que sus contenidos atañen a todas las administraciones públicas.

El objeto de este texto consiste en evitar o en los casos en que esto no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrado de la contaminación para poder alcanzar un nivel de protección elevada del medio ambiente en su conjunto.

La Ley será aplicable a las instalaciones de titularidad pública o privada en las que se desarrolle alguna de las actividades enumeradas dentro de las siguientes categorías:

- Instalaciones de combustión.
- Producción y transformación de metales.
- Industrias minerales.
- Industrias químicas.
- Gestión de residuos
- Industria de papel y de cartón.
- Industria textil.
- Industria del cuero.
- Industrias agroalimentarias y explotaciones ganaderas.
- Consumo de disolventes orgánicos.
- Industria del carbono.

El texto incluye la definición de la contaminación establecida en la Directiva 96/61/CE *la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan*

tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilizaciones legítimas del medio ambiente.

Bajo el rótulo Valores límites de emisión y mejores técnicas disponibles, se introducen en el Título II los aspectos más importantes del contenido de la Directiva citada. Estableciéndose que en la autorización ambiental integrada deberán establecerse los valores límites de emisión de sustancias contaminantes.

También se faculta al Gobierno y a las Comunidades Autónomas para que establezcan reglamentariamente valores límite de emisión, así como parámetros o medidas técnicas que los sustituyan, para determinadas sustancias o categorías específicas de instalaciones. Llevando a efecto el concepto de integración que pretende la norma se regulan los mecanismos de intercambio de información entre el Ministerio de Medio ambiente y las Comunidades Autónomas sobre las principales emisiones contaminantes, sus focos y las mejores técnicas disponibles.

4. AUTORIZACION AMBIENTAL INTEGRADA

El Título III desarrolla el régimen jurídico de la *autorización ambiental integrada* a que se somete la construcción, montaje, explotación o traslado, así como la modificación sustancial de las instalaciones que desarrollen alguna de las actividades enumeradas.

La Ley considera *autorización ambiental integrada* a la resolución del órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se ubique la instalación de referencia, por la cual se permite, al efecto de protección del medio ambiente y de la salud de las personas. La explotación de aquella bajo determinadas condiciones que garanticen el cumplimiento de las disposiciones de la Ley.

La autorización ambiental integrada podrá ser válida para una o más instalaciones que tengan la misma ubicación y sean explotadas por el mismo titular⁶.

⁶ Se entiende por *instalación* cualquier unidad técnica fija en donde se desarrolle una o más actividades industriales enumeradas en el anejo I de la Ley así como cualesquiera otras directamente relacionadas con aquellas que guarden relación de índole técnica con las actividades llevadas a cabo en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación.

Titular es cualquier persona física o jurídica que explote o posea una instalación.

El fin de la *autorización ambiental integrada* consiste en establecer las condiciones que garanticen el cumplimiento de la Ley por las instalaciones⁷, disponer de un sistema de prevención y control de contaminación que integre en un solo acto administrativo todas las autorizaciones ambientales existentes en materia de producción y gestión de residuos sólidos, líquidos y gaseosos⁸.

Desde un punto de vista formal, el otorgamiento de la autorización ambiental integrada estará precedido de las autorizaciones industriales específicas⁹ y de la Licencia municipal de actividades clasificadas¹⁰ y se otorgará sin perjuicio de las demás autorizaciones que deban exigirse.

La solicitud de la autorización ambiental integrada deberá presentarse ante el órgano de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial se ubique la instalación¹¹ contener una serie de requisitos mínimos:

- 1) El Proyecto básico que deberá incluirá memoria en la que se describa concretamente la actividad, instalaciones, procesos productivos y tipo de producto cuya autorización se solicita y su alcance.

⁷ A través de un procedimiento de coordinación de las diferentes Administraciones Públicas que deban intervenir en la autorización para agilizar trámites y reducir las cargas administrativas de los particulares. (Artículo 11).

⁸ Incluida la incineración de residuos municipales y peligrosos y, en su caso, las de vertido de residuos; de vertidos a las aguas continentales; incluidos los vertidos al sistema integral de saneamiento, y vertidos desde la tierra al mar, así como las determinaciones de carácter ambiental en materia de contaminación atmosférica, incluidas las referentes a los compuestos orgánicos volátiles. (Artículo 11).

⁹ Enumeradas en el artículo 3 b de la Ley.

¹⁰ Regulada por el reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobada por Decreto 2414/1961 de 20 de diciembre (BOE núm. 292 de 7.12.1961 corrección errores BOE núm. 57 de 15.3.1962).

¹¹ Puede presentarse asimismo en los lugares que enumera la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Artículo 38-4 Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas podrán presentarse:

- En los Registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- En los Registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del estado, de las Comunidades Autónomas o de alguna de las entidades que integran la Administración Local si se hubiera suscrito convenio en este sentido.
- En las Oficinas de Correos.
- En las Representaciones diplomáticas u Oficinas consulares de España en el extranjero.
- En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Esta memoria descriptiva deberá ir acompañada de la documentación exigida para la obtención de la licencia municipal de actividades clasificadas. Así al solicitar la licencia municipal si se trata de establecer una actividad que pueda hallarse comprendida entre las molestas, insalubres, nocivas y peligrosas se deberá acompañar la siguiente documentación: Proyecto técnico y Memoria descriptiva en que se detallen las características de la actividad, su posible repercusión sobre la sanidad ambiental y los sistemas correctores que se propongan utilizar, expresando su grado de eficacia y garantía de seguridad¹².

- 2) Informe del Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico, que deberá ser emitido en el plazo máximo de treinta días¹³. Si el informe fuera negativo, el órgano competente dictará resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones.
- 3) La documentación exigida por la normativa reguladora de aguas para la autorización de vertidos a las aguas continentales y por la legislación de costas para la autorización de vertidos desde tierra al mar¹⁴.
- 4) La determinación de los datos que a juicio del solicitante, gocen de confidencialidad de acuerdo con las disposiciones vigentes.
- 5) Cualquier otra documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa aplicable, incluyendo la relativa a fianzas o seguros obligatorios y en fin cualquier otra documentación o información que determine la legislación vigente.

La solicitud deberá ir acompañada de un resumen de la documentación presentada con el fin de facilitar la comprensión en el trámite de información pública.

En los casos de evaluación de impacto ambiental, de actuaciones en materia de medidas de control por riesgo de accidente grave al intervenir sus-

¹² Artículo 29 del Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas aprobado por Decreto 2414/1961 de 30 de diciembre (BOE núm. 292 de 7.12.1961), ver Decreto 3494/1964 de 5 de noviembre.

¹³ Si no fuera emitido, el informe se suplirá con una copia de la solicitud del mismo artículo 15 de la Ley.

¹⁴ Si se trata de vertidos a las aguas continentales de cuencas intercomunitarias, esta documentación será inmediatamente remitida al organismo de cuenca por el órgano autonómico ante el que se haya presentado la solicitud, a fin de que manifieste si es precisos requerir al solicitante que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos.

tancias peligrosas y en aquellos otros casos previstos por la Ley la solicitud de autorización ambiental integrada deberá incluir además el estudio de impacto ambiental y demás documentación exigida por la normativa aplicable sobre este extremo¹⁵.

Una vez presentada la solicitud con la documentación indicada, el procedimiento seguido consistirá en la apertura de un periodo de información pública no inferior a treinta días¹⁶ que será común para aquellos procedimientos cuyas actuaciones se han integrado en este de autorización ambiental integrada así como, en su caso para los que señala la Ley como autorizaciones sustantivas¹⁷.

Concluido el periodo de información pública se solicitará informe a los diferentes órganos, entre ellos el Ayuntamiento¹⁸ y el Organismo de cuenca¹⁹, que deban pronunciarse sobre las diferentes materias de su competencia mediante remisión de una copia del expediente.

Elaborada la evaluación ambiental del proyecto en su conjunto se presentará propuesta de resolución tras un trámite de audiencia a los interesados.

¹⁵ Real Decreto Legislativo 1302/1986 sobre evaluación de impacto ambiental (BOE núm. 155 de 30.6.1996) modificado por Real Decreto-Ley 9/2000 de 6 de octubre (BOE núm. 241 de 7.10.2000).

¹⁶ Quedan exceptuados de la apertura de este periodo los expedientes a los que la normativa vigente atribuya carácter confidencial a este efecto.

¹⁷ El artículo 3 b de la Ley define *Autorizaciones sustantivas*: las autorizaciones de industrias o instalaciones industriales que estén legal o reglamentariamente sometidas a autorización administrativa previa de conformidad con el artículo 4 de la Ley 21/1992 de 16 de julio de Industria. En particular tendrán esta consideración, las autorizaciones establecidas en la Ley 54/1997 de 27 de noviembre del sector eléctrico; en la Ley 34/1998 de 7 de octubre del sector de Hidrocarburos y en el capítulo de la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero sobre protección de la seguridad ciudadana, en lo referente a las instalaciones químicas para la fabricación de explosivos.

¹⁸ El Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación, emitirá en el plazo de treinta días informe acerca de la adecuación de la misma referido a todas las materias de su competencia. En caso de que este informe no fuera emitido en plazo se proseguirán las actuaciones, debiendo valorarse el informe emitido fuera de plazo.

¹⁹ Cuando la actividad sometida a autorización precise permiso de vertido al dominio público hidráulico de cuencas intercomunitarias, el organismo de cuenca deberá emitir informe vinculante en plazo de seis meses, acerca de la admisibilidad del vertido, determinar las características del mismo y las medidas correctoras a fin de preservar el buen estado de las aguas.

La Resolución pondrá fin al procedimiento en el plazo máximo de diez meses. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada²⁰.

La autorización ambiental integrada se otorgará sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deban ser exigidas para la ocupación o utilización del dominio público por la normativa reguladora de dicha materia²¹. Quedan exceptuados de esto las autorizaciones de vertidos a las aguas continentales y al dominio público marítimo-terrestre, desde tierra al mar, que se encuentran incluidos en la nueva autorización ambiental integrada.

El contenido de la autorización ambiental, incluirá como mínimo los siguientes aspectos:

- 1) Los valores límite de emisión en cada caso basados en las mejoras técnicas disponibles para las sustancias contaminantes en especial para las enumeradas en el anejo 3²² que puedan ser emitidas por la instalación así como los parámetros o medidas técnicas equivalentes que los completen o sustituyan.

Para la determinación de estos valores límite de emisión²³ deberá tenerse en cuenta la información suministrada por la Administración sobre mejoras técnicas disponibles²⁴; las características técnicas de las

²⁰ El órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada deberá notificar la resolución a los interesados, al Ayuntamiento donde se ubique la instalación, a los diferentes órganos que hubiesen emitido informes vinculantes y, en su caso al organismo estatal competente para otorgar las autorizaciones sustantivas que señala el artículo 11-2.

Todos tienen derecho de acceso a las resoluciones y las comunidades Autónomas darán publicidad a las resoluciones en sus respectivos Boletines Oficiales. (Artículo 23).

²¹ Texto refundido de la Ley de Aguas y normativa de desarrollo arriba citada y Ley 2271988 de 28 de julio de Costas (BOE núm. 181 de 28.7.1988).

²² El anejo 3 de la Ley establece la lista de las principales sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límite de emisiones. En la atmósfera y en el agua.

²³ Artículo 7 de la Ley.

²⁴ El artículo 8-1 de la Ley dispone que la Administración General del Estado suministrará a las Comunidades Autónomas la información que obre en su poder sobre las mejores técnicas disponibles, sus prescripciones de control y su evolución y, en su caso, elaborará guías sectoriales sobre las mismas y su aplicación para la determinación de los valores límite de emisión.

instalaciones en donde se desarrolle alguna de las actividades industriales enumeradas en el anejo 1 de la Ley, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente; los planes nacionales aprobados, para dar cumplimiento a compromisos en la normativa comunitaria o en tratados internacionales; la incidencia de las emisiones en la salud humana potencialmente afectada y en las condiciones generales de la sanidad animal y los valores límites de emisión fijados por la normativa vigente.

- 2) Las condiciones que garanticen la protección del suelo y aguas subterráneas.
- 3) Los procedimientos y métodos que vayan a emplearse para la gestión de residuos generados por la instalación.
- 4) Las prescripciones que garanticen la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza.
- 5) Los sistemas para control y tratamiento de todo tipo de emisiones, fugas, fallos, etc, especificando el método de medición, su frecuencia y los sistemas de evaluación de mediciones.
- 6) También podrán incluirse situaciones de excepción en estos parámetros previa presentación por el solicitante de un plan de rehabilitación y proyecto de reducción de la contaminación.

La *autorización ambiental integrada* se otorgará por un plazo máximo de ocho años a cuyo término deberá ser renovada y en su caso actualizada por periodos sucesivos²⁵. La autorización ambiental integrada podrá ser modificada de oficio sin necesidad de que medie solicitud en los siguientes casos:

- a) Cuando se estime conveniente la revisión de los valores límite de emisión impuestos o la adopción de otros nuevos, debido a la contaminación producida por la instalación.
- b) Si se considera posible reducir las emisiones contaminantes introduciendo cambios en las mejores técnicas disponibles sin imponer costes excesivos.
- c) Cuando la propia seguridad de funcionamiento del proceso o actividad exija emplear otras técnicas.
- d) Cuando el organismo de cuenca estime necesaria la revisión de la autorización en lo relativo al vertido de aguas al dominio público hi-

²⁵ Para la renovación el titular deberá solicitarla con una antelación mínima de diez meses antes del vencimiento del plazo de vigencia. Si vencido el plazo no se hubiese dictado resolución expresa sobre la renovación se entenderá estimada y consecuentemente renovada la autorización ambiental integrada en las condiciones anteriores.

dráulico en cuencas intercomunitarias de acuerdo con la normativa reguladora en vigor²⁶.

- e) Cuando lo requiera la normativa sectorial aplicable.

La modificación de una instalación sometida a autorización ambiental integrada podrá ser sustancial o no sustancial. La modificación será calificada como sustancial cuando tenga una incidencia notable sobre la seguridad, la salud de las personas y el medio ambiente en los siguientes aspectos:

- El tamaño y producción de la instalación.
- Los recursos naturales utilizados por ella.
- El consumo de agua y energía.
- El volumen, peso y tipología de los residuos generados.
- La calidad y capacidad regenerativa de los recursos naturales de las áreas geográficas que puedan verse afectadas.
- El grado de contaminación producido.
- El riesgo de accidentes.
- La incorporación o aumento en el uso de sustancias peligrosas.

Antes de realizar la modificación, debe comunicarse a la Administración que otorgó la autorización ambiental integrada acompañando los documentos justificativos si se trata de una modificación de carácter no sustancial el titular podrá llevarla acabo si la administración no se opone en el plazo de un mes, pero en caso de modificaciones sustanciales será preciso contar con una nueva autorización ambiental integrada.

La Ley dedica un capítulo específico a la coordinación entre órganos administrativos del procedimiento de autorización ambiental²⁷, en primer lugar coordinación con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y en segundo con el régimen aplicable en materia de actividades clasificadas:

- A) En el primer caso cuando sea competencia de la Administración General del Estado la formulación de la declaración de impacto ambiental de conformidad con su normativa reguladora específica²⁸ no

²⁶ En este caso el organismo de cuenca requerirá mediante informe vinculante al órgano competente para otorgar la autorización ambiental integrada para que inicie el procedimiento de modificación en un plazo máximo de veinte días.

²⁷ Capítulo III del Título III Coordinación con otros mecanismos de intervención ambiental.

²⁸ Real Decreto Legislativo 1302/1986 de evaluación de impacto ambiental (BOE núm. 155 de 30.6.1986), modificado por el Real Decreto-Ley 9/2000 de 6 de octubre de modificación de (BOE núm. 241 de 7.10.2000).

podrá otorgarse la autorización ambiental integrada, ni las autorizaciones sustantivas que enumera el artículo 3 b sin que previamente se haya dictado la declaración de impacto ambiental.

La declaración de impacto ambiental constituye el dictamen u opinión de la autoridad ambiental en el que se determinan las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales. En dicho pronunciamiento se determina la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada y sometida a la declaración, y, en caso afirmativo, las condiciones que deban establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales²⁹.

Con respecto a esta materia la Ley dispone que tan pronto como la Administración competente en materia ambiental haya formulado la declaración de impacto ambiental o tras la resolución de discrepancias en su caso, remitirá una copia de la misma a los organismos encargados de otorgar las autorizaciones sustantivas que fueran exigibles³⁰.

- B) Respecto a las actividades clasificadas la Ley dispone que el procedimiento para la autorización ambiental integradas sustituirá al procedimiento para la obtención de la Licencia Municipal de actividades clasificadas³¹ salvo en lo referente a la resolución definitiva de la autoridad municipal para la que resultará vinculante la resolución sobre la autorización ambiental integrada en los casos en que implique denegación de Licencias o imposición de medidas correctoras³². Sin perjuicio de la normativa autonómica de aplicación en materia de actividades clasificadas.

5. CONTROL E INSPECCION

Como corolario de eficacia la Ley establece un sistema de control e inspección a cargo de las Comunidades Autónomas que deberán adoptar las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de la Ley³³.

²⁹ Real Decreto 1331/1988 de 30 de septiembre aprobó el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo 1302/1986 sobre evaluación de impacto ambiental (BOE núm. 239 de 5.10.1988).

³⁰ Artículo 28 de la Ley.

³¹ Regulado por el Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre antes citado.

³² Así como en todos los aspecto medioambientales recogidos en el artículo 22. Artículo 29 de la Ley.

³³ Sin perjuicio de la competencia estatal en materia de vertidos en cuencas intercomunitarias que estará a cargo de los correspondientes organismos de cuenca (Confederaciones Hidrográficas).

La Ley, que se denomina de prevención y control integrado de la contaminación, constituye principalmente una normativa dirigida al control y por ello merece detenerse en el examen de esta actividad administrativa.

La potestad administrativa de control es aquella parte de la actividad administrativa cuyo objeto consiste, en funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente en una materia concreta, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición que a determinadas personas, actividades, instalaciones objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas.

Las diversas funciones de la Administración Pública pueden clasificarse estableciendo en primer lugar, las funciones teleológicas de las funciones instrumentales o mediales, las primeras se hallan orientadas al cumplimiento de los fines propios de la Administración; mientras que, las segundas serán aquellas funciones que la Administración ejercita para procurarse los medios con que llevar a cabo sus objetivos. De acuerdo con este enfoque, la inspección se concebirá como una manera de proveerse la Administración de datos o informaciones sobre los que poder luego actuar y cumplir después los objetivos que se le hayan encomendado.

La Administración inspecciona en atención a algo, es decir como medio para la actuación de otro fin superior o distinto.

La motivación fundamental de la asignación y del ejercicio de estas funciones de inspección y control es, en todos los casos la seguridad. Pero el correcto ejercicio de las competencias de inspección y control, provoca una repercusión económica y social de carácter positivo, siempre y cuando se complementen con armonía los principios de agilidad en las actuaciones, confianza en la actividad de los agentes y fiabilidad de los procedimientos de supervisión y control.

Cuando hablamos de la actividad, función o potestad de inspección, estamos evocando implícitamente una actividad pública esto es, de titularidad pública.

La doctrina administrativista ha identificado potestad con toda acción administrativa que se presenta como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley, por ella delimitado y construido y, en cuanto a la potestad de inspección procede directamente del Ordenamiento Jurídico conteniendo un carácter genérico y refiriéndose a un ámbito de actuación delimitado previamente.

La potestad de inspección pues, debido a su especial relevancia, ha de hallarse expresamente atribuida a las Administraciones por el Ordenamiento jurídico.

La función inspectora ha sido definida por la doctrina administrativista además, como una función claramente *preparatoria* de la decisión de los órganos administrativos activos o decisorios y, constituye una pieza muy importante para lograr el cumplimiento de la legalidad.

Toda función inspectora tiene dos vertientes, por un lado una función de vigilancia que con carácter preventivo procura el cumplimiento de la legislación y una actividad de constatación de los incumplimientos que se detecten con la consiguiente incoación de los expedientes correspondientes.

Además de la función de inspección que la Administración tiene atribuidas sobre materias de su competencia hay que señalar por otra parte que allí donde existan facultades de coordinación de la Administración, tendrá ésta además la potestad inspectora sobre esa coordinación consistente en vigilar el ejercicio de las actividades susceptibles de tal coordinación.

La Ley de prevención y control integrados de la contaminación exige que los resultados de las actuaciones de control e inspección se pongan a disposición del público, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación sobre el derecho a la información en materia de medio ambiente, debiendo entenderse incluida en esta limitación la normativa sobre protección de datos personales.

6. SISTEMA DE INFRACCIONES Y SANCIONES

También se establece un sistema de infracciones y sanciones sin perjuicio de las que establezca, en su caso, la legislación estatal específica y la autonómica.

Todo sistema administrativo de sanciones configura la actividad material de inspección con la consecuente instrucción de los expedientes como un todo formado por dos facetas de la misma función que es la competencia inspectora sobre una materia concreta.

El régimen de control ambiental, fundamentado tanto en una actividad previa de prevención como en una actividad de vigilancia y verificación del

cumplimiento de la Ley ha de ser complementado con una actividad sancionadora que castigue los incumplimientos detectados.

El principio de legalidad de la actividad sancionadora exige que las infracciones y sanciones estén previstas en una norma con rango de Ley, no pudiéndose crear otras figuras de infracción mediante normas con categoría reglamentaria.

El problema en la normativa reguladora de las infracciones medioambientales puede estribar en la interpretación de algunos términos empleados para configurar los tipos cuya valoración no resulta siempre fácil.

La Ley de prevención y control integrados de la contaminación, regula el régimen de infracciones y sanciones dentro del Título IV dedicado a la Disciplina ambiental.

Por lo que se refiere a los sujetos responsables hemos de entender que, lo serán las personas físicas o jurídicas que cometan las infracciones aún cuando las mismas se hallen integradas en asociaciones temporales o comunidades de bienes sin personalidad.

La responsabilidad en materia de disciplina medioambiental que esta Ley regula es de naturaleza administrativa no excluyéndose la de otro orden si hubiere lugar a ella. Por ejemplo en los casos en que se considere que el supuesto acto infractor, pudiera ser constitutivo de delito o falta la administración dará traslado del tanto de culpa al Ministerio Fiscal, quedando suspendida entre tanto la tramitación del procedimiento administrativo sancionador. En caso de que no se apreciara existencia de delito o falta, el órgano administrativo competente continuará el expediente sancionador por otra parte los hechos declarados probados en la resolución judicial vincularán al órgano administrativo.

Medidas provisionales

Respecto a las medidas provisionales la Ley dispone que cuando se haya indicado un procedimiento sancionador, podrán acordarse, entre otras, alguna de las siguientes medidas provisionales:

- a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo del daño.
- b) Precintado de aparatos o equipos.
- c) Clausura temporal, parcial o total de las instalaciones.

- d) Parada de las instalaciones.
- e) Suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad³⁴.

La adopción de estas medidas ha de ser motivada y cuando se estime preciso, se adoptarán dando razón de su proceder. El acuerdo y su motivación han de ser recogidos por escrito dando el traslado del mismo a los interesados.

Las medidas provisionales han adoptarse con base en un juicio de razonabilidad y escogiendo las que perjudiquen lo menos posible la situación jurídica del administrado. De todos modos deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas acordándose, en su caso, la iniciación del procedimiento sancionador.

Los bienes aprehendidos habrán de ser liberados previa constitución de fianza u otro tipo de garantía financiera legalmente prevista cuya cuantía será fijada por el órgano competente, no pudiendo exceder del importe de la sanción que pudiera corresponder por la infracción o infracciones cometidas.

Los gastos derivados de la adopción de las medidas cautelares serán a cargo de imputado.

La validez del régimen sancionador medioambiental se hace depender como hemos señalado de los principios de legalidad y tipicidad respecto a las infracción y sanciones aplicables. Ambos principios están conectados, en cuanto a que la tipificación presupone la predeterminación normativa de las conductas ilícitas y del alcance de la sanción dentro de los márgenes establecidos por el legislador.

La potestad sancionadora en este ámbito se sitúa entre dos parámetros, el respeto a los derechos fundamentales a los que la actividad sancionadora pudiera afectar y, el inevitable castigo de las conductas contrarias a la Ley.

De la adecuada conjunción de ambos polos dependerá la eficacia del sistema que pretenda poner fin a la impunidad de las infracciones medioambientales.

³⁴ Estas medidas podrán ser acordadas antes de iniciarse el procedimiento administrativo sancionador en las condiciones establecidas en el artículo 72.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo Común.

Artículo 72.2 "No se podrán dictar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes".

Infracciones

La Ley, aborda el tratamiento de las infracciones en este ámbito acalorando que las infracciones en materia de prevención y control integrados de la contaminación se establecen sin perjuicio de las que la normativa estatal sectorial o la de las Comunidades Autónomas pueda establecer.

Realiza una clasificación de las infracciones en función de su gravedad distinguiendo las muy graves, graves y leves.

- I) Constituyen infracción muy grave:
 - a) El ejercicio de la actividad o su modificación sustancial sin haber obtenido la preceptiva autorización ambiental integrada³⁵.
 - b) El incumplimiento de las condiciones que figuren en la Autorización ambiental integrada³⁶.
 - c) El incumplimiento de obligaciones derivadas de las medidas provisionales adoptadas.
 - d) El ejercicio de la actividad incumpliendo obligaciones normativas (notificación y registro por las Comunidades Autónomas)³⁷.

- II) Constituyen infracciones graves:
 - a) El ejercicio de la actividad o su modificación sustancial sin la autorización ambiental sin que se haya producido daño o deterioro para el medio ambiente o sin que se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.
 - b) El incumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización ambiental integrada sin daños ni peligro.
 - c) El ocultamiento o alteración maliciosos de la información exigida en los procedimientos regulados por la Ley.
 - d) La Transmisión de la titularidad de la autorización sin comunicarlo a la Administración competente.
 - e) La omisión de comunicación a la Administración de las modificaciones.
 - f) La omisión de notificación a la Administración de incidentes o accidentes de naturaleza medioambiental.

³⁵ Siempre que se haya producido daños o deterioro grave para el medio ambiente o se haya puesto en peligro grave la seguridad o salud de las personas.

³⁶ En los mismos supuestos que la nota anterior.

³⁷ En iguales supuestos.

- g) El impedimento, retraso u obstrucción de la actividad de control. Hemos de señalar que se trata de tres tipos diferentes de actividad que por lo general se califican con diferente gravedad por las normas sancionadoras existentes.
- h) El ejercicio de la actividad incumpliendo las obligaciones fijadas en la normativa reguladora sobre esta materia.

III) Constituyen infracciones leves:

- a) La omisión de notificaciones preceptivas a las Administraciones Públicas siempre que no se haya derivado daño ni peligro.
- b) El incumplimiento de las prescripciones establecidas en la Ley o sus normas de desarrollo siempre que no estuviera tipificado como infracción muy grave o grave.

Sanciones

Las infracciones establecidas en la Ley dan lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

- I) En caso de infracción muy grave:
 - Multa de 200.001 hasta 2.000.000 de euros.
 - Clausura definitiva, total o parcial de las instalaciones.
 - Clausura temporal, total o parcial de las instalaciones por un periodo no inferior a dos años ni superior a cinco.
 - Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un periodo no inferior a un año ni superior a dos.
 - Revocación de la autorización o suspensión de la misma por tiempo no inferior a un año ni superior a cinco.
 - Publicación de las sanciones una vez que sean firmes así como los nombres, apellidos o razón social de los responsables y la índole y naturaleza de las infracciones.
- II) En caso de infracción grave:
 - Multa desde 20.001 hasta 200.000 euros.
 - Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un periodo máximo de dos años.
 - Inhabilitación para el ejercicio de la actividad por un periodo máximo de un año.
 - Revocación de la autorización o suspensión de la misma por un periodo máximo de un año.

- III) En caso de infracción leve:
- Multa de 20.000 euros.

Como cláusula general aplicable a los casos de multa dispone la Ley que cuando la cuantía de la multa resulte inferior al beneficio obtenido por la comisión de la infracción, la sanción será aumentada, como mínimo, hasta el doble del importe en que se haya beneficiado el infractor³⁸.

La Ley establece la obligación de guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada enumerando una serie de criterios de graduación que deberán tenerse en cuenta para la aplicación de las sanciones:

- a) La existencia de intencionalidad o reiteración. Factores subjetivos que hacen referencia al dolo y reiteración en la comisión de la misma infracción por parte del responsable de la infracción.
- b) Los daños causados al medio ambiente o salud de las personas o el peligro creado para la seguridad de las mismas. Factores objetivos de resultado.
- c) La reincidencia por comisión de más de una infracción tipificada por la Ley, siempre que así se haya declarado por resolución firme.
- d) El beneficio obtenido por el responsable con la comisión de la infracción. De esta manera se quiere impedir la permanencia de ciertas conductas fundamentadas en el superior coste que a veces ha supuesto el cumplimiento de la ley que el abono de las sanciones económicas por su incumplimiento.

Por otra parte hemos de mencionar el principio de *non bis in idem* al establecerse la imposibilidad de sancionar los hechos que hubieran sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se apreciase identidad de sujeto, hecho y fundamento. Por otra parte dispone la Ley que cuando por unos mismos hechos y fundamentos jurídicos, el infractor pudiese ser sancionado con arreglo a esta Ley y a otra u otras leyes que fueran de aplicación, sólo se le impondrá la sanción de mayor gravedad³⁹.

Para el cómputo de los plazos de prescripción de infracciones y sanciones se estará a lo dispuesto en la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de la Ley de Ré-

³⁸ Artículo 32 de la Ley.

³⁹ Artículo 34 concurrencia de sanciones.

gimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común⁴⁰.

En los casos de infracciones continuadas el plazo comenzará a contar desde el momento de la finalización de la actividad o del último acto con el que la infracción se consuma. En el caso de que los hechos o actividades constitutivos de infracción fueran desconocidos por carecer de signos externos, dicho plazo se computará desde que estos se manifiesten.

Además de la sanción que se imponga la Ley establece para el infractor la obligación de reposición o restauración de las cosas al estado anterior a la infracción cometida, así como en su caso al abono de la indemnización por daños y perjuicios causados que se determinará en vía administrativa. Para hacer efectiva esta obligación la Administración podrá acordar la imposición de multas coercitivas cuya cuantía no deberá superar el tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida.

8. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

En el procedimiento sancionador en materia pesquera es de aplicación lo dispuesto en el Título IX de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora⁴¹.

El desarrollo del procedimiento sancionador administrativo en esta materia parte de la denuncia de la comisión de posibles infracciones, de los agentes encargados de la vigilancia de la actividad.

⁴⁰ Art. 133.2 “El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido.

Interrumpida la prescripción la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador, reanudándose el plazo de prescripción si el expediente sancionador estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable”.

3 “El plazo de prescripción de las sanciones comenzará a contarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.

Interrumpirá la prescripción la iniciación con conocimiento del interesado, del procedimiento de ejecución, volviendo a transcurrir el plazo si aquel está paralizado durante más de un mes por causa no imputable al infractor”.

⁴¹ El Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto (BOE de 9 de agosto).

Estas autoridades harán constar en el acta de denuncia los hechos que consideren constitutivos de infracción.

Recibida la notificación, el instructor del procedimiento incoará el correspondiente expediente administrativo, redactando el *acuerdo de inicio* en el que se hará constar:

- La identificación de los presuntos responsables.
- Los hechos que motivan el procedimiento.
- El órgano competente para la resolución
- La práctica de las *diligencias previas*.
- Y La indicación del derecho a formular alegaciones y audiencia en el procedimiento.

El *acuerdo de inicio* se comunica al interesado para que alegue lo que considere oportuno.

Recibidas las alegaciones el instructor del expediente llevará a efecto la práctica de la *prueba* (declarativa, testifical, documental y pericial)

Concluida la fase de prueba el instructor redactará una *propuesta de Resolución* en que se describirán los hechos que se consideren probados su calificación jurídica determinándose la infracción y proponiéndose sanción.

Este propuesta de resolución se notifica a los interesados poniéndoles de manifiesto el expediente para que aleguen lo que consideren oportuno.

Los procedimientos concluyen con la *fase de Resolución* donde la autoridad competente en cada caso acuerda o bien sobreseer el expediente o la imposición de la correspondiente sanción.

8. EPÍLOGO

Una vez examinados los diferentes aspectos de la ley nos resta señalar algunas cuestiones adicionales que el texto incluye.

Esta Ley modifica en sus Disposiciones finales, el Texto refundido de la Ley de Aguas, la Ley 10/1998 de 21 de abril de Residuos y la Ley 38/1972 de 22 de diciembre de protección del ambiente atmosférico.

Para finalizar mencionaremos los cuatro anejos que acompañan a la Ley:

- 1 Categorías de actividades e instalaciones contempladas en el artículo 2.
- 2 Normas contempladas en el apartado 2 del artículo 7 de la Ley.
- 3 Lista de las principales sustancias contaminantes que se tomarán obligatoriamente en consideración si son pertinentes para fijar valores límite de emisiones.
- 4 Aspectos que deben tenerse en cuenta con carácter general o en un supuesto particular cuando se determinen las mejores técnicas disponibles definidas en el artículo 3.º), teniendo en cuenta los costes y ventajas que pueden derivarse de una acción y los principios de precaución y prevención.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, *Derecho ambiental de la comunidad Europea*. Madrid: 1993.
La política ambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma *REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* núm. 140.
- BELLOCH Y DE MIGUEL, *Estudio comparado de la organización administrativa del medio ambiente*. Madrid: 1979.
- DOMPER FERRANDO Javier *El medio Ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas* Madrid: 1992.
- ESTEVE PARDO *Derecho del medio ambiente y Administración Local*. Madrid: 1996.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La protección del medio ambiente en Derecho internacional, derecho comunitario y Derecho español*. Vitoria: 1991.
- LOPERENA ROTA *Los principios de Derecho ambiental* Madrid 1998.
- LÓPEZ BUSTOS, *La organización administrativa del medio ambiente*. Madrid: 1992.
- LÓPEZ RAMÓN, Caracteres del derecho comunitario ambiental *REVISTA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* NÚM. 142.

MANTECA VALDELANDE Proyecto de Ley de control integrado de la contaminación *LA LEY* núm. 5563 de 11.6.2002.

MARTÍN MATEO Ramón, *Manual de Derecho Ambiental* Madrid: 1995.

MARTÍN MATEO *Tratado de Derecho Ambiental 3 vols.* Madrid: 1991,1992 y 1997.

MIGUEL PERALES *Derecho español del Medio ambiente.* Madrid 2000.

ORTEGA ÁLVAREZ Y OTROS *Lecciones de Derecho del medio ambiente.* Valladolid: 1998.

PEDERNAL PECES *Europa y el medio ambiente.* Madrid: 1987.

POMED SÁNCHEZ, La protección del medio ambiente como función estructural del estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales. *REVISTA ESPAÑOLA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA* Núm. 98.

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2004 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

UE-583 Decisión 2004/368/EC del Consejo, de 30 de marzo de 2004, relativa a la aplicación provisional del **Acuerdo sobre la participación de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, en el Espacio Económico Europeo**
Acuerdos en forma de Canje de Notas relativos a la aplicación provisional del Acuerdo sobre la participación de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, en el Espacio Económico Europeo y a la aplicación provisional de cuatro acuerdos conexos DOUE L130, 29.04.2004, p 1 y ss.

UE-584 Reglamento (CE) nº 930/2004 del Consejo, de 1 de mayo de 2004, sobre medidas de excepción temporales en relación con la **redacción en maltés de los actos de las instituciones de la Unión Europea**
DOUE L169, 1.05.2004, p 1.

UE-585 Decisión 2004/323/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de marzo de 2004, sobre la movilización del **Fondo de Solidaridad de la UE** en aplicación del punto 3 del Acuerdo Interinstitucional de 7 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la financiación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que complementa el Acuerdo Interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario.
DOUE L104, 8.04.2004, p. 112.

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 2º trimestre de 2004.

UE-586 Decisión 2004/525/CE del Banco Central Europeo, de 3 de junio de 2004, relativa a las condiciones que rigen las investigaciones que la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude efectúe en el Banco Central Europeo** en materia de lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y por la que se modifican las Condiciones de contratación del personal del Banco Central Europeo (*BCE/2004/11*)
DOUE L230, 30.06.2004, p. 56.

UE-587 Decisión 2004/526/CE del Banco Central Europeo, de 17 de junio de 2004, por la que se adopta el **reglamento interno del Consejo General del Banco Central Europeo** (*BCE/2004/12*)
DOUE L230, 30.06.2004, p. 61.

UE-588 Decisión 2004/338/EC, EURATOM del **Consejo**, de 22 de marzo de 2004, por la que se aprueba su **Reglamento interno**
DOUE L106, 15.04.2004, p. 22.

UE-589 Tribunal de Justicia: modificación del **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**
DOUE L127, 29.04.2004, p. 107.

UE-590 Tribunal de Primera Instancia: modificación del **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas**
DOUE L127, 29.04.2004, p. 108.

UE-591 Decisión 2004/404/EC, EURATOM del Consejo, de 19 de abril de 2004, por la que se modifican los artículos 16 y 17 del **Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia**
DOUE L132, 29.04.2004, p. 1.

UE-592 Decisión 2004/405/EC, EURATOM del Consejo, de 19 de abril de 2004, por la que se modifica el apartado 1 del artículo 29 del **Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas**
DOUE L132, 29.04.2004, p. 2.

UE-593 Decisión 2004/406/EC, EURATOM del Consejo, de 19 de abril de 2004, por la que se modifican los apartados 1 y 2 del artículo

35 del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas

DOUE L132, 29.04.2004, p. 3.

UE-4594

Decisión 2004/407/EC, EURATOM del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifican los artículos 51 y 54 del

Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia

DOUE L132, 29.04.2004, p. 5.

UE-595

Decisión 2004/C 155/01 de la Mesa del Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2004 en la que se establecen las normas de ejecución del Reglamento (CE) nº 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al **estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea**
DOUE C155, 12.06.2004, p. 1.

UE-596

Decisión 2004/511/CE del Consejo, de 10 de junio de 2004, relativa a la **representación del pueblo de Chipre en el Parlamento Europeo** en caso de que se resuelva el problema de Chipre
DOUE L211, 12.06.2004, p. 22.

UE-597

Comité de las Regiones: Reglamento interno

DOUE L175, 7.05.2004, p. 1.

UE-598

Decisión 2004/391/EC de la Comisión, de 23 de abril de 2004, relativa al funcionamiento de los **grupos consultivos en el ámbito de la política agrícola común**
DOUE L120, 24.04.2004, p. 50.

UE-599

Decisión 2004/492/CE del Consejo, de 5 de mayo de 2004, por la que se **nombran diez miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas**
DOUE L180, 15.05.2004, p. 29.

UE-601

Decisión 2004/499/CE, Euratom del Consejo, de 7 de mayo de 2004, por la que se nombran **miembros del Tribunal de Cuentas**
DOUE L187, 26.05.2004, p. 7.

UE-602

Reglamento (CE, Euratom) N° 723/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se modifica el **Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas**
DOUE L124, 27.04.2004, p. 1.

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

UE-603 Decisión 2004/485/EC del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión 2003/231/CE relativa a la adhesión de la Comunidad Europea al **Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto)**
DOUE L162, 30.04.2004, p. 113.

UE-604 Decisión n° 804/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se establece un **programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules)**
DOUE L143, 30.04.2004, p. 9.

UE-605 Reglamento (CE) n° 656/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 752/93 relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 3911/92 del Consejo relativo a la **exportación de bienes culturales**
DOUE L104, 8.04.2004, p. 50.

UE-606 Reglamento (CE) n° 658/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, por el que se imponen **medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados cítricos preparados o conservados** (principalmente mandarinas, etc.)
DOUE L104, 8.04.2004, p. 67.

III. AGRICULTURA

UE-607 Reglamento (CE) n° 633/2004 de la Comisión, de 30 de marzo de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del régimen de **certificados de exportación en el sector de la carne de aves de corral**
DOUE L100, 6.04.2004, p. 8.

UE-608 Reglamento (CE) n° 673/2004 de la Comisión, de 13 de abril de 2004, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2220/85 por el que se establecen las modalidades comunes de aplicación del **régimen de garantías para los productos agrícolas**
DOUE L105, 14.04.2004, p. 17.

UE-609 Reglamento (CE) nº 668/2004 de la Comisión, de 10 de marzo de 2004, por el que se modifican algunos anexos del Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por lo que respecta a la **importación de subproductos animales de terceros países**
DOUE L112, 19.04.2004, p. 1.

UE-610 Reglamento (CE) nº 745/2004 de la Comisión, de 16 de abril de 2004, por el que se establecen medidas respecto a las **importaciones de productos de origen animal destinados al consumo personal**
DOUE L122, 26.04.2004, p. 1.

UE-611 Reglamento (CE) nº 797/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativo a las medidas destinadas a mejorar las **condiciones de producción y comercialización de los productos la apicultura**
DOUE L125, 28.04.2004, p. 1.

UE-612 Reglamento (CE) nº 917/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 797/2004 del Consejo relativo a las **medidas en el sector de la apicultura**
DOUE L163, 30.04.2004, p. 83.

UE-613 Reglamento (CE) nº 795/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004 que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los **regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común** y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores
DOUE L141, 30.04.2004, p. 1.

UE-614 Reglamento (CE) nº 796/2004 de la Comisión, de 21 abril 2004 por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control previstos en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a **los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común** y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores
DOUE L141, 30.04.2004, p. 18.

UE-615 Reglamento (ce) nº 816/2004 de la Comisión de 29 de abril de 2004 que modifica el Reglamento (CE) nº 2707/2000 que esta-

blece las modalidades de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo en lo relativo a la concesión de una **ayuda comunitaria para el suministro de leche y de determinados productos lácteos a los alumnos de centros escolares**

DOUE L153, 30.04.2004, p. 19.

UE-616

Reglamento (Ce) N° 817/2004 de la Comisión de 29 de abril de 2004 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)**

DOUE L153, 30.04.2004, p. 30

UE-617

Reglamento (CE) N° 865/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establece la **organización común del mercado del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa** y se modifica el Reglamento (CEE) n.º 827/68

DOUE L161, 30.04.2004, p. 97.

UE-618

Reglamento (CE) n° 870/2004 del Consejo, de 24 de abril de 2004, por el que se establece un programa comunitario relativo a la **conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1467/94

DOUE L162, 30.04.2004, p. 18.

UE-619

Reglamento (CE) n° 907/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por el que se modifican las **normas de comercialización aplicables a las frutas y hortalizas frescas** en lo que atañe a la presentación y el mercado

DOUE L163, 30.04.2004, p. 50.

UE-620

Reglamento (CE) n° 911/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 1760/2000 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las **marcas auriculares, los pasaportes y los registros de las explotaciones**

DOUE L163, 30.04.2004, p. 65.

UE-621

Reglamento (CE) n° 915/2004 de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por el que se derogan algunos reglamentos del sector de la **leche y los productos lácteos**

DOUE L163, 30.04.2004, p. 79.

UE-622 Reglamento (CE) n° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de **piensos y alimentos** y la normativa sobre **salud animal y bienestar de los animales**
DOUE L165, 30.04.2004, p. 1.

UE-623 Reglamento (CE) n° 1091/2004 de la Comisión, de 10 de junio de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 549/2000 relativo a los **centros de intervención del arroz**
DOUE L209, 11.06.2004, p. 8.

UE-624 Reglamento (CE) n° 1092/2004 de la Comisión, de 10 de junio de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1342/2003 en lo que respecta al establecimiento de **categorías de arroz** a los efectos del Reglamento (CE) n° 1291/2000
DOUE L209, 11.06.2004, p. 9..

UE-625 Reglamento (CE) n° 1101/2004 de la Comisión, de 10 de junio de 2004, por el que se modifican los anexos I y II del Reglamento (CEE) n° 2377/90 del Consejo por el que se establece un procedimiento comunitario de fijación de los **límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal (1)**
DOUE L211, 12.06.2004, p. 3.

UE-626 Reglamento (CE) n° 1137/2004 de la Comisión, de 21 de junio de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 43/2003 por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001 y (CE) n° 1454/2001 del Consejo en lo relativo a las **ayudas en favor de la producción local de productos vegetales en las regiones ultraperiféricas de la Unión**
DOUE L221, 22.06.2004, p. 3.

UE-627 Directiva 2004/68/CE del consejo de 26.4.2004 por la que se **establecen normas zoonitarias para la importación y tránsito en la comunidad de determinados ungulados vivos**, se modifican las directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE y se deroga la directiva 72/462/CEE (texto pertinente a efectos del EEE)
DOUE L139, 30.04.2004, p. 321.

UE-628 Directiva 2004/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 por la que se derogan determinadas

directivas que establecen las **condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano** y se modifican las directivas 89/662/CEE y 92/118/CEE del Consejo y la decisión 95/408/CE del Consejo
DOUE L157, 30.04.2004, p. 33.

UE-629 Decisión 2004/391/EC de la Comisión, de 23 de abril de 2004, relativa al funcionamiento de los **grupos consultivos en el ámbito de la política agrícola común**
DOUE L120, 24.04.2004, p. 50.

UE-630 Decisión de la Comisión de 29 de abril de 2004 por la que se aprueban **planes de alerta para el control de la peste porcina clásica** [notificada con el número C(2004) 1609] (Texto pertinente a efectos del EEE) (2004/431/CE)
DOUE L154, 30.04.2004, p. 39.

UE-631 Decisión de la Comisión de 29 de abril de 2004 por la que se aprueban **planes de alerta para el control de la fiebre aftosa** [notificada con el número C(2004) 1648] (Texto pertinente a efectos del EEE) (2004/435/CE)
DOUE L154, 30.04.2004, p. 56.

UE-632 Decisión de la Comisión de 29 de abril de 2004 por la que se establecen los requisitos normativos relativos al contenido de las solicitudes de financiación comunitaria para los **programas de erradicación, seguimiento y control de las enfermedades de los animales** [notificada con el número C(2004) 1688] (Texto pertinente a efectos del EEE) (2004/450/CE)
DOUE L155, 30.04.2004, p. 109.

IV. PESCA

UE-633 Decisión 2004/305/EC del Consejo, de 22 de marzo de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República de Guinea referente a la pesca en alta mar frente a la costa guineana durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008

Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Guinea referente a la pesca en alta mar** frente a la costa guineana durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008

DOUE L99, 3.04.2004, p. 9 y 11.

UE-634

Reglamento (CE) nº 829/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, sobre la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional de las modificaciones del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Guinea-Bissau relativo a la pesca en aguas de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2001 y el 15 de junio de 2006, y en la Decisión 2001/179/CE por la que se fijan las modalidades de concesión a Guinea-Bissau de un apoyo financiero en el sector de la pesca

Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional de las modificaciones al Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Guinea-Bissau relativo a la pesca** en aguas de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2001 y el 15 de junio de 2006, y en la Decisión 2001/179/CE por la que se fijan las modalidades de concesión a Guinea-Bissau de un apoyo financiero en el sector de la pesca

DOUE L127, 29.04.2004, p. 25 y 27.

UE-635

Reglamento (CE) nº 830/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República de Guinea referente a la pesca en alta mar** frente a la costa guineana, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008

DOUE L127, 29.04.2004, p. 31.

UE-636

Decisión 2004/425/CE del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la celebración de un **Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el reconocimiento mutuo de los certificados de conformidad para equipos marinos**

DOUE L150, 30.04.2004, p. 42.

UE-637 Reglamento (CE) n° 600/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se establecen determinadas medidas técnicas aplicables a las actividades pesqueras en la zona de la **Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos**
DOUE L97, 1.04.2004, p. 1.

UE-638 Reglamento (CE) n° 601/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se establecen determinadas medidas de control aplicables a las actividades pesqueras en la zona de la **Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos** y se derogan los Reglamentos (CEE) n° 3943/90, (CE) n° 66/98 y (CE) n° 1721/1999
DOUE L97, 1.04.2004, p. 16.

UE-639 Reglamento (CE) n° 602/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 850/98 en lo que respecta a la **protección de los arrecifes de coral de aguas profundas** contra los efectos de la pesca de arrastre en una zona al noroeste de Escocia
DOUE L97, 1.04.2004, p. 30.

UE-640 Reglamento (CE) n° 639/2004 del Consejo, de 30 de marzo de 2004, sobre la **gestión de las flotas pesqueras registradas en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad**
DOUE L102, 7.04.2004, p. 9.

UE-641 Reglamento (CE) n° 770/2004 del Consejo, de 21 de abril de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 2791/1999 por el que se establecen medidas de control aplicables en la zona del **Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Nororiental**
DOUE L123, 27.04.2004, p. 4.

UE-642 Reglamento (CE) n° 831/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 973/2001 por el que se establecen medidas técnicas para la **conservación de determinadas poblaciones de peces de especies altamente migratorias**
DOUE L127, 29.04.2004, p. 33.

UE-643 Reglamento (CE) n° 869/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 1936/2001 por el que se establecen medidas de control aplicables a las **operaciones de pesca de determinadas poblaciones de peces altamente migratorias**
DOUE L162, 30.04.2004, p. 8.

UE-644 Reglamento (CE) n° 811/2004 del Consejo, de 21.4.2004, por el que se establecen **medidas para la recuperación de la población de merluza del Norte**
DOUE L150, 30.04.2004, p. 1

UE-645 Reglamento (CE) n° 812/2004 del Consejo, de 26.4.2004, por el que se establecen **medidas relativas a las capturas accidentales de cetáceos en la pesca** y se modifica el Reglamento (CE) n.o 88/98
DOUE L150, 30.04.2004, p. 12.

UE-646 Reglamento (CE) n° 813/2004 del Consejo, de 26.4.2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.o 1626/94 con respecto a determinadas **medidas de conservación relativas a las aguas alrededor de Malta**
DOUE L150, 30.04.2004, p. 32.

UE-647 Reglamento (CE) No 855/2004 del Consejo de 29 de abril de 2004 que modifica el Reglamento (CE) n° 3069/95 por el que se establece un **programa de observación de la Comunidad Europea aplicable a los buques de pesca que faenen en la zona de regulación de la Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental (NAFO)**
DOUE L161, 30.04.2004, p. 1.

UE-648 Reglamento (CE) n° 1140/2004 del Consejo, de 21 de junio de 2004, por el que se suspenden los derechos autónomos del arancel aduanero común aplicables a determinados **productos pesqueros originarios de Ceuta y Melilla**
DOUE L222, 23.06.2004, p. 1.

UE-4649 Decisión 2004/465/CE del Consejo de 29.4.2004 relativa a la participación financiera de la comunidad en los **programas de control de la actividad pesquera realizados por los estados miembros**
DOUE L157, 30.04.2004, p. 114.

V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL

UE-650 Reglamento (CE) n° 631/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo relativo a la **aplicación de los**

regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71, en lo que se refiere a la armonización de los derechos y la simplificación de los procedimientos (*Texto pertinente a efectos del EEE y de Suiza*)

DOUE L100, 6.04.2004, p. 1.

UE-651

Reglamento (CE) n° 806/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo al fomento de la **igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo**

DOUE L143, 30.04.2004, p. 40.

UE-652

Reglamento (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la **coordinación de los sistemas de seguridad social**

DOUE L166, 30.04.2004, p. 1.

UE-653

Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la **protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo** (Sexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo) (Versión codificada)

DOUE L158, 30.04.2004, p. 50.

UE-654

Directiva 2004/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la **exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos** (campos electromagnéticos) (decimoctava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)

DOUE L159, 30.04.2004, p. 1.

UE-655

Decisión n° 803/2004/CE del Parlamento Europeo, de 21 de abril de 2004, por la que se aprueba un **programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres** y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (**programa Daphne II**)

DOUE L143, 30.04.2004, p. 1.

UE-656 Decisión nº 848/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establece un **programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres**
DOUE L157, 30.04.2004, p. 18.

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

UE-657 Reglamento (CE) nº 809/2004 de la Comisión de 29 de abril de 2004 relativo a la aplicación de la Directiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto a la **información contenida en los folletos** así como el formato, incorporación por referencia, publicación de dichos folletos **y difusión de publicidad**
DOUE L149, 30.04.2004, p. 1.

UE-658 Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los **procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales**
DOUE L134, 30.04.2004, p. 1.

UE-659 Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los **procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios**
DOUE L134, 30.04.2004, p. 114.

UE-660 Directiva 2004//25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 relativa a las **ofertas públicas de adquisición**
DOUE L142, 30.04.2004, p. 12.

UE-661 Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a los **mercados de instrumentos financieros**, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE y 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo
DOUE L145, 30.04.2004, p. 1.

UE-662 Recomendación 2004/383/CE de la Comisión, de 27 de abril de 2004, relativa al uso de **instrumentos financieros** derivados para los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) (1) [notificada con el número c(2004 1541/1)]
DOUE L144, 30.04.2004, p. 36.

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

UE-663 Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004, relativa a la celebración de un **Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas** al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras, de los Estados Unidos
DOUE L183, 20.05.2004, p. 83.

UE-664 Reglamento (CE) nº 725/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la **protección de los buques y las instalaciones portuarias**
DOUE L129, 29.04.2004, p. 6.

UE-665 Reglamento (CE) nº 785/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre los **requisitos de seguro de las compañías aéreas y operadores aéreos**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 1.

UE-666 Reglamento (CE) nº 789/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre la **transferencia de buques de carga y de pasaje entre registros de la Comunidad** y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 613/91 del Consejo
DOUE L138, 30.04.2004, p. 19.

UE-667 Reglamento (CE) nº 793/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 95/93 del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de **franjas horarias en los aeropuertos comunitarios**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 50.

UE-668 Reglamento (ce) nº 847/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la negociación y aplica-

ción de **acuerdos de servicios de transporte aéreo entre estados miembros y países terceros**

DOUE L157, 30.04.2004, p. 7

UE-669

Reglamento (CE) n° 849/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, que modifica el Reglamento (CE) n° 2320/2002 por el que se establecen normas comunes para la **seguridad de la aviación civil**

DOUE L158, 30.04.2004, p. 1.

UE-670

Reglamento (CE) n° 868/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo a la **protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales, que causan perjuicios a las compañías aéreas comunitarias**, en la prestación de servicios de transporte aéreo desde los países n° miembros de la Comunidad Europea

DOUE L162, 30.04.2004, p. 1.

UE-671

Reglamento (ce) n° 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se crea una **agencia ferroviaria europea** (Reglamento de la Agencia)

DOUE L164, 30.04.2004, p. 1.

UE-672

Reglamento (CE) n° 1138/2004 de la Comisión, de 21 de junio de 2004, por el que se establece una definición común de las **zonas críticas de las zonas restringidas de seguridad de los aeropuertos**

DOUE L221, 22.06.2004, p. 6.

UE-673

Directiva 2004/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la **seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad**

DOUE L143, 30.04.2004, p. 76.

UE-674

Directiva 2004/49/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la **seguridad de los ferrocarriles comunitarios** y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad (Directiva de seguridad ferroviaria)

DOUE L164, 30.04.2004, p. 44.

UE-675 Directiva 2004/50/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se modifican la Directiva 96/48/CE del Consejo relativa a la **interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad** y la Directiva 2001/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la **interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional**
DOUE L164, 30.04.2004, p. 114.

UE-676 Directiva 2004/51/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los **ferrocarriles comunitarios**
DOUE L164, 30.04.2004, p. 164.

UE-677 Directiva 2004/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la interoperabilidad de los **sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad**
DOUE L166, 30.04.2004, p. 124.

UE-678 Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre requisitos mínimos de **seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras**
DOUE L167, 30.04.2004, p. 39.

UE-679 Decisión no 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión nº 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la **red transeuropea de transporte**
DOUE L167, 30.04.2004, p. 1.

UE-680 Recomendación 2004/345/EC de la Comisión, de 6 de abril de 2004, sobre la aplicación de las **normas de seguridad vial**
DOUE L111, 17.04.2004, p. 75.

UE-681 Recomendación 2004/358/EC de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativa a la utilización de un modelo común europeo para las licencias expedidas de conformidad con la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre **concesión de licencias a las empresas ferroviarias** [notificada con el número C(2004) 1279]
DOUE L113, 20.04.2004, p. 37.

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

UE-682 Reglamento (CE) nº 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los **procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE**
DOUE L123, 27.04.2004, p. 18.

UE-683 Reglamento (CE) nº 772/2004 de la Comisión, de 27 de abril de 2004, relativo a la **aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología**
DOUE L123, 27.04.2004, p. 11.

UE-684 Reglamento (CE) nº 802/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo sobre el **control de las concentraciones entre empresas**
DOUE L133, 30.04.2004, p. 1.

UE-685 Decisión de la Comisión, de 27 de mayo de 2003, relativa a la **ayuda estatal** concedida por España a Minas de Río Tinto, SAL
[notificada con el número C(2003) 1663]
DOUE L98, 2.04.2004, p. 49.

UE-686 Decisión de la Comisión, de 5 de noviembre de 2003, relativa a las **ayudas a la cobertura de cargas excepcionales** en favor de la empresa González y Díez S.A. (ayudas correspondientes a 2001 y utilización abusiva de las ayudas correspondientes a 1998 y 2000), y por la que se modifica la Decisión 2002/827/CECA *[notificada con el número C(2003) 3910]*
DOUE L119, 23.04.2004, p. 26.

IX. FISCALIDAD

UE-687 Reglamento (CE) nº 794/2004 de la Comisión, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 659/1999 del Consejo por el que se establecen **disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE**
DOUE L140, 30.04.2004, p. 1.

UE-688 Directiva 2004/74/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se modifica la directiva 2003/96/CE en lo que respecta

a la posibilidad de que ciertos estados miembros apliquen **a los productos energéticos y la electricidad exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo**

DOUE L157, 30.04.2004, p. 87.

UE-689

Directiva 2004/76/CE del Consejo de 29.4.2004 por la que se modifica la directiva 2003/49/CE en lo que respecta a la posibilidad ofrecida a determinados estados miembros de disfrutar de un período transitorio para la aplicación de un **régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes estados miembros**

DOUE L157, 30.04.2004, p. 106.

UE-690

Decisión nº 804/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se establece un **programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules)**

DOUE L143, 30.04.2004, p. 9.

X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

UE-691

Directiva 2004/67/CE del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a unas medidas para garantizar la **seguridad del suministro de gas natural**

DOUE L127, 29.04.2004, p. 92.

UE-692

Decisión 2004/502/CE del Banco Central Europeo de 22 de abril de 2004 sobre la **participación de los bancos centrales nacionales en la clave para la suscripción del capital del Banco Central Europeo** (BCE/2004/5)

DOUE L205, 9.06.2004, p. 5.

UE-693

Decisión 2004/503/CE del Banco Central Europeo de 22 de abril de 2004 por la que se adoptan las medidas necesarias para el **desembolso del capital del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales participantes** (BCE/2004/6)

DOUE L205, 9.06.2004, p. 7.

UE-694 Decisión 2004/504/CE del Banco Central Europeo de 22 de abril de 2004 por la que se establecen las condiciones de las transferencias de las **participaciones del capital del Banco Central Europeo entre los bancos centrales nacionales y del ajuste del desembolso del capital** (BCE/2004/7)
DOUE L205, 9.06.2004, p. 9.

UE-695 Decisión 2004/505/CE del Banco Central Europeo de 22 de abril de 2004 por la que se adoptan las medidas necesarias para la contribución al valor acumulado de los **recursos propios del Banco Central Europeo**, para el ajuste de los activos de los bancos centrales nacionales equivalentes a las reservas exteriores transferidas y para cuestiones financieras afines (BCE/2004/8)
DOUE L205, 9.06.2004, p. 13.

UE-696 Decisión 2004/506/CE del Banco Central Europeo de 22 de abril de 2004 por la que se modifica la Decisión BCE/2001/15 de 6 de diciembre de 2001 sobre la **emisión de billetes de banco denominados en euros** (BCE/2004/9)
DOUE L205, 9.06.2004, p. 7.

UE-697 Decisión 2004/507/CE del Banco Central Europeo de 23 de abril de 2004 por la que se adoptan las medidas necesarias para el **desembolso del capital del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales n° participantes** (BCE/2004/10)
DOUE L205, 9.06.2004, p. 19.

UE-698 Orientación 2004/501/CE del Banco Central Europeo de 21 de abril de 2004 por la que se modifica la Orientación BCE/2001/3 sobre el **sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET)** (BCE/2004/4)
DOUE L205, 9.06.2004, p. 1

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UE-699 Decisión 2004/305/EC del Consejo, de 22 de marzo de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre**

la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República de Guinea referente a la pesca en alta mar frente a la costa guineana durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008

Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Guinea referente a la pesca en alta mar frente a la costa guineana durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008

DOUE L99, 3.04.2004, p. 9 y 11.

UE-700

Reglamento (CE) n° 829/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, sobre la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional de las modificaciones del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Guinea-Bissau relativo a la pesca** en aguas de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2001 y el 15 de junio de 2006, y en la Decisión 2001/179/CE por la que se fijan las modalidades de concesión a Guinea-Bissau de un apoyo financiero en el sector de la pesca

Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional de las modificaciones al Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República de Guinea-Bissau relativo a la pesca en aguas de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2001 y el 15 de junio de 2006, y en la Decisión 2001/179/CE por la que se fijan las modalidades de concesión a Guinea-Bissau de un apoyo financiero en el sector de la pesca

DOUE L127, 29.04.2004, p. 25 y 27.

UE-701

Reglamento (CE) n° 830/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República de Guinea referente a la pesca en alta mar** frente a la costa guineana, para el período comprendido entre el 1 de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2008

DOUE L127, 29.04.2004, p. 31.

UE-702

Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a la celebración del **Acuerdo de Comercio y Desarrollo y Cooperación**

entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Sudáfrica, por otra
DOUE L127, 29.04.2004, p. 109.

UE-703

Acuerdo entre la Reino de Noruega y la Comunidad Europea
sobre un mecanismo financiero noruego para el período 2004-

2009

DOUE L130, 29.04.2004, p. 81

UE-704

Decisión 2004/424/EC del Consejo, de 21 de abril de 2004,
relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad
Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República
Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de
Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes
ilegales

DOUE L143, 30.04.2004, p. 97 y 99.

UE-705

Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004,
relativa a la celebración de un **Acuerdo entre la Comunidad
Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transfe-
rencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías
aéreas** al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protec-
ción de fronteras, de los Estados Unidos

DOUE L183, 20.05.2004, p. 83.

UE-706

Decisión 2004/513/CE del Consejo, de 2 de junio de 2004, rela-
tiva a la celebración del **Convenio marco de la OMS para el
control del tabaco**

DOUE L213, 15.06.2004, p. 8.

UE-707

Decisión 2004/515/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004,
sobre los principios, las prioridades y las condiciones que
figuran en la **Asociación Europea con Bosnia y Herzegovina**

DOUE L221, 22.06.2004, p. 10

UE-708

Decisión 2004/518/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004,
sobre los principios, las prioridades y las condiciones que
figuran en la **Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de
Macedonia**

DOUE L222, 23.06.2004, p. 20

UE-709 Decisión 2004/519/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la **Asociación Europea con Albania**
DOUE L223, 24.06.2004, p. 20.

UE-710 Decisión 2004/520/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la **Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo**, tal como se define en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999
DOUE L227, 26.06.2004, p. 21.

UE-711 Reglamento (CE) n° 625/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se prorroga y modifica el Reglamento (CE) n° 1659/98 sobre la **cooperación descentralizada**
DOUE L99, 3.04.2004, p. 1.

UE-712 Reglamento (CE) n° 669/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1734/94 del Consejo, relativo a la **cooperación financiera y técnica con Cisjordania y la Franja de Gaza**
DOUE L105, 14.04.2004, p. 1.

UE-713 Reglamento (CE) n° 769/2004 del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se modifican los Reglamentos del Consejo (CEE) n° 3906/89, (CE) n° 555/2000, (CE) n° 2500/2001, (CE) n° 1268/1999 y (CE) n° 1267/1999 con el fin de que los países del proceso de estabilización y asociación puedan participar en las licitaciones organizadas dentro de los **programas de ayuda comunitarios de preadhesión**
DOUE L123, 27.04.2004, p. 1.

UE-714 Reglamento (CE) n° 806/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo al fomento de la **igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo**
DOUE L143, 30.04.2004, p. 40.

XII. ENERGÍA

UE-715 Decisión 2004/294/EC del Consejo, de 8 de marzo de 2004, por la que se autoriza a los Estados miembros que son Partes

contratantes en el Convenio de París de 29 de julio de 1960 acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear a ratificar, en interés de la Comunidad Europea, el Protocolo por el que se modifica dicho Convenio o a adherirse a él

Protocolo que modifica el Convenio de 29 de julio de 1960 sobre la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, modificado por el Protocolo adicional de 28 de enero de 1964 y por el Protocolo de 16 de noviembre de 1982

DOUE L97, 1.04.2004, p. 53 y 55.

UE-716

Decisión 2004/491/Euratom de la Comisión, de 29 de abril de 2004, que modifica la Decisión 1999/819/Euratom, de 16 de noviembre de 1999, relativa a la adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) a la **Convención sobre la seguridad nuclear de 1994** con respecto a la Declaración adjunta a dicha Decisión

DOUE L172, 6.05.2004, p. 7.

UE-717

Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión 2002/668/Euratom con el fin de adaptar el **importe de referencia financiera** para tener en cuenta la ampliación de la Unión Europea

DOUE L127, 29.04.2004, p. 112.

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

UE-718

Decisión 845/2004/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se modifica la decisión n.º 163/2001/ce relativa a la ejecución de un **programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (media-formación)** (2001-2005)

DOUE L157, 30.04.2004, p. 1.

UE-719

Decisión 846/2004/ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se modifica la decisión 2000/821/ce del consejo relativa a la ejecución de un **programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (media plus - desarrollo, distribución y promoción)** (2001-2005)

DOUE L157, 30.04.2004, p. 4.

UE-720

Decisión 2004/330/EC del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, relativa a la celebración de **Acuerdos bilaterales entre la**

Comunidad Europea y la República Checa, la República Eslovaca, la República de Eslovenia, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta y la República de Polonia por los que se establecen un procedimiento de información en materia de las reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información

DOUE L117, 22.04.2004, p. 1.

UE-721

Reglamento (CE) n° 608/2004 de la Comisión, de 31 de marzo de 2004, relativo al **etiquetado de alimentos e ingredientes alimentarios** con fitosteroles, ésteres de fitosterol, fitostanoles o ésteres de fitostanol añadidos

DOUE L97, 1.04.2004, p. 44.

UE-722

Reglamento (CE) n° 641/2004 de la Comisión, de 6 de abril de 2004, sobre las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la solicitud de autorización de **nuevos alimentos y piensos modificados genéticamente**, la notificación de productos existentes y la presencia accidental o técnicamente inevitable de material modificado genéticamente cuya evaluación de riesgo haya sido favorable

DOUE L102, 7.04.2004, p. 14.

UE-723

Reglamento (CE) n° 648/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre **detergentes**

DOUE L104, 8.04.2004, p. 1.

UE-724

Reglamento (CE) n° 707/2004 de la Comisión, de 6 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1725/2003 por el que se adoptan determinadas **Normas Internacionales de Contabilidad**, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo

DOUE L111, 17.04.2004, p. 3.

UE-725

Reglamento (CE) n° 781/2004 de la Comisión, de 26 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2869/95 de la Comisión relativo a las tasas que se han de abonar a la **Oficina de Armonización del Mercado Interior** (Marcas, Dibujos y Modelos), tras la adhesión de la Comunidad Europea al Protocolo de Madrid

DOUE L123, 27.04.2004, p. 85.

UE-726

Reglamento (CE) n° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 por el que se establecen proce-

dimientos comunitarios para la autorización y el control de los **medicamentos de uso humano y veterinario** y por el que se crea la **Agencia Europea de Medicamentos**

DOUE L136, 30.04.2004, p. 1.

UE-727

Reglamento (CE) nº 809/2004 de la Comisión de 29 de abril de 2004 relativo a la aplicación de la Directiva 2003/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto a la **información contenida en los folletos** así como el formato, incorporación por referencia, publicación de dichos folletos y **difusión de publicidad**

DOUE L149, 30.04.2004, p. 1.

UE-728

Directiva 2004/57/CE de la Comisión, de 23 de abril de 2004, relativa a la identificación de artículos pirotécnicos y ciertos tipos de munición a efectos de la Directiva 93/15/CEE del Consejo relativa a la **armonización de las disposiciones sobre la puesta en el mercado y el control de los explosivos con fines civiles**

DOUE L127, 29.04.2004, p. 73.

UE-729

Directiva 2004/67/CE del Consejo, de 26 de abril de 2004, relativa a unas medidas para garantizar la **seguridad del suministro de gas natural**

DOUE L127, 29.04.2004, p. 92.

UE-730

Directiva 2004/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 relativa a los **instrumentos de medida**

DOUE L135, 30.04.2004, p. 1.

UE-731

Directiva 2004/27/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 que modifica la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un **código comunitario sobre medicamentos de uso humano**

DOUE L136, 30.04.2004, p. 34.

UE-732

Directiva 2004/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 que modifica la Directiva 2001/82/CE por la que se establece un **código comunitario sobre medicamentos veterinarios**

DOUE L136, 30.04.2004, p. 58.

UE-733

Directiva 2004/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 por la que se modifica, en lo que se

refiere a los **medicamentos tradicionales a base de plantas**, la Directiva 2001/83/CE por la que se establece un **código comunitario sobre medicamentos para uso humano**
DOUE L136, 30.04.2004, p. 85.

UE-734 Directiva 2004/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se modifica la Directiva 97/68/CE relativa a la **aproximación de las legislaciones** de los Estados miembros sobre **medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna** que se instalen en las máquinas móviles no de carretera
DOUE L146, 30.04.2004, p. 1.

UE-735 Directiva 2004/73/CE de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por la que se adapta, por vigésima novena vez, al progreso técnico la Directiva 67/548/CEE del Consejo relativa a la **aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas** en materia de **clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas**
DOUE L152, 30.04.2004, p. 1.

UE-736 Directiva 2004/72/CE de la Comisión, de 29 de abril de 2004, a efectos de aplicación de la Directiva 2003/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las **prácticas de mercado aceptadas, la definición de información privilegiada para los instrumentos derivados sobre materias primas**, la elaboración de listas de personas con información privilegiada, la notificación de las operaciones efectuadas por directivos y la notificación de las operaciones sospechosas [...]
DOUE L162, 30.04.2004, p. 70.

UE-737 Directiva 2004/84/CE del Consejo, de 10 de junio de 2004, que modifica la Directiva 2001/113/CE relativa a las **confituras, jaleas y marmalades de frutas, así como a la crema de castañas edulcorada**, destinadas a la alimentación humana
DOUE L219, 19.06.2004, p. 8.

UE-738 Decisión 2004/388/EC de la Comisión, de 15 de abril de 2004, relativa a un documento para la **transferencia intracomunitaria de explosivos** [notificada con el número C(2004) 1332]
DOUE L120, 24.04.2004, p. 43.

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

UE-739 Reglamento (CE) nº 807/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2236/95 del Consejo por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las **redes transeuropeas**
DOUE L143, 30.04.2004, p. 46.

UE-740 Reglamento (CE) nº 874/2004 de la Comisión, de 28 de abril de 2004, por el que se establecen normas de política de interés general relativas a la aplicación y a las funciones del **dominio de primer nivel “.eu”, así como los principios en materia de registro**
DOUE L162, 30.04.2004, p. 40.

UE-741 Directiva 2004/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre requisitos mínimos de **seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras**
DOUE L167, 30.04.2004, p. 39.

UE-742 Decisión no 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión nº 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la **red transeuropea de transporte**
DOUE L167, 30.04.2004, p. 1.

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

UE-743 Reglamento (CE) nº 834/2004 de la Comisión, de 28 de abril de 2004, por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 338/97 del Consejo relativo a la **protección de especies de fauna y flora silvestres** mediante el control de su comercio
DOUE L127, 29.04.2004, p. 40.

UE-744 Reglamento (CE) nº 850/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre **contaminantes orgánicos persistentes** y por el que se modifica la Directiva 79/117/CE
DOUE L158, 30.04.2004, p. 7.

UE-745 Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre **responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales**
DOUE L143, 30.04.2004, p. 56.

UE-746 Directiva 2004/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la limitación de las **emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV)** debidas al uso de disolventes orgánicos en determinadas pinturas y barnices y en los productos de renovación del acabado de vehículos, por la que se modifica la Directiva 1999/13/CE
DOUE L143, 30.04.2004, p. 87.

UE-747 Decisión 2004/513/CE del Consejo, de 2 de junio de 2004, relativa a la celebración del **Convenio marco de la OMS para el control del tabaco**
DOUE L213, 15.06.2004, p. 8.

UE-748 Reglamento (CE) nº 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los **medicamentos de uso humano y veterinario** y por el que se crea la **Agencia Europea de Medicamentos**
DOUE L136, 30.04.2004, p. 1.

UE-749 Reglamento (Ce) Nº 852/2004 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 29 de abril de 2004 relativo a la **higiene de los productos alimenticios**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 1.

UE-750 Reglamento (Ce) Nº 853/2004 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas de **higiene de los alimentos de origen animal**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 55.

UE-751 Reglamento (Ce) Nº 854/2004 del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 29 de abril de 2004 por el que se establecen normas específicas para la organización de **controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 206.

UE-752 Reglamento (CE) No 851/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de abril de 2004 por el que se crea un **Centro Europeo para la prevención y el control de las Enfermedades**
DOUE L142, 30.04.2004, p. 1.

UE-753 Directiva 2004/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativa al establecimiento de **normas de calidad y de seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos**
DOUE L102, 7.04.2004, p. 48.

UE-754 Directiva 2004/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 que modifica la Directiva 2001/82/CE por la que se establece un **código comunitario sobre medicamentos veterinarios**
DOUE L136, 30.04.2004, p. 58.

UE-755 Directiva 2004/68/Ce del Consejo de 26.4.2004 por la que se establecen **normas zoonitarias para la importación y tránsito en la Comunidad de determinados ungulados vivos**, se modifican las Directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE y se deroga la Directiva 72/462/CEE (Texto pertinente a efectos del EEE)
DOUE L138, 30.04.2004, p. 321.

UE-756 Decisión 2004/478/CE de la Comisión, de 29 de abril de 2004, relativa la adopción de un **plan general de gestión de crisis en el ámbito de los alimentos y de los piensos**
DOUE L160, 30.04.2004, p. 98.

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

UE-757 Reglamento (CE) n° 638/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre las **estadísticas comunitarias de intercambios de bienes entre Estados miembros** y por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 3330/91 del Consejo
DOUE L102, 7.04.2004, p. 1.

UE-758 Reglamento (CE) n° 642/2004 de la Comisión, de 6 de abril de 2004, relativo a las **exigencias de precisión aplicables a los datos recogidos** en virtud del Reglamento (CE) n° 1172/98 del Consejo **sobre la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera**
DOUE L102, 7.04.2004, p. 26.

UE-759 Reglamento (CE) n° 753/2004 de la Comisión, de 22 de abril de 2004, por el que se aplica la Decisión n° 1608/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las **estadísticas sobre ciencia y tecnología**
DOUE L118, 23.04.2004, p. 23.

UE-760 Reglamento (CE) n° 808/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo a **estadísticas comunitarias de la sociedad de la información**
DOUE L143, 30.04.2004, p. 49.

UE-761 Decisión de la Comisión, de 13 de abril de 2004, por la que se aprueba la primera fase del plan de acción técnica 2004 para la mejora de las **estadísticas agrícolas** [notificada con el número C(2004) 1303]
DOUE L114, 21.04.2004, p. 32.

UE-762 Decisión n° 791/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se establece un **programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 31.

UE-763 Decisión n° 626/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por la que se modifica la Decisión n° 508/2000/CE por la que se establece el **programa “Cultura 2000”**
DOUE L99, 3.04.2004, p. 3.

UE-764 Decisión n° 792/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se establece un **programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la cultura**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 40.

UE-765 Decisión n° 790/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por la que se establece un **programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud**
DOUE L138, 30.04.2004, p. 24.

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

UE-766 Decisión 2004/452/CE de la Comisión, de 29 de abril de 2004, por la que se establece una **lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales (1)** [*notificada con el número C(2004) 1664*]
DOUE L156, 30.04.2004, p. 1.

UE-767 Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al respeto de los **derechos de propiedad intelectual**
DOUE L157, 30.04.2004, p. 45.

XVIII DERECHO DE EMPRESAS

UE-768 Reglamento (CE) n° 802/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo sobre el **control de las concentraciones entre empresas**
DOUE L133, 30.04.2004, p.1

UE-769 Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al respeto de los **derechos de propiedad intelectual**
DOUE L157, 30.04.2004, p. 45.

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

UE-770 Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al **derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros** por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE
DOUE L158, 30.04.2004, p. 77.

UE-771 Decisión 2004/321/EC del Consejo de Administración de la **Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo**, de 26 de marzo de 2004, por la que se aprueban las normas de desarrollo del Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Consejo relativo al **acceso del público a los documentos**
DOUE L102, 7.04.2004, p. 81.

UE-772 Decisión (2004/508/CE) del Consejo de Administración de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, de 4 de marzo de 2004, sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al **acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión**
DOUE L210, 11.06.2004, p. 1

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

UE-773 Decisión 2004/392/PESC del Consejo, de 19 de mayo de 2003, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y Rumania sobre la participación de Rumania en las fuerzas dirigidas por la Unión Europea (FUE) en la ex República Yugoslava de Macedonia**
Acuerdo entre la Unión Europea y Rumania sobre la participación de Rumania en las Fuerzas dirigidas por la Unión Europea (FUE) en la ex República Yugoslava de Macedonia
DOUE L120, 24.04.2004, p. 61 y 62.

UE-774 Reglamento (CE) n° 1187/2004 de la Comisión, de 25 de junio de 2004, por el que se modifica por trigésima quinta vez el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo
DOUE L227, 26.06.2004, p. 19.

UE-775 Reglamento (CE) n° 798/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004, por el que se renuevan las **medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar** y se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2000
DOUE L125, 28.04.2004, p. 4.

UE-776

Reglamento (CE) n° 872/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la adopción de **medidas restrictivas adicionales**

contra Liberia

DOUE L162, 30.04.2004, p. 32.

UE-777

Reglamento (CE) n° 1149/2004 de la Comisión, de 22 de junio de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 872/2004 del Consejo relativo a la adopción de medidas restrictivas adicionales contra Liberia

DOUE L222, 23.06.2004, p. 17.

UE-778

Reglamento (CE) n° 1086/2004 de la Comisión, de 9 de junio de 2004, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1210/2003 del Consejo relativo a determinadas **restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq**

DOUE L207, 10.06.2004, p. 10.

UE-779

Decisión 2004/515/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la **Asociación Europea con Bosnia y Herzegovina**

DOUE L221, 22.06.2004, p. 10.

UE-780

Decisión 2004/518/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la **Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de Macedonia**

DOUE L222, 23.06.2004, p. 20.

UE-781

Decisión 2004/519/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la **Asociación Europea con Albania**

DOUE L223, 24.06.2004, p. 20.

UE-782

Decisión 2004/520/CE del Consejo, de 14 de junio de 2004, sobre los principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la **Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo**, tal como se define en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, de 10 de junio de 1999

DOUE L227, 26.06.2004, p. 21.

UE-783

Acción Común 2004/494/PESC del Consejo, de 17 de mayo de 2004, sobre el apoyo de la Unión Europea al establecimiento de

una **Unidad Integrada de Policía en la República Democrática del Congo (RDC)**

DOUE L182, 19.05.2004, p. 41

UE-784 Acción Común 2004/495/PESC del Consejo, de 17 de mayo de 2004, de apoyo a las actividades del OIEA inscritas en su Programa de Seguridad Nuclear y en el marco de la aplicación de la **Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva**
DOUE L182, 19.05.2004, p. 46.

UE-785 Acción común 2004/523/PESC del Consejo, de 28 de junio de 2004, sobre la **Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS**
DOUE L228, 29.06.2004, p. 21.

UE-786 Posición Común 2004/309/PESC del Consejo, de 2 de abril de 2004, 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 2003/906/PESC
DOUE L99, 3.04.2004, p. 61.

UE-787 Posición común 2004/423/PESC del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se renuevan las **medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar**
DOUE L125, 28.04.2004, p. 61.

UE-788 Posición Común 2004/487/PESC del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la adopción de **medidas restrictivas adicionales contra Liberia**
DOUE L162, 30.04.2004, p. 116.

UE-789 Posición Común 2004/493/PESC del Consejo, de 17 de mayo de 2004, por la que se modifica la Posición Común 2002/400/PESC relativa a la **acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos**
DOUE L181, 18.05.2004, p.24

UE-790 Posición Común 2004/500/PESC del Consejo, de 17 de mayo de 2004, 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 2004/309/PESC
DOUE L196, 3.06.2004, p. 12.

UE-791 Posición Común 2004/510/PESC del Consejo, de 10 de junio de 2004, por la que se modifica la Posición Común 2004/31/PESC sobre la imposición de un **embargo de armas, municiones y equipo militar a Sudán**
DOUE L209, 11.06.2004, p. 28.

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

UE-792 Decisión 2004/424/EC del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales**
Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales
DOUE L143, 30.04.2004, p. 97 y 99.

UE-793 Acto de la Autoridad Común de Control de **Eurojust** de 2 de marzo de 2004 por el que se establece su **Reglamento interno**
DOUE C86, 6.04.2004, p. 1.

UE-794 Reglamento (CE) nº 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un **título ejecutivo europeo para créditos no impugnados**
DOUE L143, 30.04.2004, p. 15.

UE-795 Reglamento (CE) nº 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la introducción de nuevas funciones para el **Sistema de Información de Schengen**, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo
DOUE L162, 30.04.2004, p. 29.

UE-796 Decisión 2004/306/EC del Consejo, de 2 de abril de 2004, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre **medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo** y por la que se deroga la Decisión 2003/902/CE
DOUE L99, 3.04.2004, p. 28.

UE-797 Decisión nº 26/2004 del Comité de las Regiones, de 10 de febrero de 2004, relativa a las condiciones y las modalidades de

las investigaciones internas en materia de **lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades**

DOUE L102, 7.04.2004, p. 84

UE-798

Decisión 2004/466/CE del Consejo de 29.4.2004 por la que se modifica el manual común para prever **controles fronterizos destinados específicamente a los menores acompañados**

DOUE L157, 30.04.2004, p. 136.

UE-799

Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el **Sistema de Información de Visados (VIS)**

DOUE L213, 15.06.2004, p. 5.

UE-800

Recomendación del Consejo de 30 de marzo de 2004 sobre directrices para la **toma de muestras de drogas incautadas**

DOUE C86, 6.04.2004, p. 10.

Legislación del Estado*

Primer Trimestre 2005

I. ADMINISTRACIÓN LOCAL

EST-10 Real Decreto 427/2005, de 15 de abril (Ministerio de Administraciones Públicas). Sobre composición, funciones y funcionamiento de la **Comisión Nacional de Administración Local**. BOE núm. 104, de 2 de mayo de 2005.

EST-11 Real Decreto 5227/2005, de 13 de mayo (Ministerio de Administraciones Públicas). Sobre modificación de los requisitos para la integración de **funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional** pertenecientes a la subescala de secretaria-intervención. BOE núm. 127, de 28 de mayo de 2005.

II. COMUNIDAD EUROPEA

EST-12 Ley Orgánica 1/2005, de 20 de Mayo. Sobre ratificación del Tratado por el que se establece una **Constitución para Europa**, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004. BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2005.

III. CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA

EST-13 Orden Ministerial APU/999/2005, de 4 de abril (Ministerio de Administraciones Públicas). Sobre la creación del **Registro Voluntario de Licitadores** del Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 92, de 18 de abril de 2005.

EST-14 Orden Ministerial EHA/1077/2005, de 31 de marzo (Ministerio de Economía y Hacienda). Sobre formatos y especificaciones de

(*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 1º trimestre de 2005.

los medios informáticos y telemáticos para la remisión de datos de contratos al **Registro Público de Contratos**.

BOE núm. 99, de 26 de abril de 2005.

EST-15 Orden Ministerial EHA/1744/2005, de 3 de junio (Ministerio de Economía y Hacienda). Sobre condiciones generales, formularios y modelos para la presentación y tramitación telemática de **solicitudes de clasificación de empresas**, y aprobación de la aplicación telemática para su tratamiento. BOE núm. 140, de 13 de junio de 2005.

IV. ECONOMÍA

EST-16 Ley 5/2005, de 22 de abril. Sobre supervisión de los conglomerados financieros y modificación de otras leyes del **sector financiero**. BOE núm. 97, de 23 de abril de 2005.

EST-17 Ley 6/2005, de 22 de abril. Sobre saneamiento y liquidación de **entidades de crédito**. BOE núm. 97, de 23 de abril de 2005.

EST-18 Real Decreto 685/2005, de 20 de junio (Ministerio de Justicia). Sobre publicidad de resoluciones concursales y modificación del Reglamento del **Registro Mercantil**. BOE núm. 139, de 11 de junio de 2005.

V. EDUCACIÓN

EST-19 Real Decreto 338/2005, de 1 de abril (Ministerio de Educación y Ciencia). Sobre modificación del Real Decreto 774/2002 de 26 de julio, que regula el sistema de habilitación nacional para el acceso a cuerpos de **funcionarios docentes universitarios** y el régimen de los concursos de acceso. BOE núm. 86, de 11 de abril de 2005.

EST-20 Real Decreto 423/2005, de 18 de abril (Ministerio de Educación y Ciencia). Sobre fijación de las enseñanzas comunes del nivel básico de **enseñanzas de idiomas de régimen especial**, reguladas por Ley Orgánica 10/2002 de 23 de diciembre, calidad de la educación. BOE núm. 103, de 30 de abril de 2005.

EST-21 Real Decreto-Ley 9/2005, de 6 de junio. Sobre la prórroga del plazo previsto en la disposición transitoria 5ª de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, para la renovación de los contratos de los **profesores asociados** contratados conforme a la legislación anterior. BOE núm. 135, de 7 de junio de 2005.

VI. GANADERÍA

EST-22 Orden Ministerial APA/990/2005, de 14 de abril (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación). Sobre medidas específicas de protección para la **lengua azul**. BOE núm. 91, de 16 de abril de 2005.

VII. HACIENDA

EST-23 Orden Ministerial EHA/1213/2005, de 26 de abril (Ministerio de Economía y Hacienda). Sobre la aprobación del módulo de valor M para la determinación de los valores de suelo y construcción de bienes inmuebles de naturaleza urbana en **valoraciones catastrales**. BOE núm. 107, de 5 de mayo de 2005.

EST-24 Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo (Ministerio de Economía y Hacienda). Sobre reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de **revisión en vía administrativa**. BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2005.

VIII. JUSTICIA

EST-25 Ley Orgánica 2/2005, de 22 de junio. Sobre modificación del **Código Penal**. BOE núm. 149, de 23 de junio de 2005.

EST-26 Ley 12/2005, de 22 de junio. Sobre modificación del artículo 23 de la Ley del **Registro Civil**. BOE núm. 149, de 23 de junio de 2005.

IX. MEDIO AMBIENTE

EST-27 Ley 11/2005, de 22 de junio. Sobre modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del **Plan Hidrológico Nacional**.
BOE núm. 149, de 23 de junio de 2005.

X. SANIDAD

EST-28 Real Decreto 450/2005, de 22 de abril (Ministerio de la Presidencia). Sobre especialidades de **Enfermería**.
BOE núm. 108, de 6 de mayo de 2005.

XI. SEGURIDAD SOCIAL

EST-29 Ley 47/2005, de 22 de abril. Sobre los efectos en las **pensiones no contributivas** de los complementos otorgados por las Comunidades Autónomas.
BOE núm. 97, de 23 de abril de 2005.

EST-30 Ley 7/2005, de 6 de junio. Sobre compatibilización de las **pensiones de invalidez** en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado.
BOE núm. 135, de 7 de junio de 2005.

EST-31 Ley 9/2005, de 6 de junio. Sobre compatibilización de las pensiones del seguro obligatorio de vejez e invalidez –SOVI– con las **pensiones de viudedad** del sistema de la Seguridad Social.
BOE núm. 135, de 7 de junio de 2005.

XII. TELECOMUNICACIONES

EST-32 Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). Sobre reglamento sobre condiciones para la prestación de servicios de **comunicaciones electrónicas**, servicio universal y protección de usuarios.
BOE núm. 102, de 29 de abril de 2005.

EST-33 Ley 10/2005, de 14 de junio (Jefatura del Estado). Sobre medidas urgentes para el impulso de la **televisión** digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo.
BOE núm. 142, de 15 de junio de 2005.

Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (*)

I. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

NAV-1 Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

De la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

BOE núm. 27, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 150, de 15 de diciembre.

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

EXT-1 Ley 8/2004, de 23 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Aplicación al municipio de Mérida, capital de Extremadura, del régimen de organización de los municipios de gran población contemplado en el título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, modificada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.

BOE núm. 18, de 21 de enero.

Diario Oficial de Extremadura núm. 151, de 30 de diciembre.

CMN-1 Ley 6/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Aplicación al municipio de Albacete del régimen de organización de los municipios de gran población.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 247, de 30 de diciembre.

CMN-2 Ley 7/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Aplicación al municipio de Ciudad Real del régimen de organización de los municipios de gran población.

(*) 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 primer trimestre de 2005 (I-III).

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 247, de 30 de diciembre.

CMN-3

Ley 8/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Aplicación al municipio de Guadalajara del régimen de organización de los municipios de gran población.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 247, de 30 de diciembre.

CMN-4

Ley 9/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Aplicación al municipio de Talavera de la Reina del régimen de organización de los municipios de gran población.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 247, de 30 de diciembre.

CMN-5

Ley 10/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Aplicación al municipio de Cuenca del régimen de organización de los municipios de gran población.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 247, de 30 de diciembre.

CMN-6

Ley 11/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Aplicación al municipio de Toledo del régimen de organización de los municipios de gran población.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 247, de 30 de diciembre.

ARA-1

Ley 5/2004, de 9 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Proyecto Supramunicipal «Ciudad del Motor de Aragón».

BOE núm. 36, de 11 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 150, de 24 de diciembre.

III. AGRICULTURA

ARA-15

Ley 6/2004, de 9 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Medidas en materia de expropiación forzosa para actuaciones de mejora y creación de regadíos.

BOE núm. 36, de 11 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 150, de 24 de diciembre.

IV. ASUNTOS SOCIALES

VAL-1 Ley 9/2004, de 7 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Consejo Valenciano de Personas Mayores.

BOE núm. 16, de 19 de enero.

DOGV núm. 4899, de 9 de diciembre.

GAL-1 Ley 16/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Modifica la Ley 9/1991, de 2 de octubre, de medidas básicas para la inserción social.

BOE núm. 29, de 3 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 253, de 30 de diciembre.

MAD-1 Ley 3/2004, de 10 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Creación de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la reeducación y reinserción del menor infractor.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 297, de 14 de diciembre.

V. CAJAS DE AHORRO

CAS-1 Ley 6/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Modificación de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

BOE núm. 14, de 17 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 245, de 22 de diciembre.

VI. CAZA

VAL-2 Ley 13/2004, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Caza.

BOE núm. 38, de 14 de febrero.

DOCV núm. 4913, de 29 de diciembre.

VII. CORPORACIONES

BAL-1

Ley 5/2004, de 20 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).
Creación del Colegio Oficial de Guías Turísticos de las Illes Balears.

BOE núm. 16, de 19 de enero.

Boletín Oficial des Illes Balears núm. 184, de 25 de diciembre.

ARA-3

Ley 10/2004, de 20 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Crea el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 151, de 27 de diciembre.

CAN-1

Ley 4/2004, de 2 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Modificación de determinados artículos de la Ley 18/2003, de 11 de abril, de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación.

BOE núm. 45, de 22 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 246, de 22 de diciembre.

VIII. COMERCIO Y CONSUMO

CAT-1

Ley 8/2004, de 23 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Horarios comerciales.

BOE núm. 26, de 31 de enero.

DOGC núm. 4289, de 28 de diciembre.

CAT-2

Ley 9/2004, de 24 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Creación de la Agencia Catalana del Consumo.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

DOGC núm. 4291, de 30 de diciembre.

IX. DEFENSA DE LA COMPETENCIA

MAD-2 Ley 6/2004, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 310, de 30 de diciembre.

X. ELECCIONES

GAL-2 Ley 12/2004, de 7 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Modifica la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de **elecciones al Parlamento** de Galicia.

BOE núm. 7, de 8 de enero.

Diario Oficial de Galicia, núm. 243, de 16 de diciembre.

XI. ESTADÍSTICA

RIO-1 Ley 2/2005, de 1 de marzo (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

De Estadística de La Rioja.

BOE núm. 63, de 15 de marzo.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 31, de 3 de marzo.

XII. FUNCIÓN PÚBLICA

NAV-2 Ley Foral 16/2004, de 3 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

BOE núm. 27, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 150, de 15 de diciembre.

XIII. GOBIERNO AUTONÓMICO

NAV-3

Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Del Gobierno de Navarra y de su Presidente.

BOE núm. 27, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 150, de 15 de diciembre.

XIV. HACIENDA LOCAL

NAV-4

Ley Foral 17/2004, de 3 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Establece la cuantía y fórmula de reparto del **Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra** para los ejercicios presupuestarios de 2005 a 2008.

BOE núm. 27, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 150, de 15 de diciembre.

XV. MEDIDAS ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y FISCALES (LEYES DE ACOMPAÑAMIENTO)

BAL-2

Ley 8/2004, de 23 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Medidas tributarias, administrativas y de función pública.

BOE núm. 16, de 19 de enero.

Boletín Oficial des Illes Balears núm. 186, de 30 de diciembre.

DRC-1

Ley 7/2004, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Medidas administrativas y fiscales.

BOE núm. 17, de 20 de enero.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 252, de 31 de diciembre.

CAS-2

Ley 9/2004, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Medidas económicas, fiscales y administrativas.

BOE núm. 21, de 25 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 252, de 31 de diciembre.

NAV-5 Ley Foral 19/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

BOE núm. 27, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 157, de 31 de diciembre.

GAL-3 Ley 14/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Medidas tributarias y de régimen administrativo.

BOE núm. 29, de 3 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 253, de 30 de diciembre.

AST-1 Ley 6/2004, de 28 de diciembre (Presidencia del Principado de Asturias).

De Acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 32, de 7 de febrero.

Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 302, de 31 de diciembre.

VAL-3 Ley 12/2004, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización.

BOE núm. 38, de 14 de febrero.

DOCV núm. 4913, de 29 de diciembre.

CAT-3 Ley 12/2004, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Medidas financieras.

BOE núm. 41, de 17 de febrero.

DOGC núm. 4292, de 31 de diciembre.

ARA-4 Ley 12/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Medidas tributarias y administrativas.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 153, de 31 de diciembre.

MAD-3 Ley 5/2004, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Medidas fiscales y administrativas.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 310, de 30 de diciembre.

XVI. MEDIO AMBIENTE

ARA-5 Ley 8/2004, de 20 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Medidas Urgentes en Materia de Medio Ambiente.

BOE núm. 36, de 11 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 151, de 27 de diciembre.

XVII. MONTES

AST-2 Ley 3/2004, de 23 de noviembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Montes y ordenación forestal.

BOE núm. 7, de 8 de enero.

Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 281, de 3 de diciembre.

XVIII. PARQUES NATURALES

CAS-3 Ley 5/2004, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Declaración del Parque Natural de Hoces del Río Riaza (Segovia).

BOE núm. 14, de 17 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 245, de 22 de diciembre.

XIX PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO, CULTURAL Y DOCUMENTAL

CAS-4 Ley 7/2004, de 22 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Modificación de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental.

BOE núm. 14, de 17 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 246, de 23 de diciembre.

CAS-5 Ley 8/2004, de 22 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Modificación de la Ley 12/2002, de 11 de julio, del Patrimonio Cultural.

BOE núm. 14, de 17 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 246, de 23 de diciembre.

BAL-3 Ley 1/2005, de 3 de marzo (Presidencia de las Illes Balears).

Reforma de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, de Patrimonio

Histórico.

BOE núm. 76, de 30 de marzo.

Boletín Oficial des Illes Balears núm. 41, de 12 de marzo.

XX. PRESUPUESTOS

BAL-4 Ley 7/2004, de 23 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 16, de 19 de enero.

Boletín Oficial des Illes Balears núm. 186, de 30 de diciembre.

DRC-2 Ley 6/2004, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 17, de 20 de enero.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 252, de 31 de diciembre.

EXT-2 Ley 9/2004, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 18, de 21 de enero.

Diario Oficial de Extremadura núm. extraordinario de 31 de diciembre.

CAS-6 Ley 10/2004, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 21, de 25 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 252, de 31 de diciembre.

NAV-6 Ley Foral 18/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 27, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 157, de 31 de diciembre.

GAL-4

Ley 13/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 29, de 3 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 253, de 30 de diciembre.

AST-3

Ley 5/2004, de 28 de diciembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 32, de 7 de febrero.

Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 302, de 31 de diciembre.

VAL-4

Ley 14/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 38, de 14 de febrero.

DOCV núm. 4915, de 31 de diciembre.

CMN-7

Ley 12/2004, de 23 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha).

Presupuestos Generales para 2005.

Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 247, de 30 de diciembre.

CAT-4

Ley 11/2004, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 41, de 17 de febrero.

DOGC núm. 4292, de 31 de diciembre.

ARA-6

Ley 11/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 153, de 31 de diciembre.

MAD-4

Ley 4/2004, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 310, de 30 de diciembre.

CAN-2

Ley 5/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Presupuestos Generales para 2005.

BOE núm. 45, de 22 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 254, de 31 de diciembre.

XXI. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

AST-4

Ley 4/2004, de 30 de noviembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Creación del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales.

BOE núm. 15, de 18 de enero.

Boletín Oficial del Principado de Asturias, núm. 287, de 13 de diciembre.

XXII. SANIDAD

MAD-5

Ley 7/2004, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid).

Medidas en materia sanitaria.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 310, de 30 de diciembre.

RIO-2

Ley 1/2005, de 11 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Modifica parcialmente la Ley 2/2002, de 17 de abril, de Salud, para adecuar el organismo autónomo «Servicio Riojano de Salud» a la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de organización del sector público.

BOE núm. 52, de 2 de marzo.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 22, de 12 de febrero.

ARA-7

Ley 2/2005, de 24 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Modifica determinados artículos de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón.

BOE núm. 71, de 24 de marzo.

Boletín Oficial de Aragón núm. 28, de 5 de marzo.

XXIII. SUBVENCIONES

BAL-5 Ley 6/2004, de 23 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).
Modificación de la Ley 5/2002, de 21 de junio, de subvenciones.
BOE núm. 16, de 19 de enero.
Boletín Oficial des Illes Balears núm. 186, de 30 de diciembre.

XXIV. UNIVERSIDADES

ARA-8 Ley 1/2005, de 24 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).
Reconoce a la Universidad privada «San Jorge».
BOE núm. 71, de 24 de marzo.
Boletín Oficial de Aragón núm. 28, de 5 de marzo.

XXV. URBANISMO

VAL-5 Ley 10/2004, de 9 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).
Suelo no Urbanizable.
BOE núm. 16, de 19 de enero.
DOGV núm. 4900, de 10 de diciembre.

GAL-5 Ley 15/2004, de 29 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.
BOE núm. 29, de 3 de febrero.
Diario Oficial de Galicia núm. 253, de 30 de diciembre.

XXVI. VIVIENDA

EXT-3 Ley 10/2004, de 30 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).
Regulación y bases de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio.
BOE núm. 33, de 8 de febrero.
Diario Oficial de Extremadura núm. 1, de 4 de enero.

CAT-5 Ley 10/2004, de 24 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local.

BOE núm. 40, de 16 de febrero.

DOGC núm. 4291, de 30 de diciembre.

ARA-9 Ley 9/2004, de 20 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Reforma de la Ley 24/2003, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de política de vivienda protegida.

BOE núm. 42, de 18 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 151, de 27 de diciembre.

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

I. AGRICULTURA

AND-1

Decreto 31/2005 de 8 de febrero (Consejería de Agricultura y Pesca).

Normas de aplicación a las ayudas para el fomento de la forestación de tierras agrarias.

BOJA núm. 30, de 11 de febrero.

AND-2

Decreto 57/2005, de 22 de febrero (Consejería de Agricultura y Pesca).

Establece la apertura de un nuevo plazo de presentación de solicitudes para acogerse al Decreto 293/2002, de 3 de diciembre, por el que se establece el régimen de enajenación de determinadas explotaciones agrarias y otros bienes accesorios.

BOJA núm. 40, de 25 de febrero.

AND-3

Ley 1/2005, de 4 de marzo (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Régimen de las organizaciones agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 53, de 16 de marzo.

II. ASUNTOS SOCIALES

AND-4

Decreto 32/2005, de 8 de febrero (Consejería de Igualdad y Bienestar Social).

Regula el distintivo de perro guía y el procedimiento para su concesión y se crea el Registro de perros guía de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 37, de 22 de febrero.

(*) 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 primer trimestre de 2005 (I-III).

III. ESPACIOS NATURALES

AND-5 Decreto 558/2004, de 14 de diciembre (Consejería de medio Ambiente).

Declara el Paisaje Protegido de Río Tinto.

BOJA núm. 10, de 17 de junio.

IV. ESTADÍSTICA

AND-6 Decreto 29/2005, de 8 de febrero (Consejería de Economía y Hacienda).

Aprueba el Programa Estadístico de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2005.

BOJA núm. 49, de 10 de marzo.

V. FAMILIA

AND-7 Decreto 66/2005, de 8 de marzo (Consejería de la Presidencia).
Ampliación y adaptación de medidas de apoyo a las familias andaluzas.

BOJA núm. 51, de 14 de marzo.

VI. FUNCIÓN PÚBLICA

AND-8 Decreto 83/2005, de 15 de marzo (Consejería de Justicia y Administración Pública).

Aprueba la Oferta de Empleo Público correspondiente a 2005.

BOJA núm. 56, de 21 de marzo.

VII. HONORES

AND-9 Decreto 40/2005, de 22 de febrero (Consejería de la Presidencia).

Modifica parcialmente el Decreto 117/1985, de 5 de junio, por el que se crea la Medalla de Andalucía.

BOJA núm. 40, de 25 de febrero.

VIII. MEMORIA HISTÓRICA

AND-10 Decreto 54/2005, de 22 de febrero (Consejería de la Presidencia).

Crea la figura del Comisario para la recuperación de la Memoria Histórica.
BOJA núm. 40, de 25 de febrero.

IX. PAREJAS DE HECHO

AND-11 Decreto 35/2005, de 15 de febrero (Consejería de Igualdad y Bienestar Social).

Constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía.
BOJA núm. 38, de 23 de febrero.

X. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

AND-12 Decreto 20/2005, de 25 de enero (Consejería de Salud)

Desconcentra las competencias sancionadoras y regula determinados aspectos del procedimiento sancionador en materia de salud.
BOJA núm. 28, de 9 de febrero.

XI. VIVIENDA

AND-13 Decreto 33/2005, de 15 de febrero (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Regula las Agencias de Fomento del Alquiler.
BOJA núm. 43, de 3 de marzo.

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acceso del público a los documentos de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, **UE-771**
- Acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, **UE-772**
- Acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos, **UE-789**
- Acuerdo CE-EE.UU. sobre el reconocimiento mutuo de los certificados de conformidad para equipos marinos, **UE-636**
- Acuerdo CE-EE.UU. sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas, **UE-663**, **UE-705**
- Acuerdo CEE-República de Guinea referente a la pesca en alta mar, **UE-633**, **UE-635**, **UE-699**, **UE-701**
- Acuerdo CE-Gobierno de la República de Guinea-Bissau relativo a la pesca, **UE-634**, **UE-700**
- Acuerdo de Comercio y Desarrollo y Cooperación CE y sus EEMM-República de Sudáfrica, **UE-702**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales, **UE-704**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales, **UE-792**
- Acuerdo entre la Reino de Noruega y la Comunidad Europea, **UE-703**
- Acuerdo entre la Unión Europea y Rumania sobre la participación de Rumania en las fuerzas dirigidas por la Unión Europea (FUE) en la ex República Yugoslava de Macedonia, **UE-773**
- Acuerdo sobre la participación de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Hungría, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, en el Espacio Económico Europeo, **UE-583**
- Acuerdos bilaterales entre la Comunidad Europea y la República Checa, la República Eslovaca, la República de Eslovenia, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Malta y la República de Polonia por los que se establecen un procedimiento de información en materia de las reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, **UE-720**
- Acuerdos de servicios de transporte aéreo entre estados miembros y países terceros, **UE-668**

Administración autonómica: **NAV-1**
Administración local: **EXT-1; CMN-1; CMN-2; CMN-3; CMN-4; CMN-5; CMN-6; ARA-1**
Agencia Europea de Medicamentos **UE-726, UE-748**
Agencia ferroviaria europea, **UE-671**
Aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, **UE-650**
Aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de transferencia de tecnología, **UE-683**
Aproximación de las legislaciones, **UE-728, UE-734, UE-735**
Armonización de las disposiciones sobre la puesta en el mercado y el control de los explosivos con fines civiles, **UE-728**
Asociación Europea con Albania, **UE-709**
Asociación Europea con Albania, **UE-781**
Asociación Europea con Bosnia y Herzegovina, **UE-707**
Asociación Europea con Bosnia y Herzegovina, **UE-779**
Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de Macedonia, **UE-708**
Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de Macedonia, **UE-780**
Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo, **UE-710**
Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo, **UE-782**
Ayuda comunitaria para el suministro de leche y de determinados productos lácteos a los alumnos de centros escolares, **UE-615**
Ayuda estatal, **UE-685**
Ayudas a la cobertura de cargas excepcionales, **UE-686**
Ayudas en favor de la producción local de productos vegetales en las regiones ultraperiféricas de la Unión, **UE-626**
Cajas de Ahorro: **CAS-1**
Cámaras de Comercio, Industria y Navegación: **ARA-3; CAN-1**
Categorías de arroz, **UE-624**
Caza: **VAL-2**
Centro Europeo para la prevención y el control de las Enfermedades, **UE-752**
Centros de intervención del arroz, **UE-623**
Certificados de exportación en el sector de la carne de aves de corral, **UE-607**
Clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, **UE-735**
Código comunitario sobre medicamentos de uso humano, **UE-731, UE-733**
Código comunitario sobre medicamentos veterinarios, **UE-732, UE-754**
Código Penal: **EST-25**
Colegios Profesionales: **BAL-1**

Comisión Nacional de Administración Local: **EST-10**
Comunicaciones electrónicas: **EST-32**
Concesión de licencias a las empresas ferroviarias, **UE-681**
Condiciones de higiene de los productos alimenticios y las condiciones sanitarias para la producción y comercialización de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano, **UE-628**
Condiciones de producción y comercialización de los productos la apicultura, **UE-611**
Confituras, jaleas y *marmalades* de frutas, y crema de castañas edulcorada, **UE-737**
Conservación de determinadas poblaciones de peces de especies altamente migratorias, **UE-642**, **UE-643**
Conservación, caracterización, recolección y utilización de los recursos genéticos del sector agrario, **UE-618**
Constitución para Europa: **EST-12**
Consumo: **CAT-2**
Contaminantes orgánicos persistentes, **UE-744**
Control de las concentraciones entre empresas, **UE-684**
Control de las concentraciones entre empresas, **UE-768**
Controles fronterizos destinados específicamente a los menores acompañados, **UE-798**
Controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano, **UE-751**
Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, **UE-637**, **UE-638**
Convención sobre la seguridad nuclear de 1994, **UE-716**
Convenio marco de la OMS para el control del tabaco, **UE-706**
Convenio marco de la OMS para el control del tabaco, **UE-747**
Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Nororiental, **UE-641**
Cooperación descentralizada, **UE-711**
Cooperación financiera y técnica con Cisjordania y la Franja de Gaza, **UE-712**
Coordinación de los sistemas de seguridad social, **UE-652**
Defensa de la competencia: **MAD-2**
Derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, **UE-770**
Derechos de propiedad intelectual, **UE-767**, **UE-769**
Desembolso del capital del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales participantes, **UE-693**
Desembolso del capital del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales no participantes, **UE-697**

Detergentes, **UE-723**

Disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE, **UE-687**

Dominio de primer nivel “.eu”, y principios en materia de registro, **UE-740**

Elecciones autonómicas: **GAL-2**

Embargo de armas, municiones y equipo militar a Sudán, **UE-791**

Emisión de billetes de banco denominados en euros, **UE-696**

Emisiones de compuestos orgánicos volátiles (COV), **UE-746**

Enfermería: **EST-28**

Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial: **EST-20**

Entidades de Crédito: **EST-17**

Espacios Naturales: **AND-5**

Estadística: **RIO-1; AND-6**

Estadísticas agrícolas, **UE-761**

Estadísticas comunitarias de intercambios de bienes entre Estados miembros, **UE-757**

Estadísticas comunitarias de la sociedad de la información, **UE-760**

Estadísticas sobre ciencia y tecnología, **UE-759**

Estatuto de los funcionarios de las Comunidades Europeas y el régimen aplicable a otros agentes de las Comunidades Europeas, **UE-602**

Estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea, **UE-595**

Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, **UE-784**

Etiquetado de alimentos e ingredientes alimentarios, **UE-721**

Exenciones o reducciones temporales del nivel impositivo a los productos energéticos y la electricidad, **UE-688**

Exigencias de precisión aplicables a los datos recogidos sobre la relación estadística de los transportes de mercancías por carretera **UE-758**

Exportación de bienes culturales, **UE-605**

Exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos, **UE-654**

Expropiaciones agrícolas: **ARA-2; AND-2**

Familia: **AND-7**

Ferrocarriles comunitarios, **UE-676**

Fondo de Solidaridad de la UE, **UE-585**

Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), **UE-616**

Forestación: **AND-1**

Franjas horarias en los aeropuertos comunitarios, **UE-667**

Función pública: **NAV-2; AND-8**

Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter regional: **EST-11**

Funcionarios Docentes Universitarios: **EST-19**

Gestión de las flotas pesqueras registradas en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, **UE-640**
Gobierno autonómico: **NAV-3**
Grupos consultivos en el ámbito de la política agrícola común, **UE-598, UE-629**
Hacienda local: **NAV-4**
Higiene de los alimentos de origen animal, **UE-750**
Higiene de los productos alimenticios, **UE-749**
Horarios comerciales: **CAT-1**
Igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo, **UE-651, UE-714**
Importación de subproductos animales de terceros países, **UE-609**
Importaciones de productos de origen animal destinados al consumo personal, **UE-610**
Importe de referencia financiera, **UE-717**
Información contenida en los folletos y difusión de publicidad, **UE-657, UE-727**
Inserción social: **GAL-1**
Instrumentos de medida, **UE-730**
Interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo convencional, **UE-675**
Interoperabilidad del sistema ferroviario transeuropeo de alta velocidad, **UE-675**
Leche y los productos lácteos, **UE-621**
Lengua azul: **EST-22**
Leyes de acompañamiento: **BAL-2; DRC-1; CAS-2; NAV-5; GAL-3; AST-1; VAL-3; CAT-3; ARA-4; MAD-3**
Límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal, **UE-625**
Lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales, **UE-766**
Lucha contra el fraude, la corrupción y toda actividad ilegal que vaya en detrimento de los intereses de las Comunidades, **UE-797**
Marcas auriculares, los pasaportes y los registros de las explotaciones, **UE-620**
Medicamentos de uso humano y veterinario, **UE-726, UE-748**
Medicamentos tradicionales a base de plantas, **UE-733**
Medidas contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de los motores de combustión interna, **UE-734**
Medidas de conservación relativas a las aguas alrededor de Malta, **UE-646**
Medidas definitivas de salvaguardia a las importaciones de determinados cítricos preparados o conservados, **UE-606**
Medidas en el sector de la apicultura, **UE-612**

Medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **UE-786, UE-790**
Medidas para la recuperación de la población de merluza del Norte **UE-644**
Medidas relativas a las capturas accidentales de cetáceos en la pesca, **UE-645**
Medidas restrictivas adicionales contra Liberia, **UE-776, UE-777, UE-788**
Medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar, **UE-775, UE-787**
Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, **UE-796**
Medidas restrictivas específicas dirigidas contra Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **UE-774**
Medio ambiente: **ARA-5**
Memoria histórica: **AND-10**
Menores: **MAD-1**
Mercados de instrumentos financieros, **UE-661, UE-662**
Miembros del Tribunal de Cuentas, **UE-601**
Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Georgia, EUJUST THEMIS, **UE-785**
Montes: **AST-2**
Nombramiento diez miembros de la Comisión de las Comunidades Europeas, **UE-599**
Normas de calidad y de seguridad para la donación, la obtención, la evaluación, el procesamiento, la preservación, el almacenamiento y la distribución de células y tejidos humanos, **UE-753**
Normas de comercialización aplicables a las frutas y hortalizas frescas, **UE-619**
Normas de seguridad vial, **UE-680**
Normas Internacionales de Contabilidad, **UE-724**
Normas zoosanitarias para la importación y tránsito en la comunidad de determinados ungulados vivos, **UE-627**
Normas zoosanitarias para la importación y tránsito en la Comunidad de determinados ungulados vivos, **UE-755**
Nuevos alimentos y piensos modificados genéticamente, **UE-722**
Ofertas públicas de adquisición, **UE-660**
Oficina de Armonización del Mercado Interior, **UE-725**
Oficina Europea de Lucha contra el Fraude en el Banco Central Europeo, **UE-586**
Organización común del mercado del aceite de oliva y de las aceitunas de mesa, **UE-617**
Organizaciones agroalimentarias: **AND-3**
Parejas de Hecho: **AND-11**
Parques Naturales: **CAS-3**
Participación de los bancos centrales nacionales en la clave para la suscripción del capital del Banco Central Europeo, **UE-692**

Participaciones del capital del Banco Central Europeo entre los bancos centrales nacionales y del ajuste del desembolso del capital, **UE-694**

Patrimonio Cultural: **CAS-5**

Patrimonio Documental: **CAS-4**

Patrimonio Histórico: **BAL-3**

Pensiones de invalidez: **EST-30**

Pensiones de viudedad: **EST-31**

Pensiones no contributivas: **EST-29**

Perros guía: **AND-4**

Personas Mayores: **VAL-1**

Piensos y alimentos, **UE-622**

Plan general de gestión de crisis en el ámbito de los alimentos y de los piensos, **UE-756**

Plan Hidrológico Nacional: **EST-27**

Planes de alerta para el control de la fiebre aftosa, **UE-631**

Planes de alerta para el control de la peste porcina clásica, **UE-630**

Prácticas de mercado aceptadas, la definición de información privilegiada para los instrumentos derivados sobre materias primas, **UE-736**

Premios y honores: **AND-9**

Presupuestos: **BAL-4; DRC-2; EXT-2; CAS-6; NAV-6; GAL-4; AST-3; VAL-4; CMN-7; CAT-4; ARA-6; MAD-4; CAN-2**

Prevención de Riesgos Laborales: **AST-4**

Procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, **UE-658**

Procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, **UE-659**

Procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE, **UE-682**

Productos pesqueros originarios de Ceuta y Melilla, **UE-648**

Profesores Asociados: **EST-21**

Programa "Cultura 2000", **UE-763**

Programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres, (programa Daphne II), **UE-655**

Programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules), **UE-604**

Programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules), **UE-690**

Programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres, **UE-656**

Programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea y el apoyo a actividades específicas en el ámbito de la educación y la formación, **UE-762**

Programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la cultura, **UE-764**

Programa de acción comunitario para la promoción de organismos activos a escala europea en el ámbito de la juventud, **UE-765**

Programa de estímulo al desarrollo, la distribución y la promoción de obras audiovisuales europeas (media plus - desarrollo, distribución y promoción), **UE-719**

Programa de formación para los profesionales de la industria europea de programas audiovisuales (media-formación), **UE-718**

Programa de observación de CE aplicable a buques de pesca que faenen en zona de regulación de la Organización de la Pesca del Atlántico Noroccidental (NAFO), **UE-647**

Programas de ayuda comunitarios de preadhesión, **UE-713**

Programas de control de la actividad pesquera realizados por los estados miembros, **UE-649**

Programas de erradicación, seguimiento y control de las enfermedades de los animales, **UE-632**

Protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales, que causan perjuicios a las compañías aéreas comunitarias, **UE-670**

Protección de especies de fauna y flora silvestres, **UE-743**

Protección de los arrecifes de coral de aguas profundas, **UE-639**

Protección de los buques y las instalaciones portuarias, **UE-664**

Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a Agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo, **UE-653**

Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto), **UE-603**

Protocolo que modifica el Convenio de 29 de julio de 1960 sobre la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, **UE-715**

Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, **UE-591, UE-594**

Recursos propios del Banco Central Europeo, **UE-695**

Red transeuropea de transporte, **UE-679**

Red transeuropea de transporte, **UE-742**

Redacción en maltés de los actos de las instituciones de la Unión Europea, **UE-584**

Redes transeuropeas, **UE-739**

Régimen de garantías para los productos agrícolas, **UE-608**

Régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes estados miembros, **UE-689**

Regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, **UE-613, UE-614**

Registro Civil: **EST-26**

Registro Mercantil: **EST-18**

Registro Público de Contratos: **EST-14**

Registro voluntario de licitadores: **EST-13**

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, **UE-589, UE-592**

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, **UE-590, UE-593**

Reglamento interno de Eurojust, **UE-793**

Reglamento interno del Comité de las Regiones, **UE-597**

Reglamento interno del Consejo General del Banco Central Europeo, **UE-587**

Reglamento interno del Consejo, **UE-588**

Representación del pueblo de Chipre en el Parlamento Europeo, **UE-596**

Requisitos de seguro de las compañías aéreas y operadores aéreos, **UE-665**

Responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, **UE-745**

Restricciones específicas aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq, **UE-778**

Revisión en vía administrativa: **EST-24**

Salud animal y bienestar de los animales, **UE-622**

Sanidad: **MAD-4; RIO-2; ARA-7; AND-12**

Sector Financiero: **EST-16**

Seguridad de la aviación civil, **UE-669**

Seguridad de las aeronaves de terceros países que utilizan los aeropuertos de la Comunidad, **UE-673**

Seguridad de los ferrocarriles comunitarios, **UE-674**

Seguridad del suministro de gas natural, **UE-691**

Seguridad del suministro de gas natural, **UE-729**

Seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras, **UE-678**

Seguridad para túneles de la red transeuropea de carreteras, **UE-741**

Sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET), **UE-698**

Sistema de Información de Schengen, **UE-795**

Sistema de Información de Visados (VIS), **UE-799**

Sistemas de telepeaje de las carreteras de la Comunidad, **UE-677**

Solicitudes de clasificación de empresas: **EST-15**

Subvenciones: **BAL-5**

Televisión: **EST-33**

Título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, **UE-794**

Toma de muestras de drogas incautadas, **UE-800**

Transferencia de buques de carga y de pasaje entre registros de la Comunidad, **UE-666**

Transferencia intracomunitaria de explosivos, **UE-738**

Unidad Integrada de Policía en la República Democrática del Congo (RDC), **UE-783**

Universidades: **ARA-8**

Urbanismo: **VAL-5, GAL-5**

Valoraciones catastrales: **EST-23**

Vivienda: **EXT-3, CAT-5, ARA-9; AND-13**

Zonas críticas de las zonas restringidas de seguridad de los aeropuertos, **UE-672**

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES¹

El Decreto 59/2005, de 1 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos. Una norma lampedusiana

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. II. LOS DOS DECRETO LEÍDOS EN PARALELO. III. VALORACIÓN DE LAS DIFERENCIAS. IV. JUICIO SOBRE EL DECRETO 59/2005

I. INTRODUCCIÓN

En el número 39 de esta revista y en esta misma Sección de *Noticias de la Administración Autonómica* correspondiente al periodo julio-agosto-septiembre de 2000 dábamos cuenta y comentábamos el Decreto 358/2000, de 18 de julio que regula el procedimiento para la instalación, ampliación, traslado y puesta en funcionamiento de los establecimientos e instalaciones industriales, así como el control, responsabilidad y régimen sancionador de los mismos (BOJA núm. 106 de 2000). Cuando el BOJA núm. 117 de 2005 alumbró el Decreto que se menciona en el encabezamiento de este comentario, se nos ocurrió que podría ser de interés realizar un estudio comparativo, en el que pudiésemos constatar la evolución de la normativa de nuestra Comunidad Autónoma en relación con una materia que consideramos de importancia para el desarrollo económico y social de Andalucía. Como es natural, al leer el título del Decreto no recordábamos el del anterior y no nos percatamos de su identidad –a decir verdad en el título hay una pequeña diferencia: el de 2000 dice “que regula” mientras en de 2005 se dice “por el que se regula”-. Sin embargo, la lectura del nuevo

¹ Esta sección se ha realizado bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

Decreto no dejó de causarnos extrañeza que empezó a subir de tono hasta llegar el nivel de lo sorprendente cuando comprobamos que el Decreto 59/2005, de 1 de marzo y el Decreto 358/2000, de 18 de julio son idénticos, con ligerísimas variantes, que vamos a destacar, algunas de las cuales hacen subir aún más, si cabe el tono de la sorpresa y la transformarían en perplejidad del ciudadano si éste tuviese afición por la literatura que desgranar los Boletines Oficiales, concretamente el BOJA. Afortunadamente esto no es así, de manera que podemos ahorrarnos el bochorno que acarrear situaciones como la presente cuantos desarrollamos nuestra actividad en los aledaños de la acción administrativa.

II. LOS DOS DECRETOS LEÍDOS EN PARALELO

Después de varias lecturas en paralelo de los textos de ambos Decretos parece conveniente destacar los puntos de diferencia ya que todo lo demás es rigurosamente idéntico. Naturalmente, tanto algunas de las escasas diferencias como las habituales identidades sugieren interesantes reflexiones, al menos, mientras no tengamos unos elementos de juicio que nos sirvan para poder arriar velas de nuestro ánimo actual profundamente sorprendido e intrigado.

Enunciamos, antes que nada estas diferencias y, a continuación, pasamos a realizar las reflexiones que esta situación nos sugiere.

- 1) El Decreto 358/2000 titula a su preámbulo con esa palabra, mientras que el 59/2005 no la denomina de manera alguna.
- 2) El contenido de ambos preámbulos es idéntico con la única diferencia de que el del año 2000 *se fundamenta en la voluntad de la Junta de Andalucía y los firmantes de los Pactos por el Empleo y la actividad productiva de agilizar la instalación, ampliación, traslado y puesta en marcha de la actividad industrial y productiva* mientras en 2005 el fundamento es la misma voluntad de la Junta de Andalucía y los firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social, de agilizar...lo mismo.
- 3) En el apartado a) del número 5 del art. 5 de la versión de 2005 se integra en un único párrafo la expresión *La forma y contenido del justificante de la presentación se desarrollará reglamentariamente*. Esta frase aparece también en el Decreto de 2000 pero en párrafo aparte dentro del mismo apartado y artículo.
- 4) En el artículo 6 encontramos la única referencia relativamente sustantiva, por calificarla de alguna manera, pues la nueva versión de

2005 incorpora el siguiente inciso: *y que, en su caso, se han previsto los medios y adoptadas las medidas pertinentes de acuerdo con lo previsto en el artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales.*

- 5) El art. 9 del Decreto 59/2005 añade el siguiente párrafo: *Sin perjuicio de lo anterior, las acciones u omisiones que pueden constituir infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales se sancionarán de acuerdo con ésta.* No estaba en el Decreto de 2000.
- 6) El Decreto de 2005 contiene una Disposición derogatoria del Decreto 358/2000 y de la Orden de 16 de octubre de 2000 por la que se dictaron normas para su desarrollo.

III. VALORACIÓN DE LAS DIFERENCIAS

No requiere argumentación alguna la conclusión de que las diferencias entre un texto y otro son irrelevantes desde el punto de vista normativo: ninguna justifica la derogación del Decreto de 2000 ni mucho menos su sustitución por una norma de las características de la nueva que nada le añade. Como puede observarse las diferencias son estrictamente formales, sin contenido alguno (n^o 1 y 3) o bien son innecesarias por traer su fuerza de obligar de otras normas, con lo que su ausencia no hubiera mermado en nada su obligatoriedad (n^o 5) o se refieren a cuestiones meramente instrumentales de constancia documental (n^o 4) cuya ubicación adecuada hubiera sido la modificación de la Orden de desarrollo del Decreto, que también se ha derogado.

A la vista de lo expuesto si llama –y mucho– la atención la diferencia a que se alude en el n^o 2: la sustitución de la voluntad de la Junta y los firmantes de los Pactos por el Empleo y la actividad productiva y los actuales firmantes del VI Acuerdo de Concertación Social. En efecto, se supone que éstos se pronuncian sobre la situación actual que está configurada por el Decreto 358/2000, por lo que la necesidad de agilizar la tramitación a que se hace referencia ha de hacerse respecto esa regulación, en consecuencia si se repite exactamente en el Decreto de 2005 ¿qué han hecho tales firmantes y a que agilización se refieren, cuando el nuevo Decreto no modifica ni el Anexo? La repetición del Decreto en los términos en que se ha hecho ¿forma parte del Acuerdo de Concertación Social? En tal caso ¿qué seriedad tiene la famosa Concertación Social? Si lo que se ha pactado es una real agilización ¿son conscientes los servicios jurídicos de los firmantes diferentes de la Junta de Andalucía de que la reforma y lo reformado son idénticos?

Posiblemente, los titulares de la voluntad que fundamenta el nuevo Decreto hayan constatado que la instalación, ampliación o traslados de este tipo de establecimientos en Andalucía son los adecuados y suficientemente ágiles desde el año 2000. En tal caso no quedará más que darles la enhorabuena puesto que, más o menos, son los mismos que lo hicieron, pero no parece que lo mejor para celebrarlo sea repetir el Decreto que se aprobó entonces, eso sí diciendo que es para agilizarlo.

Que el Decreto de 2000 era enrevesado y oscuro, más para confundir que para guiar la acción de los agentes económicos y facilitar su labor, es un juicio que se desprende de su sola lectura. La estructura del Anexo es un monumento a la confusión. La ocasión era la propia para simplificar y aclarar. Así si tiene sentido apelar a los firmantes de Acuerdo de Concertación Social, pero para repetir lo mismo y con las mismas palabras...

La última diferencia entre ambos Decretos cae por su peso: el de 2005 deroga expresamente al de 2000 y su orden de desarrollo. Es un detalle que no podemos menos que agradecer: efectivamente ¿se ha reparado en la angustia que supondría una derogación tácita? Obligaría a un análisis comparativo de ambos textos mucho más minucioso que el que hemos realizado, con la angustia, además, de no saber si habrá posibles contradicciones y donde se encontrarán. Afortunadamente el Gobierno nos ha ahorrado esa zozobra y sabemos bien que el Decreto 358/2000 ha sido derogado por el Decreto 59/2005, aunque en el fondo no sepamos muy bien que es lo que se ha hecho pues lo mismo ha sido sustituido por lo mismo, hasta el punto de respetarse las mismas disposiciones transitorias: se ve que esa transitoriedad va camino de la permanencia.

IV. JUICIO SOBRE EL DECRETO 59/2005

No es la primera vez que a lo largo de nuestra experiencia de seguimiento y análisis de la actividad administrativa encontramos un fenómeno como el descrito, pero a decir verdad, creíamos que fenómenos como éste habían quedado superados. Vemos que no; y, además, lo encontramos en una norma de rango elevado –un Decreto– y una materia de trascendencia social. No podemos admitir que nos encontremos ante un simple *lapsus*. Lo de que las normas reglamentarias son simples *ocurrencias de funcionarios* está ya muy lejos. Además, esta norma se inserta en el marco de la Concertación Social, por tanto, no es un producto del oscuro covachuelismo deslizado a las páginas de un diario oficial para dormir en ellas sin trascendencia ni proyección social.

A tenor de lo que se dice en su preámbulo, el Decreto ha sido sometido a las consultas previstas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y cuenta con el parecer favorable del Consejo Consultivo, también según el preámbulo, aunque empezamos a temernos que también se haya copiado esta parte del preámbulo como se ha copiado la parte dispositiva de la norma.

No sabemos qué se ha pretendido con esta operación, pero no podíamos dejarla pasar sin un comentario y sin dejar constancia para el futuro de lo que no sabemos a ciencia cierta como calificar ¿chapuza? ¿tomadura de pelo? ¿falta de seriedad en el gobierno de la Comunidad Autónoma? ¿Simple error al que todos estamos sujetos? Nos gustaría muchísimo que fuera esto último, porque todo lo demás demostraría que Andalucía se merece un Gobierno mejor. Se nos podría responder que somos catastrofistas e hipercríticos, que lo que realmente se quería hacer era introducir las modificaciones que se ha introducido, y aquí hemos señalado, y, para ello, se ha adoptado la técnica que ha parecido más oportuna. Y posiblemente esta sea la explicación de todo, pero igualmente, desde aquí decimos que eso no se sostiene, justamente por todo lo que llevamos dicho. Si es así, se ha actuado con notoria incompetencia. En efecto, ninguna de las modificaciones era necesaria, pues tienen fuerza normativa al margen del Decreto, a lo más, la única que tiene sentido en sí misma (n.º 4 de las reseñadas más arriba) –ya lo hemos dicho– hubiera tenido mejor acogida en una reforma de la Orden de desarrollo, que se ha derogado también, suponemos que para volverla a reeditar con las modificaciones que se insertan en el Decreto.

Si a pesar de todo lo que se quería era hacer una reforma del Decreto 358/2000 en los términos en que se ha realizado era preciso indicarlo así, aunque en tal caso posiblemente el efecto político no sería el mismo. En el preámbulo ya no se podría afirmar que el fundamento del Decreto era la voluntad de la Junta y de los firmantes del Acuerdo de Concertación Social de agilizar tramitación alguna, sino que, por el contrario, habría que partir de una afirmación de complacencia acerca de la situación instaurada en el Decreto 358/2000. Evidentemente esto sería políticamente incorrecto, pues de sobra sabemos que cuando no se quiere cambiar es fundamental dar la impresión de cambio: que todo cambie para que todo siga igual.

Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma

I. ADMINISTRACIÓN LOCAL

ORDEN de 4 de febrero de 2005, por la que se regula la distribución de las transferencias a los Ayuntamientos Andaluces para la Nivelación de servicios municipales en el ejercicio 2005.

BOJA núm. 34, de 17 de febrero.

II. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DECRETO 1/2005, de 11 de enero, por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria.

BOJA núm. 9 de 14 de enero.

ACUERDO de 8 de febrero de 2005, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de Inspección para la Mejora de la Calidad de los Servicios – 2005.

BOJA núm. 30, de 11 de febrero.

DECRETO 61/2005, de 1 de marzo, por el que se suprimen determinados órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía

BOJA núm. 49, de 9 de marzo.

DECRETO 21/2005, de 1 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de la Energía.

BOJA núm. 30, de 11 de febrero.

ORDEN de 21 de febrero de 2005, sobre disponibilidad pública de los programas informáticos de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus Organismos Autónomos.

BOJA núm. 49, de 10 de marzo.

DECRETO 55/2005, de 22 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua.

BOJA núm. 51, de 14 de marzo.

III. COMERCIO

ORDEN de 20 de diciembre de 2004, por la que se autoriza la celebración de Ferias Comerciales con el carácter de oficial en Andalucía y se aprueba el calendario para el año 2005.

BOJA num. 7 de 12 de febrero.

ORDEN de 24 de enero de 2005, por la que se modifica la de 20 de diciembre de 2004, por la que se autoriza la celebración de Ferias Comerciales con el carácter de oficial en Andalucía y se aprueba el calendario para el año 2005.

BOJA núm. 28, de 9 de febrero.

ORDEN de 8 de febrero de 2005, por la que se modifican las condiciones de autorización de determinadas Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía.

BOJA núm. 44, de 4 de marzo.

IV. FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO 18/2005, de 25 de enero, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a varias Consejerías.

BOJA núm. 29 de 10 de febrero.

DECRETO 30/2005, de 8 de febrero, por el que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

BOJA núm. 39, de 24 de febrero.

DECRETO 68/2005, de 8 de marzo, por el que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

BOJA núm. 56, de 21 de marzo.

DECRETO 69/2005, de 8 de marzo, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de la Presidencia.

BOJA núm. 56, de 21 de marzo.

V. SALUD

DECRETO 577/2004, de 28 de diciembre, por el que se asignan al Servicio Andaluz de Salud las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el Real Decreto 1784/2004, de 30 de julio, en materia de asistencia sanitaria encomendada al Instituto Social de la Marina.

BOJA núm. 9 de 14 de enero.

NOTICIA DE
REVISTAS AUTONÓMICAS

Noticia de Revistas Autonómicas*

(1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, *Reforma de Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias*, "R.V.A.P." núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 97-123.

En este estudio JIMÉNEZ ASENSIO reflexiona sobre el melón abierto de las reformas estatutarias, y en particular el caso de *Catalunya*. El autor considera que el problema de la ampliación de competencias solamente puede llevarse cabo a través de una reforma de la Constitución o por medio de las leyes del art. 150 1 y 2 de la Constitución, mientras que la mejora de la calidad del autogobierno puede perfectamente lograrse con una serie de medidas legislativas, entre las que sí es cierto que no cabe excluir algún margen de acción aunque mas limitado a la reforma estatutaria. JIMÉNEZ ASENSIO analiza cinco posibles escenarios: 1) reforma de la Constitución; 2) reforma del Estatuto de Autonomía; 3) utilización de las leyes del art. 150 1 y 2 de la Constitución; 4) Reforma de las leyes Orgánicas, leyes competenciales y otra serie de medidas legislativas; 5) reforma de la legislación básica y la reducción del papel protagonista del Tribunal Constitucional en la definición de lo básico. El autor cree que, sin perjuicio de que la elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña se tramite y apruebe, la mejora de la calidad del autogobierno no pasa exclusivamente por esa vía, sino que requiere de todas esas medidas de acompañamiento, pues sin ellas la reforma será meramente aparente y apenas nada efectiva. En consecuencia, cabría ampliar competencias a través de las vías de las leyes del art. 150 1 y 2 de la Constitución, sería necesario modificar un buen número de leyes orgánicas (LOTCA, LOFCA, LOPJ, etc.), así como reformar los Reglamentos de las Cámaras, y, en fin, transitar por la vía de cambiar radicalmente la forma de legislar en sede estatal, dotando de un papel protagonista al Senado en este proceso y ampliando así realmente los espacios de configuración del legislador autonómico. Debemos dar cuenta al lector de la importante aportación posterior a este estudio que constituye el libro de mas de 400 páginas coordinado por el Prof. TEROL BECERRA, *El Estado autonómico in fieri. La reforma de los estatutos de autonomía*, IAAP, Sevilla 2005.

PACHO BLANCO, José Manuel, *Aproximación jurídica a las realidades de las segundas cámaras legislativas: reflexiones para la reforma constitucional del Senado español: cámaras de notables versus cámara de representación territorial*, "R.V.A.P." núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 235-264.

* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA.

Tras analizar la evolución del Senado en la historia del constitucionalismo español y en el proceso constituyente y nuestra Carta Magna, el autor analiza la composición del Senado y las segundas cámaras en el derecho comparado (senado tradicional de origen nobiliario y su adaptación, federalismo occidental (senado norteamericano y los consejos federales centroeuropeos) y el *tertium genus* (segunda cámara belga y el bicameralismo italiano). PACHO BLANCO concluye que la reforma debiera basarse en el desarrollo íntegro del art. 69.1, lo que nos avocaría a pergeñar una cámara de representación territorial y sus funciones debieran ser funciones encaminadas a la integración y cooperación entre cada uno de los entes territoriales autónomos y el Estado. En cuanto a su composición, el autor se decanta por una fórmula mixta en la que privilegia a las nacionalidades históricas. Como andaluz y federalista simétrico convencido, el que recensiona no puede suscribir esto último.

RAIMONDI, Salvatore, *Evolución y problemas de las regiones en Italia*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 365-379.

ZOCO ZABAALA, Cristina, *Unidad y plurinacionalidad en el modelo territorial del Reino Unido: un estudio comparado con España, Francia e Italia*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 409-433.

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, *Pluralismo y nacionalismo*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 191-207.

Piensa el autor que el modelo constitucional llamado "Estado Autonómico", a los veinticinco años de su alumbramiento encaja de forma razonable en la realidad plural de España. El pluralismo, por tanto, ha crecido y alcanzado una saludable mayoría de edad en estos años, especialmente en el tema erritorial. Sin embargo, aún es posible, y deseable, alcanzar mejores equilibrios entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sobre todo, porque, en su opinión, el pluralismo necesita planteamientos abiertos, equilibrados y moderados. Mas libertad, y menos imposición.

TRÍAS PRATS, Bartomeu, *La actuación exterior de las Comunidades Autónomas para la cooperación al desarrollo en el marco constitucional*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 285-239.

En definitiva, el autor despues de exponer el bloque de la constitucionalidad, defiende que el principio de territorialidad no puede impedir que las Comunidades Autónomas puedan realizar actividades mas allá de sus fronteras, siempre que estas actividades no lesionen las competencias de otros entes, principalmente el Estado, y no supongan el establecimiento de relaciones jurídico-públicas, es decir, relaciones que puedan comprometer la responsabilidad del Estado, en cuanto que único sujeto de las relaciones internacionales.

(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.

RAMIÓ MATAS, Carles, *E-administración y nuevos modelos de gestión pública: una propuesta de decálogo normativo*, "R.V.A.P." núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 321-335.

SARMIENTO MÉNDEZ, Xosé Antón, *A consideración dinámica da Xunta de Galicia: funcionamento do Consello e procedementos do executivo*, "REGAP", setembro-diciembre 2003, pp. 225-240.

ESEN, Seli, *El presente y perspectivas de futuro de la organización territorial del poder político en Turquía*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 381-407.

NOGUEIRA LÓPEZ, Alba, *La evaluación de la actividad docente e investigadora del profesorado de las Universidades Públicas*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 47-81.

Este trabajo realiza una profunda y rigurosa crítica del sistema. Describe el proceso de multiplicación de estructuras de evaluación con procedimientos o destinatarios coincidentes y las funciones de las agencias de evaluación en materia de profesorado y su régimen competencial. Estudia en particular la ANECA y su problemática forma fundacional respecto del ejercicio de potestades administrativas y las agencias autonómicas (Andalucía, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares y Madrid). El trabajo lo culmina el análisis de la actividad de evaluación (procedimiento y control jurisdiccional) repasando la designación de evaluadores, criterios y procedimientos de evaluación. Cree que estas cuestiones han sido resueltas con parquedad en la normativa –la designación de evaluadores-. Denuncia la inaplicabilidad de las normas de recusación en la ANECA, silencio o plazos de emisión. La autora es igualmente implacable con los criterios de la Aneca que por genéricos "tan solo justifican su publicación por una voluntad de dar una cobertura jurídico pública al desarrollo posterior de estos criterios por la ANECA. Esa generalidad contrasta con los fijados por la Agencia de Calidad de las Universidades de Madrid. El trabajo da cuenta de los datos normativos y jurisprudenciales. La autora cree respecto de la ANECA que la sede natural de la evaluación debiera ser un organismo público sometido al derecho administrativo y que el procedimiento de evaluación previsto tan solo pretende maquillar la evidencia de que estamos ante una potestad administrativa que no puede ejercer un ente de naturaleza privada por lo que introduce ese peculiar mecanismo de asunción del resultado de la evaluación o informe por parte de la Administración mediante la "resolución certificación". Crítica por insuficiente la aceptación de la motivación por guarismos y su ocasional respaldo jurisprudencial.

Por encima de estas sabias consideraciones, no me resisto a opinar desde la legitimidad que da haber sido satisfactoriamente evaluado cada vez que lo he solicitado. Entiendo que el sistema actual es ineficiente, injusto y burocrático. Se cumple la máxima según la cual la burocracia genera burocracia cual *gremlium* en el agua. Creo

que es absolutamente cicatero y que genera un círculo vicioso: a los profesionales mal retribuidos no se les puede exigir. De suerte que la injusticia del sistema genera un reconocimiento colectivo de miseria –miserables son los complementos– con eventuales cabezas de turco o payasos de las bofetadas *entre los más débiles*. Creo que produce agravios sin justificación posible entre los profesores universitarios de distintas ramas: en Economía es absolutamente leonino en comparación con otras ramas como el Derecho. Incorporan criterios *ad personam* con sobrevaloración de los servicios institucionales. Creo que no contempla las distintas edades y momentos del profesor: no puede poner la obligación de gimnasia olímpica a profesores de 65 años como si fueran iguales que los de 25. Las evaluaciones autonómicas exigen tal despliegue que solo pueden limitarse a la recepción de papeles y a la aplicación de criterios formales entre los que predomina “el peso” (¿existirán criterios?). Existe un halo de sospecha de arbitrariedad, favoritismo e ineficiencia que produce una profunda tristeza entre quienes seriamente creemos en la Universidad. Si de evaluación de calidad se trata: *quid custodes custodes?*

Respecto del control, la ANECA y sus clónicos autonómicos son poderes públicos a efectos de amparo y, en mi opinión, puede haber situaciones de lesión del art. 23 CE, que no protege solo el acceso a la función pública, sino también frente a la perturbación a quienes son ya funcionarios. Confío en que un Tribunal valiente acabe con la mascarada.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B. Lorenzo, *eficacia, jerarquía y obediencia*, “RARAP” núm. 25 diciembre 2004, pp. 209-231.

Este interesantísimo estudio teórico-práctico se centra en el deber de obediencia del funcionario y la grave desconsideración del superior como manifestación del principio de autoridad (aspecto penal, aspecto administrativo-disciplinario de la desobediencia al superior, aspecto administrativo-disciplinario de la desconsideración al superior, grave desconsideración y derecho a la libertad de expresión, el exceso de crítica como cualificación del ilícito, y desconsideración de los superiores por medio del correo electrónico). El estudio está salpicado con las sentencias *leading cases*.

HERNÁNDEZ DE LA TORRE Y GARCÍA, José María, *Sobre el uso y abuso del término empleados públicos*, “RARAP” núm. 25 diciembre 2004, pp. 233-241.

GORGEMANSM Sophie & FERNÁNDEZ, María, *Dos décadas de planificación de recursos humanos de la Administración General del Estado*, “RARAP” núm. 25 diciembre 2004, pp. 243-263.

(3) § Derechos Fundamentales, Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.

AGUDO ZAMORA, Miguel J., *El contenido del derecho a la autonomía universitaria en la Ley Orgánica de Universidades*, “R.V.A.P.” núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 11-50.

En este estudio se analiza el concepto de autonomía universitaria (naturaleza, sujeto y contenido) en la LOU. Se trata de un derecho fundamental que corresponde a cada Universidad. El contenido esencial de la autonomía universitaria consiste en ser la garantía institucional de la libertad académica, es decir, la libertad de enseñanza y de investigación frente a todo tipo de injerencias externas, de manera que, en todo caso, la libertad de ciencia quede garantizada, tanto en su vertiente individual como institucional, entendida esta, además como la correspondiente a cada Universidad en particular. El derecho fundamental a la autonomía universitaria es un derecho de configuración legal que no tiene más límite, en cuanto a su regulación, que el respeto del contenido esencial. En opinión de AGUDO ZAMORA, la Ley Orgánica de Universidades no ha supuesto gran novedad en relación a la determinación de la autonomía universitaria que la Ley de Reforma Universitaria formuló, pero ha introducido varios preceptos que podrían afectar a la autonomía política y académica de las Universidades y sobre los cuales el Tribunal Constitucional deberá pronunciarse en su momento.

MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La delegación como técnica de modulación competencial interorgánica. Régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos*, "R.V.A.P." núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 189-234.

Escribe el autor una verdadera lección sobre la delegación pasando revista a los datos normativos adobada con la mas importante doctrina científica y la jurisprudencia.

MESEGUER YEBRA, Joaquín, *La delegación de firma como técnica de modulación competencial interorgánica: Régimen jurídico y aplicación práctica: virtudes y defectos*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 265-283.

Complemento del anterior en la misma línea.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki, *El velo islámico en la Universidad turca. Nota a la STEDH de 29 de junio de 2004, Sahin c. Turquía*, "R.V.A.P." núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 318-360.

SEBASTIAN LORENTE, Jesus J., *El régimen jurídico de los actos y procedimientos administrativos en materia tributaria*, "RArAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 125-187.

Nos encontramos con verdadero manual de bolsillo que permite desde una síntesis bien ejecutada contemplar de un plumazo las especialidades de los actos y procedimientos tributarios. Materia, por cierto, abandonada de estudio cual pelota que bota entre dos jugadores de dobles en el tenis. Ocurre tanto esto en lo fronterizo (piénsese en otro ejemplo no menos importante y recurrente: el derecho administrativo sancionador laboral con no menos especialidades). El estudio comienza abor-

dando la aplicación supletoria del derecho administrativo general en el derecho tributario (la cláusula de supletoriedad en la nueva Ley General Tributaria). En definitiva, la regla de la supletoriedad del Derecho administrativo en el ámbito tributario que efectúa el art. 7.2 de la LGT –con idéntica y literal formulación que en la versión tradicional-, al margen de su imprecisión, se completa ahora con una declaración expresa de la aplicación supletoria de las disposiciones reguladoras de los procedimientos administrativos y del régimen de notificaciones administrativas. En consecuencia, además de los derechos y garantías procedentes del ámbito administrativo que la nueva ley tributaria ha recogido de manera exhaustiva (aunque restrictiva en algunos procedimientos) y de la aplicación directa de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas a las Administraciones Tributarias, las dudas que se habían suscitado sobre la efectividad de la Ley administrativa, en grado de supletoriedad, respecto de los procedimientos tributarios, desaparecen ahora en su favor. El resto del estudio minuciosamente desgrana las especialidades y particularidades de los derechos y garantías de los obligados tributarios; el régimen jurídico de los actos tributarios; los procedimientos especiales de revisión de los actos tributarios y el recurso de reposición en materia tributaria. Permítasenos opinar a nosotros. Las frescura del derecho administrativo tributario admitiendo expresamente, por ejemplo, las notificaciones a los empleados de la comunidad de vecinos es de interés y bien podría inspirar futuras reformas en el tronco común.

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, *Sobre la legitimación procesal activa de los colegios profesionales y su titularidad de derechos fundamentales (Comentario a la STC de 23 de marzo de 2004)*, “RArAP” núm. 25 diciembre 2004, pp. 355-359.

(4) § Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.

BURLADA ECHEVESTE, José Luis, *¿Es posible la usucapión ordinaria por la Administración en los casos de vía de hecho? Nota a la STS de 28 de noviembre de 2003*, “R.V.A.P.” núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 339-360.

Excelente comentario de esta sentencia del Tribunal Supremo que se separa de una línea jurisprudencial anterior que entiende que la posesión adquirida por la Administración por medio de la vía de hecho, al no ser pacífica, no puede considerarse hábil para la usucapión (STS de 8 de abril de 1995 y 6 de marzo de 1997).

ANEIROS PEREIRA, Jaime, *O xuro de mora na xestión tributaria de Galicia*, “REGAP”, setembro-diciembre 2003, pp. 141-211.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo, *La valoración del suelo rústico destinado a sistemas generales (a propósito del sentencia del TSJ de Castilla y León de 1 de julio de 2004)*, “RArAP” núm. 25 diciembre 2004, pp. 333-353.

Cree el autor que nos encontramos ante una línea jurisprudencial asentada del TS en la materia pero contestada doctrinalmente y por sentencias de Tribunales Superiores de Justicia.

Por vía conclusiva sintetiza el régimen aplicable: este tiene un ámbito de certeza: los terrenos necesarios para sistemas generales de los que son responsables las entidades municipales, en caso de ser obtenidos por expropiación, comportan la valoración del suelo como urbanizable, en función del destino del bien expropiado, no de su naturaleza anterior a la expropiación. Pero también existe un ámbito de incertidumbre en el caso de las infraestructuras supralocales, en términos urbanísticos, también sistemas generales. La posición del Tribunal Supremo atiende a la relevancia del impacto urbanístico de los nuevos servicios e infraestructuras a la hora de decidir la valoración aplicable (con el criterio de “crear ciudad”) tras lo que subyacen consideraciones de equidad.

BIENDICHO GRACIA, Luis f., *La responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas en Aragón*, “RArAP” núm. 25 diciembre 2004, pp. 83-123.

Aborda la regulación aragonesa en la Ley 5/2002 que pivota sobre la diferenciación entre daños agrarios y no agrarios. En principio el título de imputación se soporta sobre la procedencia de la pieza, entendida como el lugar donde anidan los animales en relación física de proximidad o colindancia con aquél en el que ocurrió el hecho dañoso, si bien este criterio se distorsiona cuando la responsabilidad procede de daños de naturaleza distinta de la agraria, atendiendo al contenido del artículo 71.5 de la Ley, que obliga a la comunidad autónoma a asumir el pago de las indemnizaciones por tales daños. Estima BIENDICHO GRACIA que esta regulación altera la regulación civil y el propio régimen de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de los servicios públicos conforme al art. 106. 2 CE. La Administración, por imperativo legal, va asumir las consecuencias económicas de una responsabilidad que, cuando no gestiona el acotado, es extracontractual y de tercero, mediante el pago directo de las indemnizaciones por los daños causados por accidentes, fundamentalmente de tráfico, provocados por pieza cinegéticas que provienen de cotos que no son de su titularidad convirtiendo a la Administración en garante frente al perjudicado, y, por ello, en aseguradora universal de riesgos. Cree que esta solución legislativa no se justifica atendiendo a la finalidad legítima pretendida por el legislador autonómico: favorecer la explotación cinegética del territorio para la mejor conservación y mantenimiento de los recursos.

SEBASTIAN LORENTE, Jesús J., *El régimen jurídico de los actos y procedimientos administrativos en materia tributaria*, “RArAP” núm. 25 diciembre 2004, pp. 125-187. *Vid.* (3).

(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).

EZQUERRA HUERVA, Antonio, *Hacia un concepto objetivo de servicio público en el contexto comunitario europeo*, "R.V.A.P." núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 51-95.

Examina EZQUERRA HUERVA el tránsito de los servicios públicos tradicionales a las actividades o servicios regulados realizando una aproximación al régimen jurídico de estos últimos. Así, el autor afirma que la denominada liberalización de servicios no ha entrañado un total desplazamiento de la Administración Pública por parte de las fuerzas y de los agentes privados. La Administración continúa ocupando un papel particularmente relevante –ejercitado directamente o a través de alguna forma de personificación pública– a través de sus verdaderamente amplios poderes de intervención (otorgamiento de autorizaciones, supervisión e inspección, potestad de incidencia en materia tarifaria, ejercicio de la potestad sancionadora). Estudia a continuación la afirmación de un concepto objetivo de servicio público en el Derecho europeo: "servicios de interés económico general" y el "servicio universal"; la aplicación del art. 86.2 TCE por el TJCE; la caracterización de los servicios de interés económico general por la Comisión en las Comunicaciones sobre "los servicios de interés general" en Europa; la consideración de los mismos como "valor común de la Unión" y su vinculación con la promoción de la cohesión social y territorial por el vigente art. 16 TCE; el reconocimiento de un derecho de acceso a los servicios de interés económico general por el art. 36 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea; y, por último, el servicio universal. El autor cree que en el ordenamiento jurídico español actual el servicio público goza de una excelente salud. Una actividad será servicio público en la medida en que sea esencial para la ciudadanía, y por ello será legítima la intervención administrativa y la imposición de restricciones a la libre competencia. Pero ese carácter esencial no exige que el sector público se convierta en su titular. Puede considerarse extinguida, en definitiva, la identificación entre servicio público y titularidad pública de la actividad.

GONZÁLEZ MARINÑAS, Pablo, *Duplicidades punitiva entre sanciones administrativas e penas: unha nova visión constitucional (STC 2/2003, do 16 de xaneiro)*, "REGAP", setembro-diciembre 2003, pp. 215-221.

Excelente comentario a la STC 2/2003, de 16 de enero, del Pleno (previa sanción no excluye ulterior condena, siempre que se descuente lo ya sancionado – el principio *non bis in idem* no prohíbe el doble «reproche afflictivo», sino la reiteración sancionadora de los mismos hechos con el mismo fundamento padecida por el mismo sujeto). Creo que una sanción administrativa impuesta *ex ante* a la condena por delito ecológico es una sanción nula de pleno Derecho, nulidad sobrevenida ex art. 62.1 a) de la Ley 30/92 y como tal debe dejarse sin efecto mediante la revisión de actos de gravamen. La previa STC 177/1999 desconoce la propia jurisprudencia constitucional y el ordenamiento que ordena la paralización de un procedimiento sancionador cuando el instructor considere que las actuaciones pueden ser constitutivas de delito. En casos graves es difícil que tal descoordinación se produzca entre orden penal y administrativo (ninguna Administración va imponer una sanción mientras se tramita un proceso

por delito ecológico en un supuesto como el de Aznalcóllar o el Prestige), pero en casos modestos sí puede producirse dicha descoordinación, y la solución correcta no es la apuntada por la STC 177/1999, ni en la STC 2/2003 sino la que aquí sostenemos –obviamente acatando la infabilidad constitucional del TC–.

(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.).

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki & LAZCANO BROTONS, Íñigo, *Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos*, “R.V.A.P.” núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 125-187.

Resaltamos la importancia de este trabajo que realiza una importante contribución al estudio del paisaje (tema hasta hace nada con escaso tratamiento doctrinal prácticamente reducida a los celebres tratamientos de MARTIN MATEO y L MARTIN RETORTILLO). El trabajo realiza una verdadera labor de marquetería describiendo y analizando los elementos del régimen jurídico del paisaje: 1) concepto – con especial dedicación al concepto en la Convención europea del Paisaje celebrada en Florencia el 20 de octubre de 2000; 2) regulaciones jurídicas específicas del paisaje desde el derecho comparado (Francia –Ley del Paisaje de 8 de enero de 1993; Valencia –Ley 4/2004, de 30 de junio de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje–; 3) el paisaje en la normativa del Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco –es de resaltar el análisis de caso en relación con la instalación de un parque eólico–; 4) la protección del paisaje en la normativa general de espacios naturales; y, 5) La protección del paisaje en la normativa de la Reserva de la biosfera de Urdaibai.

El estudio culmina con una selecta bibliografía y un Anexo con las Directrices de Ordenación del Territorio del País Vasco.

URIARTE RICOTE, Maite, *Técnicas de prevención y corrección de la contaminación acústica previstas en la ley del ruido*, “R.V.A.P.” núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 265-318.

Estamos ante un estudio analítico que posee al propio tiempo lo que mi Maestro, el Profesor PÉREZ MORENO llama “tercera dimensión”. Cree URIARTE RICOTE que la planificación del suelo adquiere un especial protagonismo en todas las fases o etapas de aplicación de las distintas técnicas que se regulan en la Ley del Ruido. Sin embargo, se omite la determinación precisa del aspectos de la LR que deberá incorporarse a dicha planificación, el grado o intensidad de su vinculación, y la relación que la zonificación creada por la propia LR ha de mantener con el planeamiento territorial y urbanístico. Por otro lado, en su opinión, la redacción de los preceptos relativos a la adaptación de dicho planeamiento al contenido de la Ley, provoca confusión en cuanto al tipo de plan al que se ha de aplicar el plazo estipulado, y demora indefinidamente el momento en que ha de llevarse a cabo dicha adaptación. Cree la autora que los instrumentos diseñados para afrontar la corrección de aquellos espacios con

problemas acústicos no merecen valoración positiva presentando dos problemas principales: 1) la caracterización misma de las Zonas de Situación Acústica Especial, como espacios irrecuperables a corto y medio plazo desde el punto de vista de la calidad acústica, y sobre los que no se establecen obligaciones administrativas concretas; 2) los peligros derivados de la excepción a la prohibición a edificar en caso de superación de los objetivos de calidad, tanto en las áreas afectadas por la técnicas correctoras de zonificación, como en los demás espacios, cuando se prevé la habilitación municipal para ello. Por último, URIARTE RICOTE señala dos problemas generales de la Ley: el exceso en la remisión reglamentaria y la indefinición competencial con desapoderamiento de las CCAA al otorgar mayor relevancia a la titularidad de la competencia sobre la infraestructura.

GARCÍA URETA, Agustín & CUBERO MARCOS, José Ignacio, *Directiva de Hábitas: principio de precaución y evaluación de planes y proyectos*, "R.V.A.P." núm. 70, septiembre-diciembre 2004, pp. 361-381.

Certero comentario sobre la importantísima *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels contra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*, Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de septiembre de 2004, (Gran Sala) en el asunto C-127/02 (Cuestión prejudicial planteada por el *Raad van State*).

(7) § Varia.

BELLO JANEIRO, Domingo, *a pessoas maiores na Constituição*, "REGAP", setembro-decembro 2003, pp. 15-35.

LUNA SERRANO, Agustín, *Problemas legales sobre tutela, asistencia y protección de las personas mayores (posibles previsiones negociales)*, "REGAP", setembro-decembro 2003, pp. 123-140.

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, Juan Miguel, *Debates parlamentarios y derechos de autor*, "REGAP", setembro-decembro 2003, pp. 57-71.

CONDE-PUMPIDO TOURÓN, Cándido, *Violación de secretos*, "REGAP", setembro-decembro 2003, pp. 89-121.

Estudia CONDE-PUMPIDO TOURÓN el principio de publicidad de las actuaciones judiciales y sus limitaciones. Se centra en el secreto de sumario, su ámbito y protección. El estudio, que cuenta con amplias referencias jurisprudenciales, incluye una amplia y selecta bibliografía.

DEL ÁGUILA, Rafael, *Tolerancia política y democracia*, "RARAP" núm. 25 diciembre 2004, pp. 11-45.

Abreviaturas

A (RCDP)	Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público
REAL	Revista de Estudios de la Administración Local
REGAP	Revista Galega de Administración Pública
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
VV.AA	Varios autores.

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, José Luis. *Estudios sobre el Patrimonio Cultural de España*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2.004.

La editorial Marcial Pons ha publicado recientemente el último trabajo de José Luis ÁLVAREZ ÁLVAREZ titulado *Estudios sobre el Patrimonio Cultural de España*.

Este libro no es una publicación al uso en la bibliografía jurídica española. *Estudios sobre el Patrimonio Cultural de España* recoge por orden cronológico cincuenta y dos trabajos del autor –entre artículos publicados y conferencias pronunciadas– fechados entre los años 1976 y 2004. Es, por consiguiente, una publicación miscelánea y diversa, en la que se suceden cronológicamente estudios sobre aspectos del Patrimonio Cultural como el concepto y naturaleza jurídica de los bienes culturales, el Derecho de la Cultura, el Patrimonio Cultural de la Iglesia Católica, el régimen jurídico del mercado del arte y el coleccionismo, los museos o el fomento y la promoción de la conservación del Patrimonio Histórico-Artístico.

Esta serie de estudios puede suscitar ciertas reservas sobre su utilidad e interés considerando los grandes cambios políticos, jurídicos, económicos y sociales acaecidos durante cuatro décadas. El propio autor parece ser consciente de ello, es más, como pone expresamente de manifiesto en el prólogo, reconoce abiertamente que en los diferentes trabajos se producen reiteraciones en muchos de sus contenidos –nadie escribe y pronuncia conferencias durante tanto tiempo sin repetir el discurso– y que, además, ha decidido no introducir modificaciones o retoques en ninguno de ellos, que se reproducen tal cual fueron inicialmente publicados.

Sin embargo la propuesta de ÁLVAREZ ÁLVAREZ tiene un gran interés que la convierte en un referente indiscutible de la bibliografía sobre la ordenación jurídica del Patrimonio Cultural en España. El propio autor modestamente lo apunta en la introducción (pág. 16) cuando afirma: “puede ser interesante ver la evolución, por razones doctrinales o legislativas, de cuestiones, criterios, o incluso acuerdos internacionales, o normas de Comunidades Autónomas que han ido surgiendo desde que se empieza la labor parlamentaria para hacer la legislación de la que nos ocupamos en los finales años de los setenta del siglo XX, hasta los primeros del XXI”.

La recopilación de artículos y conferencias de *Estudios sobre el Patrimonio Cultural de España* hace las veces de crónica de los últimos treinta años de legislación, aplicación administrativa, interpretación judicial e investigación doctrinal sobre el Patrimonio Cultural en España, narrada además por un cronista de excepción, testigo directo de los cambios acaecidos durante estos años desde las diferentes instancias implicadas en la conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico, participando activamente como asesor ministerial, diputado, comisionado del Consejo de Europa, académico, investigador, notario, conferenciante o coleccionista.

Además del valor doctrinal de los contenidos del libro recensionado es especialmente interesante el testimonio que realiza del desarrollo del debate científico, político y social sobre el Patrimonio Cultural en España en los últimos años. De ahí el acierto del autor por decirse a no retocar, actualizar o simplemente eliminar las repeticiones o redundancias que se producen entre algunos de los contenidos conjuntamente publicados, que permiten estudiar la evolución del pensamiento del autor, y, en general, de la propia normativa, de la jurisprudencia y de la doctrina durante esos años.

Esta nueva edición de los estudios de ALVÁREZ ALVÁREZ será además de gran interés para muchos investigadores en la medida que les permitirá acceder a textos de difícil consulta por las características de las publicaciones en las que inicialmente vieron la luz, o, simplemente, por tratarse de conferencias no publicadas.

La estructura del libro es sencilla pues se sigue rigurosamente un criterio cronológico, aunque en la introducción (pág. 16) se contiene una clasificación de los “campos a los que se extienden los textos que a continuación se publican”, distinguiendo entre los que tratan sobre el “Patrimonio Histórico, Cultural o Natural como conjunto” (13 trabajos); los que van referidos de forma especial al “Patrimonio de la Iglesia” (3 trabajos); los que versan sobre temas fiscales (5 trabajos); los referidos a “Museos” (4 trabajos); al “coleccionismo” (5 trabajos); a temas internacionales (3 trabajos) y, finalmente, al “mercado del arte” (3 trabajos).

Finalmente, no quisiera cerrar estas breves líneas sin manifestar mi reconocimiento por la trayectoria investigadora de José Luis ÁLVAREZ ÁLVAREZ, que con la publicación de este libro ha puesto de manifiesto su generosidad intelectual, volcada siempre en la formación y la divulgación a través del estudio y la transmisión de la experiencia. Su dedicación y ejemplo, plasmadas en las abundantes páginas del libro, deben ser un acicate para todos aquellos

que como su autor seguimos esforzándonos por dotar a nuestra sociedad de los mejores instrumentos jurídicos para lograr la salvaguarda y acrecentamiento de los bienes culturales, en el convencimiento, expresado por el Preámbulo de la Ley del Patrimonio Histórico Español, “de que con su disfrute se facilita el acceso a la Cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos”.

Eduardo Caruz Arcos

ISABEL JAIMEZ GAGO: “Políticas públicas y turismo”. Prólogo del Dr. Ángel Sánchez Blanco, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Sevilla, 2004, 694 págs. Ed.

Las aportaciones económicas que el sector turístico realiza a la economía nacional justifican un trabajo como el que recensionamos, donde con una amena lectura se percibe la evolución histórica de la regulación del fenómeno turístico, y cómo el sector público y privado se han involucrado en el mismo realizándolo y adaptándolo a una nueva realidad social.

El estudio de la materia turística, desde el punto de vista del Derecho Administrativo, debe tratar la organización administrativa con competencias o incidencia en dicha materia, así como, su ordenación, promoción, fomento y disciplina, en definitiva, la intervención pública en el sector turístico. Dicha intervención pública se analiza en este libro a través del comentario a las distintas normas que históricamente han regulado aquel sector y que dan muestra de una evolución que va desde su potenciación hasta la etapa actual de búsqueda de un crecimiento sostenible que no acabe por ahogar, si no eliminar, la pacífica convivencia en aquellos municipios de preferente elección por los usuarios de los servicios turísticos.

A pesar de lo reciente en el tiempo del fenómeno turístico, su examen o análisis, desde la perspectiva administrativista, choca con dos importantes inconvenientes, el primero. Es la incidencia en el mismo de otras disciplinas jurídicas, entre las que merece destacarse el Derecho Mercantil; el segundo, la dispersión normativa en la materia propiciada por lo coyuntural y cambiante de la realidad turística y la divesidad de Entes públicos con competencias o incidencia en la materia.

Ello no ha sido óbice para que la autora aborde su estudio, que entre otros logros, consigue una perfecta sistematización de la normativa aplicable

al fenómeno turístico, descendiendo a la concreta regulación del turismo en una Comunidad Autónoma turística por excelencia como es Andalucía.

El estudio de la intervención administrativa en el sector turístico, o como la autora los llama “políticas públicas y turismo”, se divide en tres partes. La Primera Parte, una de las más ilustrativas de la obra, nos muestra la evolución histórica de la relación existente entre el sector público y el turismo, que va desde los inicios de la misma, principios del siglo XX, hasta la aparición de la Constitución Española, y del nuevo modelo de Estado, que tanta incidencia tendrá en dicho sector económico.

Esta Primera Parte del Libro analiza, por un lado, los distintos órganos y organismos con competencias en materia turística, que sitúan al Estado como principal impulsor del fenómeno turístico, tales como: la Comisión Nacional para el Fomento del Turismo creada en 1905, la Comisaría Regia de Turismo creada en 1911, el Patronato Nacional de Turismo de 1928, artífice de la creación de los Paradores de Turismo, empresa modélica de la industria turística española y de difícil imitación por otros países de nuestro entorno. No obstante, sería la creación por Decreto Ley de 19 de julio de 1951 del Ministerio de Información y Turismo el hecho de mayor trascendencia en materia turística desde el punto de vista organizativo.

Por otro lado, se analiza la atención prestada por los diversos Planes de Desarrollo Económico y Social al sector turístico. Estos Planes de Desarrollo, que abarcaron los cuatrienios 1964-1967, 1968-1971 y 1972-1975, pretendieron, por lo que respecta al sector turístico, estimular la iniciativa privada en el mismo mediante diferentes medidas de fomento; potenciar el turismo social o de las clases más desfavorecidas; conseguir el desarrollo regional de las zonas más atrasadas; promocionar no sólo el turismo interior, sino principalmente, el exterior, promover la industria turística mediante estímulos para su modernización y ampliación; mejorar las instalaciones e infraestructuras de todo tipo relacionadas con el turismo, etc.

Será en esta etapa de los Planes de Desarrollo cuando se aprueben dos normas de gran trascendencia para el sector, como fueron la Ley sobre Competencia en materia turística de 8 de julio de 1963 y el Decreto de 14 de enero de 1965, que aprobó el Estatuto Ordenador de Empresas y Actividades Turísticas Privadas.

La autora del libro refleja en el análisis de esta etapa preconstitucional la interconexión existente entre la regulación del fenómeno turístico y la orde-

nación territorial y urbana, que tiene su más claro exponente en la aprobación de la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 18 de diciembre de 1963, cuyo objetivo era la ordenación turística del territorio nacional a través de la planificación y desarrollo de las zonas y centros de interés turístico. Esta Ley no estuvo exenta de pronunciamientos doctrinales y jurisprudenciales que trataron de clarificar la confrontación que presentaba dicha ley con una ley general en materia de suelo como era la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

La Segunda Parte del trabajo, siguiendo la secuencia histórica, analiza el cambio normativo y organizativo que en una materia turística supuso la aprobación de la Constitución Española.

Efectivamente la consagración de un Estado descentralizado, que reconoce autonomía a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales para la gestión de sus respectivos intereses, iba a implicar, como no podía ser de otro modo, la asignación constitucional de competencias a las primeras. Concretamente el constituyente optó por atribuir a las CCAA competencia exclusiva en materia de “promoción y ordenación del turismo en sus respectivos ámbitos territoriales” (art.148.1.18 CE), sin reservar ninguna competencia directa en la materia para el Estado en su art.149 de la CE.

En esta Segunda Parte la Dra Isabel Jaimez analiza de forma pormenorizada la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Por una parte, examina la asunción de competencias en materia turística por los distintos Estatutos de Autonomía, y su posterior desarrollo normativo, el temprano traspaso de funciones y servicios a las mismas y la organización administrativa turística de las diferentes CCAA. Por otra parte, el hecho de que la Constitución Española no reserve competencias al Estado en materia turística no significa que el mismo no incida de forma indirecta, mediante otros títulos competenciales en la misma. Así, se analizan los diferentes títulos competenciales que permiten al Estado intervenir en aquella materia y la organización administrativa con la que cuenta para ello. En relación a esta última se analizan los órganos centrales, organismos institucionales, órganos de cooperación y coordinación y la planificación turística del Estado. Merece destacar en este apartado la movilidad que el turismo como materia ha tenido entre distintos Ministerios en sus sucesivas reestructuraciones. Muestra de la misma es que si durante la redacción del libro que recensionamos el turismo era una materia encuadrada en el Ministerio de Economía, actualmente, a raíz del RD 553/04, de 17 de abril de Reestructuración de Departamentos Ministeriales y reglamentos de desarrollo, se sitúa en el Ministerio de

Industria, Comercio y Turismo, que recupera el fenómeno turístico en su denominación.

Como destaca la autora, la distribución de competencias en materia turística no ha mermado la intervención estatal en el turismo, principalmente, desde tres frentes, su acción ejecutiva en la gestión de los establecimientos integrados en la Red de Paradores de Turismo, la promoción exterior del turismo español, a través del Instituto de Turismo de España y de las Oficinas Españolas de Turismo en el extranjero y su labor de colaboración y cooperación con las CCAA.

El estudio de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA se complementa con el análisis comparado de las distintas leyes que todas las CCAA han aprobado en materia turística, a excepción, claro está, de Ceuta y Melilla. Dichas legislaciones autonómicas ponen de manifiesto que la Administración Pública concede una importancia prevalente además de a las tradicionales técnicas de policía y fomento, a los instrumentos de planificación y ordenación turística del territorio.

Por otro lado, dichas legislaciones se muestran respetuosas con la autonomía local, completando así el marco de distribución competencial a nivel interno, al permitir a los Entes Locales una participación efectiva en la gestión del turismo y sobre promoción de los recursos turísticos. Incluso algunas de estas Leyes de Turismo autonómicas atribuyen competencias específicas para los llamados municipios turísticos.

La dispersión normativa que provoca esta distribución de competencias lleva a la autora del libro a propugnar la búsqueda de fórmulas de consenso a través de instrumentos tales como la Conferencia Sectorial. No obstante, el Estado desde la habilitación que ostenta para incidir en el turismo desde distintos títulos competenciales debe armonizar el sector con el fin de fomentar el turismo español en los mercados internacionales, a fin de que la riqueza y variedad turística de nuestro país no se convierta en un inconveniente para el posible turista nacional, comunitario o extranjero, por la variedad de regímenes jurídicos a que deba someterse según los destinos elegidos, y que puedan dar lugar a situaciones discriminatorias o, cuanto menos dispares, en los derechos y servicios a percibir por razón del territorio.

Se cierra la Segunda Parte del libro con una referencia al papel que la Comunidad Europea ostenta en la materia, donde se echa en falta una política específica para el sector turístico, lo que no impide la incidencia de la

Comunidad en muchos aspectos relacionados con dicho sector desde otras políticas comunitarias tales como consumidores, transporte, circulación de trabajadores, etc.

La Tercera Parte del estudio se centra en el análisis jurídico administrativo del turismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Así, se parte del estudio de la materia turística desde el punto de vista competencial que proporciona nuestro Estatuto de Autonomía para a continuación analizar la organización administrativa en la materia. Hemos de destacar en este punto que las competencias en materia de turismo en la CCAA de Andalucía asumidas por la Consejería de Turismo y Deporte, cuyo desglose competencial, realiza la autora, han pasado a ser asumidas por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, tras la celebración de elecciones autonómicas y la nueva reestructuración de las Consejerías.

Como colofón a esta Tercera Parte se realiza un examen de la Ley 12/99, de 15 de diciembre de Turismo de Andalucía, así como, del importante y numeroso desarrollo reglamentario de que ha sido objeto.

Dicha Ley destaca cómo la actuación de la Administración pública debe orientarse al cuidado, promoción y explotación de aquellos recursos y actividades que se consideran adecuadas para producir un incremento de flujos económicos turísticos en Andalucía. La misma trata de no incidir en la legislación medioambiental ni de ordenación territorial, pero sin olvidar la necesidad de articulación con las mismas.

Un importante logro de la susodicha Ley lo constituye la configuración del sector turístico como un sector privado, pero donde el sector público debe intervenir al ser un sector económico de capital importancia para el desarrollo de nuestra CCAA. En tal sentido, la actuación administrativa turística debe orientarse a la planificación del sector, haciéndolo de forma consensuada con los agentes económicos y sociales. A tal fin se crea el Consejo Andaluz de Turismo, donde estarán representadas las Entidades Locales andaluzas y las organizaciones empresariales y sindicales.

Para concluir podemos decir que el estudio de la materia turística desde la perspectiva de la intervención del sector público exige la consulta de este libro que mostrándonos su evolución desde los inicios de la misma en nuestro país hasta nuestros días, nos permite percatarnos del éxito y de la necesidad de dicha intervención en un sector que ha ido cada vez a más, como lo refleja la importancia que en el producto interior bruto ostenta el turismo.

Corresponde precisamente a la iniciativa pública el dirigir, impulsar, fomentar y controlar el sector turístico, que es eminentemente privado, pero donde la maximización de beneficios, que repercute en nuestra balanza comercial, debe compensarse o limitarse mediante una planificación pública que evite la saturación turística, que ponga en peligro este sector económico. No cabe duda que esta planificación en un mundo globalizado como el que afecta al turismo debe hacerse por la Administración competente, pero sin olvidar la coordinación y cooperación con todas las Administraciones públicas implicadas, incluida la Comunidad Europea, y con los representantes de los intereses económicos y sociales.

Isabel González Ríos.
Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga.

VELASCO SAN PEDRO, Luis Antonio (Coordinador): Derecho europeo de la competencia (*antitrust e intervenciones públicas*), Ed. Lex Nova-Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, 725 págs.

1. Como advierte su coordinador, Luis Antonio VELASCO SAN PEDRO, en su presentación, el libro que es aquí objeto de reseña procura llenar un vacío editorial causado por la inexistencia de obras dedicadas al Derecho europeo de la competencia que no sean demasiado elementales o que, desde una perspectiva opuesta, no presenten un contenido excesivamente complejo para todos aquellos lectores (estudiosos o prácticos) deseosos de adquirir un grado suficiente de conocimiento sin tener que enfrentarse a la ardua tarea de consultar obras muy especializadas. Las palabras de Luis Antonio VELASCO SAN PEDRO resumen muy bien la pretensión del libro: “Por utilizar una terminología universitaria, no hemos querido escribir ni un Tratado, ni un Manual. Más bien estaríamos dentro de la tradición del Curso, útil tanto para el estudiante que quiere profundizar, como para el profesional que necesita una síntesis solvente” (pág. 7). Misión cumplida, si se nos permite utilizar esta expresión; la obra es a la vez una muy buena introducción al tema tratado y una abundante fuente de información y reflexión, en la que las cuestiones más relevantes son objeto de un detenido y riguroso análisis.

2. Además de este indudable interés, la obra presenta otro (también resalado por su coordinador) que, en nuestra condición de iuspublicista, nos parece muy relevante. Y es que, salvo contadas excepciones, los libros disponibles en el mercado que se ocupan del mismo tema no prestan suficiente atención, a pesar de su decisiva importancia, a las intervenciones de los Poderes públicos nacionales susceptibles de perturbar o distorsionar la libre competencia, centrándose esencialmente en el Derecho antitrust, como disciplina que se ocupa de las restricciones de la concurrencia producidas por las propias empresas a través de acuerdos, decisiones colectivas, prácticas concertadas, abusos de posición dominante, concentraciones, etc. Pues bien, como veremos a continuación, el libro corrige dicha carencia, al abordar el estudio de diversos aspectos esenciales de las relaciones entre la intervención pública en la economía y la defensa de la competencia en el marco del mercado interior.

3. Desde el punto de vista de su estructura, la obra tiene el mérito de la claridad. Después de una *introducción* en la que se analizan los rasgos generales del Derecho europeo de la competencia (finalidad, estructura normativa, contenido, aplicación práctica)¹, se aborda en la primera parte el examen del *Derecho antitrust*. Más precisamente, Luis Antonio VELASCO SAN PEDRO empieza por estudiar los acuerdos, las decisiones colectivas y las prácticas concertadas entre empresas. A continuación, Joseba Aitor ECHEBARRÍA SÁENZ analiza el tema de los acuerdos verticales. Vicente MAMBRILLA RIVERA, por su parte, se detiene en la cuestión de los acuerdos de cooperación y colaboración entre empresas, dedicándose los tres capítulos siguientes al estudio de algunos sectores concretos: las transferencias de tecnología, los seguros y los transportes². Marcos SACRISTÁN REPRESA analiza la importante cuestión de los abusos de posición dominante, mientras Antonio J. ADRIÁN ARNÁIZ y Jesús QUIJANO GONZÁLEZ se dedican al procedimiento de aplicación de las reglas sobre competencia de los artículos 81 y 82 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que se encuentra regulado en el Reglamento (CE) núm. 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002³.

¹ La autoría de esta introducción corresponde al propio Luis Antonio VELASCO SAN PEDRO.

² El análisis de la regulación de los acuerdos susceptibles de celebrarse en dichos sectores corre a cargo respectivamente de Ángel María GARCÍA TUÑÓN, María Jesús PEÑAS MOYANO y José Luis POZO MARTÍNEZ.

³ Aprovechamos esta referencia para recordar que las normas que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea dedica a la política de la competencia (artículos 81 y siguientes) se reproducen (con muy pocas variaciones) en los artículos III-161 y siguientes del nuevo Tratado de la (nominal) "Constitución" de la Unión Europea.

Finalmente, Carmen HERRERO SUÁREZ aborda el estudio del control de las concentraciones de empresas, con un análisis detenido del reciente Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo de 20 de enero de 2004.

4. Como hemos señalado antes, una de las principales aportaciones de la obra es la detenida atención que presta en su segunda parte a *las intervenciones públicas nacionales perturbadoras de la competencia*. En primer lugar, José Luis MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑÍZ analiza las normas sobre ayudas otorgadas por los Estados que se formulan en los artículos 87 y siguientes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y que, dicho de manera resumida, persiguen la finalidad de evitar que los Poderes públicos nacionales, a través de una política neoproteccionista de subsidios empresariales, levanten barreras a la libre competencia. Más allá del interés general que reviste, esta faceta normativa atrae mucho la atención, ya que se trata de una de las pocas asignaturas pendientes del ordenamiento jurídico-comunitario relativo a la defensa de la competencia. Además, los escasos cambios e innovaciones introducidos por la nueva Constitución Europea (pendiente de ratificación por los Estados miembros) que afectan al régimen de la competencia se centran esencialmente en esta materia. En segundo lugar, la que suscribe las presentes líneas se ocupa del tratamiento que el Derecho comunitario europeo reserva a la actividad contractual de las Administraciones públicas internas. Por si fuera necesario justificar la incorporación de un estudio relativo a dicha cuestión en el libro objeto de la presente reseña, cabe recordar que la contratación pública representa una parte muy importante del volumen total de los intercambios de bienes y servicios que se realizan en el ámbito de la Unión, lo que explica que, con el fin de proteger la libre competencia, sea imprescindible contrarrestar la tendencia (casi natural) de los Estados a favorecer, directa o indirectamente, a sus propias empresas. A continuación, José Antonio GARCÍA DE COCA se detiene en el régimen jurídico de las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Finalmente, Felipe ALONSO MURILLO se ocupa de las distorsiones fiscales de la competencia, como, por ejemplo, los tributos aduaneros o las exacciones de efecto equivalente entre Estados miembros, los monopolios y las ayudas fiscales, etc.
5. No podemos cerrar la presente reseña sin antes insistir en el interés y la utilidad que presenta esta obra. Es posible que las palabras

elogiosas que llenan las líneas anteriores se interpreten como una forma de agradecimiento que la autora quiere dirigir a su coordinador por la amable invitación que recibió para participar en ella o, más sencillamente, como unas consideraciones “académicamente correctas” que deben formularse al final de toda reseña bibliográfica. Esta manera de ver las cosas sería equivocada. El *“Derecho europeo de la competencia (antitrust e intervenciones públicas)”* se merece una aproximación objetiva, como la que hemos pretendido reflejar en el presente comentario.

María Yolanda FERNÁNDEZ GARCÍA
Profesora contratada doctora de
Derecho Administrativo
(Universidad de Valladolid)

**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

I A A P