

ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

Nº 64

Octubre-Noviembre-Diciembre 2006



UNIVERSIDAD DE SEVILLA
INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejo Asesor

Excmos. e Ilmos. Sres.

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

Saturio Ramos Vicente, Vicerrector de Investigación de la Universidad de Sevilla
Joaquín Castillo Sempere, Director del Instituto Andaluz de Administración Pública
Gregorio Cámara Villar, Catedrático de Derecho Constitucional
Sebastián Cano Fernández, Viceconsejero de Educación y Ciencia
Francisco del Río Muñoz, Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía
Pedro Escribano Collado, Catedrático de Derecho Administrativo
Venancio Gutiérrez Colomina, Secretario del Ayuntamiento de Sevilla
Francisco López Menudo, Catedrático de Derecho Administrativo
Antonio Moreno Andrade, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
Juan Osuna Baena, Director General de la Administración Local
José Ortiz Díaz, Catedrático de Derecho Administrativo
Rafael Puyá Jiménez, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía
Eduardo Roca Roca, Catedrático de Derecho Administrativo
Federico Romero Hernández, Secretario del Ayuntamiento de Málaga
Alfredo Segura Vinuesa, Director General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios
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 Isem, 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, Catedrático de Derecho Constitucional
Jesús Jordano Fraga, Profesor Titular de Derecho Administrativo

Secretaría de Redacción:

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

Realización:

Instituto Andaluz de Administración Pública

Edita:

Instituto Andaluz de Administración Pública



Gestión de publicaciones en materias
de Administración Públicas

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

Talleres: Tecnographic, S.L. Sevilla

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

Número suelto: 12 euros

Pedidos y suscripciones: Instituto Andaluz de Administración Pública

Servicio de Documentación y Publicaciones

Avda. Ramón y Cajal nº 35

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>Fernando Alves Correia</i> O Dereito do Ordenamiento do Territorio e o Directo do Urbanismo em Portugal: Os Grandes Desafios do Futuro	11
<i>Francisco López Menudo</i> Informe Andalucía 2006	35
<i>Concepción Aprell Lasagabaster</i> Evaluación y seguimiento del primer bienio de aplicación del I Plan Integral para la inmigración en Andalucía	77
<i>Isabel González Rios</i> Instrumentos de mercado en la tutela ambiental. Una visión actualizada sobre su implantación	187

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de mayo de 2001. La alteración de términos municipales	233
--	-----

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

I. Constitución. II. Derechos y Libertades. III. Principios Jurídicos Básicos. IV. Instituciones de Estado. V. Fuentes. VI. Organización Territorial del Estado. VII. Economía y Hacienda. (<i>Francisco Escribano López</i>)	267
---	-----

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 (José I. López González)	321
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (José L. Rivero Ysern)	343

CRÓNICA PARLAMENTARIA

(Manuel Medina Guerrero) 367

DOCUMENTOS

Dictamen sobre: “El régimen jurídico –administrativo de la rehabilitación y puesta en valor de los “refugios” de Almería construidos durante la guerra civil”.	
(Raúl Pérez Guerra)	
(María Matilde Ceballos Martín)	
(María Luisa Roca Fdez-Castanys)	383
La normalización de la calidad alimentaria y su regulación.	
(Victor Manteca Valdelande)	405
El nuevo panorama en la regulación de los medios audiovisuales y las comunidades autónomas.	
(María Isabel López García)	433

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	455
Disposiciones Estatales.	499
Disposiciones Generales de las Comunidades Autónomas.	503
Disposiciones Generales de la Junta de Andalucía.	515
Índice Analítico.	519
<i>(Lucía Millán Moro)</i>	
<i>(Antonio Jiménez Blanco)</i>	
<i>(Juan Antonio Carrillo Donaire)</i>	

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES: La Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía	533
Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma. <i>(José I. Morillo-Velarde Pérez)</i>	541

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

<i>(Jesús Jordano Fraga)</i>	547
------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

- BARRERO RODRIGUEZ, C. : *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, Colección Biblioteca de Derecho Municipal nº 15, Madrid, 2006, 344 págs.
(Eduardo Caruz Arcos) 555
- GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Los problemas de la aplicación supletoria de la LEC en el proceso contencioso-administrativo*
Iustel, Madrid, 2006, 238 págs.
(María Luisa Roca Fdez-Castanys) 559
-

ESTUDIOS



O Direito do Ordenamento do Território e o Direito do Urbanismo em Portugal: Os Grandes Desafios do Futuro*

Fernando Alves Correia

Catedrático Universidad de Coimbra

SUMÁRIO: I. INTRODUÇÃO. II. OS GRANDES DESAFIOS PARA OS PRÓXIMOS ANOS.- 1. A promoção de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País.- 2. A coerência e a harmonia do sistema de planeamento territorial.- 3. A avaliação dos impactes ambientais dos instrumentos de planeamento.- 4. O aprofundamento da participação dos interessados no procedimento de elaboração dos planos e a disciplina jurídica da contratação nos procedimentos de planeamento.- 5. A aposta num novo paradigma de urbanismo: o urbanismo qualitativo.- 6. A perequação compensatória dos benefícios e encargos resultantes dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva.- 7. A codificação do direito do urbanismo. III. CONCLUSÃO.

I. INTRODUÇÃO

Propomo-nos, nesta comunicação, indicar, em termos necessariamente breves, os *grandes desafios* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País para os próximos anos.

Resulta claramente deste propósito que a nossa preocupação não é tanto falar do *presente* –através do escrutínio dos principais *problemas actuais*¹

* VII Coloquio Hispano-Luso de Derecho Administrativo. Sevilla, 1 y 2 de Diciembre de 206.

¹ “Problemas Actuais do Direito do Urbanismo em Portugal” foi o título da conferência que proferimos nas “Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico”, realizadas em Santiago de Compostela, nos dias 2 e 3 de Julho de 1998, sobre o tema genérico “Ordenamientos Urbanísticos, Valoración Crítica e Perspectivas de Futuro”. Cfr. o texto da referida comunicação, em língua castelhana, em *Ordenamientos Urbanísticos, Valoración Crítica y Perspectivas de Futuro*, Madrid/Barcelona, Pons, 1998, p. 385–417, e, em língua portuguesa, na Revista do CEDOUA, N.º 2 (1998), p. 9–32.

daqueles duas áreas jurídicas, embora não possamos deixar de os ter em conta e de os tomar como ponto de partida–, mas, sobretudo, perspectivar o *futuro*, apontando alguns *caminhos* que devem ser trilhados nos próximos anos.

Antes de entrarmos directamente na *tarefa* que acabámos de enunciar, importa deixar um *esclarecimento preliminar* sobre a alusão ao direito do ordenamento do território e ao direito do urbanismo como domínios de incidência dos *grandes desafios* que vamos apontar um pouco mais adiante.

A razão está no facto de considerarmos o direito do ordenamento do território e o direito do urbanismo como duas disciplinas jurídicas com relações muito estreitas, em termos de ser muito difícil traçar uma linha rigorosa de fronteira entre elas, mas em relação às quais é possível descortinar algumas *notas recorrentes* definidoras de um certo espaço, ainda que esbatido, de autonomia.

Como é sabido, o texto constitucional português emergente das Revisões de 1997 e de 2004 considera as matérias do “ordenamento do território” e do “urbanismo” como duas realidades simultaneamente distintas e complementares. De facto, algumas normas constitucionais, ao acoplarem aqueles dois conceitos, referindo-se às “leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo” (cfr. o artigo 65.º, nº 4) e às “bases do ordenamento do território e do urbanismo” [cfr. o artigo 165.º, nº 1, alínea z)], indiciam a existência de uma *distinção material* entre ambos e, bem assim, de uma *íntima ligação* entre eles. Na perspectiva da Constituição, entre o “ordenamento do território” e o “urbanismo” existe, assim, nas palavras de Y. MADIOT, uma relação de “independência na interdependência”².

Mas a apontada separação conceitual e a mencionada estreita relação estão apenas pressupostas naqueles preceitos constitucionais, já que a nossa Lei Básica não fornece qualquer definição de “ordenamento do território” e de “urbanismo”. Além disso, a Constituição não retira dessa distinção quaisquer consequências, designadamente no campo da repartição de atribuições entre o Estado, as regiões autónomas (dos Açores e da Madeira) e as autarquias locais (em especial os municípios). Pelo contrário, das

² Cfr. *Urbanisme et Aménagement du Territoire*, in *L'Actualité Juridique–Droit Administratif*, Numéro Especial, 1993, p. 19.

mencionadas disposições constitucionais resulta claramente que o “ordenamento do território” e o “urbanismo” constituem domínios abertos à intervenção concorrente –e também concertada– daquelas pessoas colectivas públicas territoriais.

Também a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) define conjuntamente os fins e os princípios gerais da política de ordenamento do território e de urbanismo, e, bem assim, os objectivos do ordenamento do território e do urbanismo, não apresentando qualquer critério de distinção entre o “ordenamento do território” e o “urbanismo”.

Significa tudo isto que é à doutrina que cabe a responsabilidade de demarcar a fronteira– nem sempre perceptível–entre o “ordenamento do território” e o “urbanismo”, no quadro das regras e princípios constitucionais e legais, e ao mesmo tempo realçar os estreitos pontos de contacto entre estas duas matérias. É na senda daquelas duas linhas de orientação, contrárias mas não contraditórias, que várias posições doutrinárias têm procurado esclarecer as relações entre as disciplinas jurídicas que têm como objecto o “ordenamento do território” e o “urbanismo”.

Todavia, as diferentes posições doutrinárias que têm sido avançadas (v.g., a que se baseia no critério do âmbito territorial de aplicação, a que se funda no critério da contraposição direito–política, a que assenta no critério dos instrumentos jurídicos e a que toma como base o critério da eficácia jurídica das normas) devem ser rejeitadas, pois procuram um *critério essencialista* de distinção entre as mencionadas disciplinas jurídicas.

Segundo pensamos, a ideia que nos deve guiar na vereda da descoberta dos pontos de distinção e de íntima ligação entre o direito do ordenamento do território e o direito do urbanismo é a de que não é possível encontrar um critério *seguro* e *rigoroso* de distinção entre eles, sendo viável somente indicar *algumas características predominantes* de cada um deles. De acordo com esta perspectiva, devemos renunciar avisadamente à indagação de um *critério essencialista* definidor de cada um daqueles direitos–tarefa essa que se revelaria quase impossível– e tentar descortinar as *notas recorrentes* de cada uma das referidas disciplinas jurídicas.

E uma das principais características distintivas do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo que importa aqui salientar diz respeito à *maior amplitude* dos fins prosseguidos pelo primeiro. Com efeito, segundo a

Carta Europeia do Ordenamento do Território, aprovada em 20 de Maio de 1983, pelo Conselho da Europa, são objectivos fundamentais do ordenamento do território o desenvolvimento sócio-económico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida das pessoas, a gestão responsável dos recursos naturais e a protecção do ambiente, bem como a utilização racional do território.

Ora, preocupando-se o direito do urbanismo com a definição e o controlo da execução das normas respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo –ou, sendo o direito do urbanismo, como sublinhou o *Conseil d'État* francês, “*le droit qui définit et encadre les possibilités d'utiliser le sol*”³– é inegável que o direito do ordenamento do território prossegue fins mais amplos do que os do direito do urbanismo. E um dos fins específicos do direito do ordenamento do território é o do desenvolvimento harmonioso das diferentes regiões que compõem um país, isto é, o denominado ordenamento do desenvolvimento. É este, aliás, um dos principais objectivos que o artigo 66.º, n.º 2, alínea b), da Constituição da República Portuguesa comete ao “ordenamento do território”, ao referir que este visa “uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem”⁴.

À luz das considerações que vêm de ser expostas, cremos que faz todo o sentido apresentar, nas linhas subsequentes, *conjuntamente*, os *grandes desafios*, para os próximos anos, do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País.

Vejamos, então, que *grandes desafios* são esses.

II. OS GRANDES DESAFIOS PARA OS PRÓXIMOS ANOS

I. A promoção de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do País

³ Cfr. o Relatório do *Conseil d'État* francês, intitulado *L'Urbanisme. Pour un Droit Plus Efficace*, Paris, La Documentation Française, 1992, p. 29.

⁴ Sobre as relações entre o direito do urbanismo e o direito do ordenamento do território e sobre os critérios de distinção entre estas duas disciplinas jurídicas, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. I, 3ª. ed., Coimbra, Almedina, 2006, p. 66-91.

O artigo 26.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, determina que o *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* (PNPOT) “estabelece as grandes opções com relevância para a organização do território nacional, consubstancia o quadro de referência a considerar na elaboração dos demais instrumentos de gestão territorial e constitui um instrumento de cooperação com os demais estados membros para a organização do território da União Europeia”.

Os objectivos, entre outros, de um desenvolvimento territorial integrado, harmonioso e sustentável do país, de atenuação das assimetrias regionais e de garantia da igualdade de oportunidades e de salvaguarda e valorização dos recursos naturais e promoção da sua utilização sustentável, bem como de protecção dos valores ambientais e do património natural, paisagístico e cultural são assinalados ao *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* –uma figura planificatória típica de ordenamento do território– no artigo 27.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e no n.º 9 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 76/2002, de 11 de Abril (rectificada no DR, I Série–B, de 29 de Junho de 2002, e alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2004, de 11 de Novembro), que determinou a elaboração do programa nacional da política de ordenamento do território e estabeleceu os respectivos princípios orientadores. Eles estão, além disso, bem vinculados nos seis *objectivos estratégicos da Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território* –a qual foi elaborada em estreita consonância com a *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável* (ENDS) e foi aprovada, para efeitos de discussão pública (que se prolongou até 31 de Outubro do corrente ano), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril–, *objectivos estratégicos* esses que indicam o rumo

⁵ Os seis *objectivos estratégicos* definidos na referida Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território são os seguintes:

1. Conservar e valorizar a biodiversidade e o património natural, paisagístico e cultural, utilizar de modo sustentável os recursos energéticos e geológicos e prevenir e minimizar os riscos.
2. Reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu e global.
3. Promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais.
4. Assegurar a equidade territorial no provimento de infra-estruturas e de equipamentos colectivos e a universalidade no acesso aos serviços de interesse geral, promovendo a coesão social.
5. Expandir as redes e infra-estruturas avançadas de informação e comunicação e incentivar a sua crescente utilização pelos cidadãos, empresas e administração pública.

traçado por aquele instrumento de ordenamento do território para o Portugal 2025⁵.

Um primeiro *grande desafio* do direito do ordenamento do território português é, assim, a curto prazo, a aprovação do PNPO – a qual, nos termos do artigo 34.º do RJIGT, é feita por lei da Assembleia da República, sob proposta do Governo, cabendo a este órgão de soberania o desenvolvimento e a concretização do *programa de acção* daquele instrumento de ordenamento do território – e, num prazo mais dilatado, a promoção de um desenvolvimento territorial integrado e harmonioso do nosso País, através de um conjunto de *políticas públicas* que travem o fenómeno galopante da *litorização* de Portugal e da *desertificação* económica e demográfica de vastas zonas do interior, e de um desenvolvimento sustentável, isto é, de um desenvolvimento que procure satisfazer as necessidades da geração actual, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades⁶.

Mas para que este *grande desafio* – que é também uma *grande ambição* – de transformar Portugal num País com um desenvolvimento integrado, harmonioso e sustentável seja cumprido, é indispensável que o PNPO, em estreita ligação com a ENDS, venha a ser a *base* de todas as *políticas públicas* com intervenção no território dos vários Ministérios e dos diferentes órgãos e serviços da Administração directa e indirecta do Estado, bem como das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e das autarquias locais.

2. A coerência e a harmonia do sistema de planeamento territorial

A Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto), bem como o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro), que regulamentou e desenvolveu aquela Lei de Bases, instituíram um *sistema de gestão territorial* (cuja designação mais adequada seria, na nossa óptica,

6. Reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial, promovendo a participação informada, activa e responsável dos cidadãos e das instituições.

Estes *objectivos estratégicos* são desdobrados em *objectivos específicos*, que indicam as principais linhas de intervenção a desenvolver, com a finalidade de prossecução dos objectivos estratégicos, e em *medidas* ou *acções prioritárias*, identificadas e calendarizadas, que permitirão concretizar os objectivos estratégicos e específicos. Cfr. Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2006, de 27 de Abril, in Diário da República, I Série B, N.º 82, de 27 de Abril de 2006, p. 3.002 e segs.

⁶ Cfr. o *Relatório Brundtland* de 1987, um documento das Nações Unidas.

sistema de planeamento territorial, dado que a expressão “gestão territorial” ou “gestão do território” tem o significado de execução ou concretização dos planos) em que assenta a política de ordenamento do território e de urbanismo, o qual se organiza, num quadro de interacção coordenada, nos âmbitos nacional, regional e municipal.

O sistema de gestão territorial é integrado por um conjunto de *instrumentos de gestão territorial* (seria, porventura, mais rigorosa a fórmula *instrumentos de planeamento territorial*), os quais têm como finalidade a concretização dos âmbitos nacional, regional e municipal de um tal sistema. Assim, o âmbito nacional é concretizado através do “programa nacional da política de ordenamento do território”, dos “planos sectoriais” com incidência territorial e dos “planos especiais de ordenamento do território” (que compreendem os “planos de ordenamento de áreas protegidas”, os “planos de ordenamento de albufeiras de águas públicas”, os “planos de ordenamento da orla costeira” e os “planos de ordenamento dos estuários”); o âmbito regional é concretizado através dos “planos regionais de ordenamento do território”; e o âmbito municipal através dos “planos intermunicipais de ordenamento do território” e dos “planos municipais de ordenamento do território” (que englobam os “planos directores municipais”, os “planos de urbanização” e os “planos de pormenor”) [cfr. os artigos 7.º a 9.º da Lei n.º 48/98 e 2.º do Decreto-Lei n.º 380/99].

Ora, da existência de uma pluralidade de planos territoriais deflui necessariamente o *princípio da conjugação ou da harmonização entre as respectivas normas*, o qual visa obstaculizar os conflitos ou colisões de normas dos planos – um princípio que, segundo pensamos, é um *princípio constitucional*, que está ínsito no artigo 65.º, n.ºs 2, alínea a), 4 e 5, da Lei Fundamental, enquanto prevêem uma *diversidade* de instrumentos de planeamento, os quais são elaborados e aprovados ou pelo Estado, ou pelas regiões autónomas ou, finalmente, pelos municípios⁷.

A multiplicação e a proliferação de normas de diferentes planos colocam o problema da sua coexistência, o qual pode ser gerador de conflitos. Essas normas constantes de vários tipos de planos não podem, sob pena de ficar gravemente comprometida a coerência e a eficácia do sistema de planificação

⁷ Cfr., sobre este ponto, o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 142 e 143.

territorial, conflitar entre si, antes devem estar devidamente conjugadas e harmonizadas.

Foi, aliás, com este objectivo, que o legislador português previu um conjunto de *princípios regentes das relações* entre as normas dos planos, nos quais avultam o *princípio da hierarquia*, entendido não de forma *rígida*, mas de forma *flexível* ou *mitigada*, o *princípio da contra-corrente* –o qual se caracteriza pela obrigação de o plano hierarquicamente superior e mais amplo tomar em consideração as disposições de um plano hierarquicamente inferior e abrangente de uma área mais restrita– e o *princípio da articulação*, que consiste na obrigação de *compatibilização recíproca* entre planos que não estão subordinados ao princípio da hierarquia, a qual se traduz na proibição da coexistência de planos que contenham disposições contraditórias. Foi, também, com esta finalidade, que o legislador disciplinou uma complexa trama de relações entre os vários tipos de planos territoriais, lançou mão de um conjunto de *instrumentos* ou *mecanismos de prevenção* dos conflitos ou de colisões de normas dos planos e criou um *meio de resolução* das colisões de normas dos planos, cominando com a sanção de *nulidade* os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de gestão territorial com o qual devessem ser *compatíveis* ou *conformes*, e abrindo, conseqüentemente, a *via* da sua impugnação contenciosa junto dos tribunais administrativos (sanção de *nulidade* que, na nossa óptica, deve ter lugar também nos casos de violação dos mencionados princípios da *contra-corrente* e da *articulação* entre normas de planos)⁸.

Todavia, a incoerência, a desarticulação e mesmo a colisão entre disposições de vários planos que abrangem a mesma área são muito frequentes, sendo, por isso, necessário e urgente introduzir reformas que tornem o sistema de planeamento territorial mais coerente e harmónico. Ora, é este um dos domínios em que a próxima aprovação do PNPOT assumirá uma *relevante importância*, já que ele conterà um conjunto de orientações específicas, decorrentes das propostas de intervenção nele contidas, que deverão ser acolhidas e concretizadas nos diversos instrumentos de planeamento territorial –o que aponta para a necessidade de uma *revisão* profunda dos diferentes tipos de planos, em consonância com o *Programa das*

⁸ Sobre a problemática geral das relações entre os planos e da conjugação ou harmonização entre as respectivas normas, cfr., para mais desenvolvimentos, o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 416-435.

⁹ Cfr., sobre este ponto, as *directrizes para os instrumentos de gestão territorial*, constantes da *Proposta Técnica do PNPOT*, in *Diário da República*, I Série B, N.º 82, de 27 de Abril de 2006, p. 3.019-3.026.

*Políticas constantes do PNPOT–, constituindo-se, assim, como um instrumento de coerência de todo o sistema de planeamento territorial*⁹.

Eis, pois, um segundo *grande desafio* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo: *o reforço da coerência e da harmonia do sistema de planeamento territorial*.

3. *A avaliação dos impactes ambientais dos instrumentos de planeamento*

Um terceiro *grande desafio* que queremos enunciar –e que é, simultaneamente, uma *obrigação* que impende sobre o Estado português de transpor para o direito interno a Directiva n.º 2001/42/CE, do Parlamento e do Conselho, de 27 de Junho de 2001– é a realização obrigatória de uma *avaliação ambiental* de *planos e programas* que, de algum modo, constituam enquadramento para a futura aprovação de projectos e que sejam qualificados como susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

Com efeito, a experiência tem revelado que a avaliação de impactes ambientais de projectos tem, por vezes, lugar num momento em que a possibilidade de tomar diferentes opções e de apostar em diferentes alternativas de desenvolvimento são muito restritas. Não é raro, de facto, que a decisão acerca das características de um determinado projecto se encontra já previamente condicionada por planos ou programas nos quais o projecto se enquadra, esvaziando de utilidade e alcance a própria avaliação de impacte ambiental a realizar.

Ora, o regime constante da mencionada Directiva vem fazer face a esse constrangimento e tornar a política de protecção ambiental do Estado mais eficaz. A realização desta avaliação ambiental ao nível do planeamento e da programação garante que os efeitos ambientais são tomados em consideração durante a elaboração de um plano ou programa e antes da sua aprovação, contribuindo, assim, para a adopção de soluções inovadoras mais eficazes e sustentáveis e de medidas de controlo que evitem ou reduzam efeitos negativos significativos no ambiente decorrentes da execução do plano ou programa. Ou seja, os eventuais efeitos ambientais negativos de uma determinada opção de desenvolvimento são sopesados numa fase mais primária do processo de tomada de decisão pública– mais precisamente, numa fase que precede a avaliação de impacte ambiental de projectos já em vigor.

Em concreto, a avaliação ambiental de planos e programas pressupõe a elaboração, pela entidade responsável, de um relatório ambiental, bem como

de consultas ao público e a entidades às quais, em virtude das suas responsabilidades ambientais específicas, possam interessar os efeitos ambientais resultantes da aplicação do plano ou programa. A versão final do plano ou programa reflectirá a avaliação ambiental antes realizada, bem como a intervenção do público e das entidades consultadas¹⁰.

4. *O aprofundamento da participação dos interessados no procedimento de elaboração dos planos e a disciplina jurídica da contratação nos procedimentos de planeamento*

O artigo 65.º, n.º5, da Constituição –preceito aditado pela Lei de Revisão Constitucional de 1997– garante aos interessados a participação na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento territorial.

Em execução desta norma constitucional, a legislação portuguesa disciplina o *direito de participação* dos interessados no procedimento de elaboração dos planos –dando particular ênfase à participação no procedimento de formação dos planos *dotados de eficácia plurisubjectiva* (isto é, dos planos que vinculam *directa e imediatamente* os particulares e que servem de *parâmetro de validade* dos actos administrativos de gestão urbanística, os quais, no direito português, se circunscrevem aos planos especiais e municipais de ordenamento do território)–, prevendo um direito de participação em *sentido amplo*, que abrange diferentes *formas e níveis de intensidade* de participação, diversos momentos, no contexto do procedimento administrativo, de

¹⁰ Sobre a problemática do regime de avaliação das incidências no ambiente de certos planos e programas, no direito francês, cfr. Y. JÉGOUZO, *L'Évaluation Environnementale des Plans et Programmes*, in Mélanges en l'Honneur de Henri Jacquot, Orléans, Presses Universitaires d'Orléans, 2006, p. 311–325. No direito alemão, a transposição da Directiva respeitante à avaliação ambiental de planos e programas foi realizada pela *Lei de Adaptação ao Direito Europeu em Matéria de Urbanismo*, de 24 de Junho de 2004 (*Europarechtsanpassungsgesetz Bau-EAG Bau*), a qual introduziu algumas alterações ao *Código do Urbanismo (Baugesetzbuch)*, as quais vão além das exigidas pela transposição para o direito interno germânico daquela Directiva. O principal objectivo daquela lei (no seguimento da referida Directiva) foi a introdução de uma avaliação ambiental no direito da planificação urbanística, passando a mesma a fazer parte integrante dos procedimentos de elaboração dos planos urbanísticos, ou seja, dos *planos de utilização de superfícies (Flachennutzungspläne)* e dos *planos de urbanização (Bebauungspläne)*. Para uma sinopse das alterações ao Código do Urbanismo alemão decorrentes da aprovação da *EAG Bau 2004*, cfr. BATTIS/KRAUTZBERGER/LÖHR, *Die Änderungen des Baugesetzbuchs durch das europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau 2004)*, in NJW, 36(2004) p. 2.553-2.559.

participação, um círculo alargado de *titulares do direito* de participação e um conjunto de *mecanismos de garantia* da sua eficácia.

Só que a *participação* dos interessados no procedimento de elaboração dos planos, sobretudo daqueles que têm *eficácia plurisubjectiva*, deve ser melhorada e reforçada. Uma tal melhoria e um tal reforço deverão ter lugar em *diferente níveis*.

O primeiro é o da *antecipação* da participação dos interessados para um momento anterior ao próprio desencadeamento formal do procedimento de planificação, isto é, para um momento em que, com essa participação, se podem influenciar elementos fundamentais da decisão planificadora, como a própria necessidade ou adequação de iniciar este procedimento, a área de abrangência do plano, sempre que exista a possibilidade de a Administração a definir, bem como os objectivos genéricos que se pretendem alcançar com o plano. Esta participação poderá designar-se *participação preliminar*.

Caso, ponderando os resultados desta participação preliminar, a entidade opte por não desencadear o procedimento planificador, esta decisão deve ser devidamente fundamentada, com base, designadamente, no relatório da participação, e publicitada.

Se, pelo contrário, a entidade competente decidir desencadear o procedimento de planeamento –decisão que deve ser igualmente fundamentada–, tem lugar, então, a *participação ao longo do procedimento*, e que abrange, designadamente, as fases formais de *participação prévia* e de *discussão pública*.

A *participação prévia* ocorre quando a entidade responsável pelo plano aprova um projecto com alternativas, pretendendo-se, com esta, que, em homenagem ao princípio da abertura, os interessados se possam pronunciar sobre soluções alternativas e não sobre uma única solução que, quando assumida pela entidade pública, dificilmente poderia ser alterada. A *participação prévia* tem lugar num momento mais avançado do procedimento, mas anterior à *discussão pública*, por se entender ser mais eficaz e útil que os interessados se possam pronunciar num momento em que o projecto de plano se encontra mais concretizado, consagrando, designadamente, alternativas relevantes. Esta opção compreende-se, porque, comparando com a actual previsão legal de uma participação no início do procedimento, a *participação preliminar* vem antecipar a participação para uma altura em que se discute, inclusivamente, a necessidade de elaboração do plano.

Finda a *participação prévia*, deverá a Administração ponderar os resultados e, após a elaboração do relatório de ponderação, deverá aprovar o projecto final, sujeitá-lo ao parecer da comissão que acompanha a elaboração do plano e promover a concertação com as entidades que, no âmbito daquela comissão, hajam formalmente discordado do projecto do plano.

A fase seguinte –a da *discussão pública* do projecto do plano– deverá ser significativamente *simplificada*, em face do reforço da participação anterior já ocorrida.

O segundo nível é do reforço dos mecanismos de *concertação* de interesses. Para além da eventual participação dos representantes dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais no âmbito das comissões de acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial, deve permitir-se que, também aos momentos de participação, possam corresponder momentos de *concertação*, sempre que a recorrência e relevância dos interesses envolvidos o justifique.

Por último, o terceiro nível é o da disciplina jurídica da *contratação para planeamento* –o grau mais intenso de participação dos particulares nos procedimentos de planeamento urbanístico. No que respeita aos *contratos para execução* dos planos municipais, o direito português não só os prevê, como estimula a sua celebração. Mas, ao invés do que sucede, por exemplo, nos ordenamentos jurídicos urbanísticos espanhol¹¹ e alemão¹², o direito do

¹¹ No direito do urbanismo do país vizinho, os *convénios para planeamento* começaram a ser utilizados na prática urbanística, sendo, mais tarde, reconhecida a sua admissibilidade pela jurisprudência. Só mais recentemente, passaram a ser disciplinados nas *Leis Autonómicas*. Cfr. P. MARTÍN HERNÁNDEZ, *Los Convénios Urbanísticos*, in RDUMA, Ano XXIX, N.º 144 (1995), p. 59 e segs.; J. AROZAMENA SIERRA, *Algunas Consideraciones sobre la Institución Contractual y el Urbanismo: Los Llamados Convenios Urbanísticos*, in RDUMA, Ano XXX, N.º 146 (1996), p. 11 e segs.; J. A. LÓPEZ PELLICER, *Naturaleza, Supuestos y Límites de los Convenios Urbanísticos*, in RDUMA, Ano XXX, N.º 146 (1996), p. 97 e segs.; e F. E. FONSECA FERRANDIS, *Los Convénios Urbanísticos en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo*, in RDUMA, Ano XXXII, N.º 159 (1998), p. 87 e segs.

¹² No direito do urbanismo alemão, a possibilidade de o município celebrar *contratos urbanísticos (städtebaulicher Vertrag)* com os particulares está expressamente prevista no § 11 do *Baugesetzbuch*, inserido na secção relativa à *cooperação com os particulares (Zusammenarbeit mit Privaten)*.

O n.º 1.1. do referido parágrafo indica as matérias sobre as quais podem incidir contratos urbanísticos, contando-se entre as mesmas a *elaboração de planos urbanísticos (die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen)*. Mas o mesmo preceito determina que a responsabilidade do município quanto ao procedimento de elaboração dos planos previstos na lei não é afectada pelo contrato urbanístico.

urbanismo português é totalmente omisso quanto à admissibilidade dos *contratos para planeamento*. Ora, as vantagens da *contratação para planeamento* são manifestas: por um lado, o reforço da participação democrática, a partilha e a co-responsabilização, tudo princípios de uma boa governança; por outro lado, ajustam-se ou conciliam-se, de uma forma adequada, interesses públicos e privados, adapta-se a acção administrativa a situações especiais ou não previstas na lei e estimula-se uma colaboração mais efectiva dos particulares do que a que resultaria de uma actuação da Administração de carácter unilateral. Defendemos, por isso, que o legislador deve intervir rapidamente no sentido de definir as condições de admissibilidade, o procedimento aplicável e os efeitos dos *contratos para planeamento*— intervenção que é tanto mais necessária, porquanto, na *praxis* urbanística do nosso País, são cada vez mais frequentes os contratos ou acordos cujo objecto é o conteúdo dos planos a elaborar, a alterar ou a rever¹³.

O aprofundamento da participação dos interessados no procedimento de elaboração dos planos, mormente dos planos dotados de *eficácia plurisubjectiva*, bem como a disciplina jurídica da *contratação* nos procedimentos de planeamento constituem, assim, também, um *grande desafio* para os próximos tempos do direito do urbanismo português.

5. A aposta num novo paradigma de urbanismo: o urbanismo qualitativo

Um quinto *grande desafio* do direito do urbanismo português passa por uma forte aposta num urbanismo *qualitativo*, em detrimento de um urbanismo *quantitativo*.

Urbanismo *qualitativo* coenvolve, segundo pensamos, três vertentes essenciais, estreitamente ligadas entre si. A primeira traduz-se numa atenção redobrada ao *ambiente urbano* ou à *ecologia urbana*, na sua tríplice dimensão de combate à poluição urbana, de melhoria do ambiente construído, pela via do

A doutrina qualifica os *contratos urbanísticos* —os quais de harmonia com o n.º 3 do § 11 do *Baugesetzbuch* devem revestir a forma escrita, a não ser que os preceitos jurídicos imponham outra forma— como *contratos de direito público*. E quanto aos contratos urbanísticos que tenham como objecto a elaboração de planos municipais —que são os *planos de utilização de superfícies (Flächennutzungspläne)* e os *planos de urbanização (Bebauungspläne)*—, entende a doutrina que eles só podem incidir sobre os espaços abrangidos pela discricionariedade de planeamento e que os mesmos contribuem para uma maior legitimação dos planos e para uma ponderação mais eficaz dos interesses coenvolvidos. Cfr., por todos, HOPPE/BÖNKER/GROTEFELS, *Öffentliches Baurecht*, 3. Aufl., München, Beck, 2004, p. 406 e segs.

incremento da qualidade das edificações e da preservação dos centros históricos, e de criação e valorização dos espaços naturais na cidade.

O conceito de *ambiente urbano* –que encontra guarida no artigo 66.º, n.º2, alínea e), da Constituição– espelha a íntima convivência entre o direito do urbanismo e o direito do ambiente, combinando a utilização de um “direito do urbanismo ecológico” e de um “direito do ambiente urbanístico”, tendo como finalidade precípua a promoção da “qualidade ambiental das povoações e da vida urbana”¹⁴.

Em Portugal, existem alguns instrumentos jurídicos e financeiros que visam a melhoria do *ambiente urbano* e o *desenvolvimento sustentável das cidades* –no quadro, aliás, de vários documentos e decisões provenientes de órgãos da União Europeia– os quais não podemos referir, *hic et nunc*, por manifesta falta de tempo¹⁵. É, no entanto, necessário reforçar esse instrumentário jurídico e financeiro e *eleva*r a melhoria do *ambiente urbano* a um dos objectivos essenciais da *política das cidades* no nosso País.

A segunda vertente consiste na *contenção da expansão urbanística*. Constitui esta, aliás, um dos grandes objectivos estratégicos do PNPOT, como resulta quer do texto da Resolução do Conselho de Ministros que ordenou a elaboração deste instrumento de ordenamento do território, quer da *Proposta Técnica do PNPOT*. Com efeito, sublinha-se naquela que “...persiste a tendência para a expansão generalizada das áreas urbanizáveis e da construção dispersa, muitas vezes ao arrepio das tendências demográficas, com evidentes prejuízos para a paisagem e gerando assinaláveis encargos em matéria de construção e manutenção de infra-estruturas”. E realça-se, nesta última, a propósito do *objectivo específico* de “promover um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa e a urbanização difusa e incentivando o reforço das centralidades intra-urbanas” (enquadrado no *objectivo estratégico* de “promover o desenvolvimento

¹³ Sobre a problemática da *contratação* nos procedimentos de planeamento municipal, cfr., por todos, o nosso *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 398-403.

¹⁴ Para mais desenvolvimentos, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 97-100.

¹⁵ Para mais desenvolvimentos sobre o instrumentário jurídico e financeiro da tutela da ambiente urbano em Portugal, cfr. o nosso artigo *Principais Instrumentos da Tutela do Ambiente Urbano em Portugal*, in Boletim da Faculdade de Direito, *Studia Juridica* 81, *Colloquia* 13, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 90-115.

policêntrico dos territórios e reforçar as infra-estruturas de suporte à integração e à coesão territoriais”), que “ vastos espaços do País desenvolveram-se segundo um modelo de urbanização difusa e, de forma mais ou menos intensa, são generalizadas as pressões para a construção dispersa. Esses processos, além dos custos que implicam, originam a desestruturação dos espaços rurais, agrícolas e florestais”.

E o artigo 72.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 380/99, que impõe aos órgãos com competência planificatória *critérios, standards* ou *padrões urbanísticos* a observar nos planos municipais de ordenamento do território, prossegue idênticos objectivos de *contenção da expansão urbanística*. Com efeito, de acordo com aquele preceito, os mencionados planos só podem *reclassificar* o solo como solo urbano em situações excepcionais, devendo essa reclassificação ser limitada aos casos em que tal for comprovadamente necessário face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade da qualificação urbanística. Significa isto que os planos municipais devem consagrar, nos termos do Decreto-Lei n.º 380/99, *um princípio de limitação da urbanização dos solos*, com o qual se pretende racionalizar o consumo de solos para fins urbanísticos.

Finalmente, a terceira vertente de um *urbanismo qualitativo* é a *renovação urbana* ou, como referem as principais leis, a *reabilitação urbana*. Estamos aqui perante uma verdadeira alternativa ao urbanismo *quantitativo*, caracterizado pela expansão continua do fenómeno urbano e cujo objectivo é a construção do maior número possível de edifícios para os mais diversos fins.

A *renovação urbana* tem sido perspectivada como uma ardente obrigação para que cada cidade “ conserve a sua alma” ou ainda como a capacidade que temos hoje de corrigir os erros do passado e de criar um quadro de vida de qualidade para que cada um readquira “uma certa arte de viver”.

Ela tem estado presente nas políticas da União Europeia (sobretudo nas Iniciativas Comunitárias *Urban I e II*) e tem constituído uma preocupação das políticas do Estado e dos municípios portugueses, sendo várias as *figuras jurídicas*, os *programas* e os *instrumentos* que visam a renovação ou a reabilitação urbana de vastas áreas das nossas cidades.

Mas é necessário dar um novo *impulso* à política de renovação urbana, constituindo bons sinais deste *novo impulso* duas reformas ocorridas no ordenamento jurídico urbanístico português, uma mais recente e outra com cerca de dois anos.

A primeira foi a transformação do Instituto Nacional de Habitação em *Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.*, como organismo da administração indirecta do Estado, sob a superintendência do Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, cuja missão é “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política da cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e da sua evolução” [cfr. os artigos 5.º, n.º1, alínea c), e 19.º do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro].

A segunda foi a aprovação do “regime excepcional de reabilitação urbana para zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística”, através do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 106/2003, de 10 de Dezembro. Definindo “reabilitação urbana” como “o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamentos e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” (artigo 1.º, n.º2), aquele decreto-lei reveste-se de particular importância, dado que definiu o regime das *sociedades de reabilitação urbana (SRU)*, as quais são empresas municipais, criadas pelos municípios, e nas quais estes detêm a totalidade do capital social (artigo 2.º, n.º1), podendo, em casos de excepcional interesse público, ser sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos com participação municipal e estatal (artigo 2.º, n.º 2). As referidas sociedades gozam de várias prerrogativas, designadamente: a competência para licenciar ou autorizar as operações de loteamento e as obras de construção executadas pelos proprietários ou por parceiros privados [artigos 6.º, n.º1, alínea a), 9.º, n.º 2, e 10.º]; o poder de expropriar imóveis destinados à reabilitação urbana, bem como o poder de constituir servidões administrativas [artigos 6.º, alínea b), 21.º e 22.º]; a isenção dos procedimentos de licenciamento e autorização previstos no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, para as operações urbanísticas executadas por elas próprias, dentro da respectiva zona de intervenção, carecendo os projectos de simples aprovação da câmara municipal, após audição das entidades exteriores ao município que, nos termos da lei, devam emitir parecer, autorização ou aprovação (artigo 9.º, n.º 1); e a competência para fiscalizar as obras de reabilitação urbana [artigo 6.º, alínea d)].

Estas *sociedades de reabilitação urbana* (SRU) vêm já trabalhando com grande dinamismo nos centros históricos de um bom número de cidades portuguesas, designadamente no Porto, Coimbra e Lisboa¹⁶.

6- A perequação compensatória dos benefícios e encargos resultantes dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva

Um sexto *grande desafio* do direito do urbanismo português é o da observância do *princípio da igualdade* no âmbito dos planos que vinculam directa e imediatamente os particulares –os planos especiais e municipais de ordenamento do território–, através da aplicação de *mecanismos de perequação* dos benefícios e encargos deles decorrentes.

Poderá estranhar-se a inclusão desta temática no elenco dos *grandes desafios* do direito do urbanismo português. De facto, a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) consagrou, como um dos princípios gerais da política de ordenamento do território e de urbanismo, o *princípio da equidade*, com vista a assegurar a “justa repartição dos encargos e benefícios decorrentes da aplicação dos instrumentos de gestão territorial” [artigo 5.º, alínea e)]. E no artigo 18.º estabeleceu que “os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares devem prever mecanismos equitativos de perequação compensatória, destinados a assegurar a redistribuição entre os interessados dos encargos e benefícios deles resultantes, nos termos a estabelecer na lei” (n.º 1), e, bem assim, que “existe o dever de indemnizar sempre que os instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares determinem restrições significativas de efeitos equivalentes a expropriação, a direitos de uso do solo preexistentes e juridicamente consolidados que não possam ser compensados nos termos do número anterior” (n.º 2), remetendo para a lei a definição do prazo e das condições de exercício desse direito à indemnização (n.º 3).

Por outro lado, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro) desenvolveu e densificou, nos seus artigos 135.º a 143.º, os mencionados *princípios básicos ou fundamentais* da política de ordenamento do território e de urbanismo. Acresce, ainda, que: o artigo 135.º

¹⁶ Para mais desenvolvimentos, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 36-42, e o nosso artigo *Principais Instrumentos da Tutela do Ambiente Urbano em Portugal*, cit., p. 96-114.

do RJIGT atribui aos proprietários o direito à distribuição perequativa dos benefícios e encargos decorrentes dos instrumentos de gestão territorial vinculativos dos particulares; o artigo 136.º, n.º 1, do mesmo diploma legal impõe, correlativamente, à Administração o dever de incluir, nos referidos instrumentos de planeamento territorial, mecanismos directos ou indirectos de perequação, de acordo com os critérios definidos nos artigos 138.º a 142.º; o artigo 136.º, n.º 2, determina que a aplicação dos mecanismos de perequação se realiza no âmbito dos *planos de pormenor* ou das *unidades execução*, segundo os critérios adoptados no plano director municipal; o artigo 137.º enumera os *objectivos* dos mecanismos de perequação compensatória, sendo o mais importante o da “redistribuição das mais-valias atribuídas pelo plano aos proprietários”; os artigos 138.º a 142.º indicam, exemplificativamente, os *mecanismos de perequação* que os municípios poderão utilizar (o estabelecimento de um índice médio de utilização, o estabelecimento de uma área de cedência média e a repartição dos custos de urbanização); e o artigo 143.º consagra, na linha do artigo 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo, o *carácter subsidiário da indemnização* em relação aos mecanismos de perequação compensatória e disciplina os casos de “*expropriações do plano*”, isto é, os casos especiais de indemnização dos danos resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares (embora aquele artigo 143.º, nos seus n.ºs 2, 3 e 5, tenha restringido os casos de indemnização dos danos resultantes dos planos directa e imediatamente vinculativos dos particulares abrangidos no n.º 2 do artigo 18.º da referida Lei de Bases, fenómeno que acarreta, segundo pensamos, a *inconstitucionalidade orgânica* daquelas normas do artigo 143.º do RJIGT, à qual acresce, também, a *inconstitucionalidade material* das mesmas normas– problemas estes que não poderemos, no entanto, desenvolver, neste local, como facilmente se compreende)¹⁷.

Apesar de tudo isto –ou seja, não obstante o ordenamento jurídico urbanístico português conter a disciplina jurídica dos mecanismos de perequação dos benefícios e encargos oriundos dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva–, entendemos que estamos, também neste domínio, perante um *grande desafio* do direito do urbanismo português, precisamente porque tem sido *muito escassa a aplicação prática* dos mencionados instrumentos de *correção das desigualdades* resultantes dos planos.

¹⁷ Para mais desenvolvimentos, cfr. a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit. p. 609-663, e o nosso artigo *O Direito do Urbanismo em Portugal (Síntese)*, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Ano 135.º, N.º 3937, p. 212-219.

A reforma introduzida pelo legislador foi deveras significativa para garantir a *igualdade de tratamento* dos proprietários do solo abrangidos pelas disposições dos planos dotados de eficácia plurisubjectiva, em particular dos planos municipais, mas constitui apenas um primeiro passo nessa direcção. Verdadeiramente decisivas são, por um lado, a inclusão nos planos de mecanismos directos ou indirectos de perequação dos benefícios e encargos deles resultantes, de acordo com os parâmetros definidos nos artigos 135.º a 142.º do RJIGT, e, por outro lado, a aplicação desses mecanismos, no momento da execução daqueles planos. Só através destes passos lograrão as mencionadas normas jurídicas moldar a realidade urbanística, evitando-se, desse modo, que elas sejam um conjunto ineficaz ou inútil.

Ora, o tempo já decorrido desde a entrada em vigor do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial mostra-nos que tem sido muito *fraca* a inclusão nos planos dotados de eficácia plurisubjectiva de *mecanismos de perequação*. Assim, nos *planos especiais de ordenamento do território* tem sido totalmente omitida a previsão de mecanismos de perequação; nos *planos directores municipais* –mesmo naqueles que têm sido revistos já ao abrigo do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro–, são poucos os exemplos de consagração de *critérios* de perequação compensatória de benefícios e encargos, tal como o impõem os artigos 85.º, alínea s), e 136.º, n.º 2, do RJIGT; panorâmico idêntico pode observar-se na grande maioria dos *planos de urbanização*; apenas em alguns *planos de pormenor* vemos inserido, no seu conteúdo material, mecanismos de perequação dos benefícios e encargos deles decorrentes.

Creemos que a *fraca adesão* dos planos municipais à inclusão de mecanismos de perequação se deve não tanto às imperfeições legislativas, mas, sobretudo, à falta de sensibilidade dos eleitos locais para esta problemática e à impreparação técnica de muitos dirigentes e funcionários dos nossos municípios.

É, por isso, *necessário* e *urgente* alterar esta situação. Na verdade, da consagração nos planos municipais de mecanismos de perequação de benefícios e encargos deles decorrentes dependem não só a *justiça* (e a própria *legitimidade*) do ordenamento jurídico urbanístico português, mas também a *harmonia* e o *aumento de qualidade* das operações urbanísticas realizadas nas cidades e vilas do nosso País, dado que, sendo os mecanismos de perequação aplicados no âmbito das *unidades de execução* –as quais correspondem a uma unidade operativa de planeamento e gestão definida no plano director municipal, à área abrangida por um plano de pormenor ou a

parte deste (cfr. os artigos 136.º, n.º 2, e 120.º do RJIGT)–, implicam os mesmos uma execução *coordenada, programada e sistematizada* dos planos municipais, com exclusão da realização de operações urbanísticas *isoladas, pontuais e desligadas* de uma visão global e coerente da ocupação, uso e transformação do espaço.

7– A codificação do direito do urbanismo

Um sétimo –e último– *grande desafio* do direito do urbanismo português para os próximos anos é a elaboração e a aprovação de um *Código de Urbanismo*.

O objectivo principal é reunir, sistematizada e ordenadamente, o conjunto das *normas gerais* do direito do urbanismo, para que os utilizadores desta fracção da ordem jurídica, pessoas singulares ou colectivas, públicas ou privadas, profissionais ou amadores, possam encontrar num código o acervo normativo fundamental da matéria do urbanismo, sob uma forma tão simples quanto possível. Trata-se, assim, no contexto das grandes *formas* de *codificação*, de uma *codificação especial* ou de uma *codificação por matérias*¹⁸.

As vantagens da elaboração e aprovação de um Código de Urbanismo –uma ideia, aliás, que tem, entre nós, pelo menos, cerca de trinta anos, uma vez que, já em 1973, o então Secretário de Estado do Urbanismo e Habitação, Dr. José Nogueira de Brito, declarou que se impunha a publicação de um Código de Urbanismo que, simultaneamente com a enunciação dos princípios básicos, coligisse toda uma série de normas integradas em diversos diplomas e lhes introduzisse as modificações entretanto aconselhadas pela experiência¹⁹– são evidentes.

Na verdade, a elaboração de um tal Código constituirá um remédio eficaz contra a dispersão, a dificuldade de concatenação e inclusive a colisão entre a pluralidade de *fontes gerais* do Direito do Urbanismo. Os benefícios de um Código de Urbanismo para os órgãos da Administração Pública com

¹⁸ Cfr. A. Rodrigues Queiró, *Lições de Direito Administrativo*, Vol. I, Coimbra, 1976, p. 608 e 609, e *Codificação*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, Vol. II, 2.ª ed., Lisboa, 1990, p. 454.

¹⁹ Cfr. Fernando Gonçalves, *Evolução Histórica do Direito do Urbanismo em Portugal (1851-1988)*, in *Direito do Urbanismo*, coord. D. Freitas do Amaral, Lisboa, INA, 1989, p. 265.

Sublinhe-se que, mais recentemente, no exórdio do Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, o legislador assumiu como um dos seus *objectivos* a “*codificação integral do direito do urbanismo*”.

competências no domínio do urbanismo, para os tribunais, os particulares e, de um modo geral, para todos aqueles que se dedicam à “praxis” do urbanismo serão incomensuráveis.

Mas, como acentuou Michel Rocard, na sua alocução, em 1989, à *Comissão Superior Francesa de Codificação*, com o título “ *La Relance de la Codification* “, na elaboração de um Código –e, naturalmente, de um Código de Urbanismo– “deve pensar-se primeiramente nas pessoas a quem o direito se aplica do que naquelas que o aplicam”²⁰.

Podemos, por isso, resumir tudo o que vem de ser referido com a afirmação de que a elaboração e aprovação de um Código de Urbanismo é, simultaneamente, um instrumento de modernização e de eficácia da administração urbanística e um instrumento de reforço do Estado de direito.

Esta última ideia de reforço do Estado de direito resultante da elaboração e aprovação de um *Código de Urbanismo* deve ser, segundo pensamos, bem realçada, já que é uma das suas principais virtudes. De facto, com ele o direito do urbanismo torna-se mais facilmente reconhecível, mais simples, mais claro, mais certo, mais estável e mais coerente, em relação a todos os seus destinatários²¹. É certo que a estabilidade do direito do urbanismo, derivada da aprovação de um Código, poderá, eventualmente, prejudicar a sua evolução e o seu progresso, na medida em que poderia cristalizar o direito existente. Cremos, no entanto, que esse inconveniente é facilmente obviado, promovendo, de tempos a tempos, a revisão do Código. Além disso, sempre serão possíveis, em qualquer momento, alterações pontuais, desde que reportadas aos correspondentes artigos do Código.

Sobre o *âmbito* do Código de Urbanismo, há um ponto que parece não suscitar quaisquer divergências: é o de que ele deve circunscrever-se às *normas gerais* do direito do urbanismo, excluindo-se, assim, por razões facilmente compreensíveis –desde logo, motivos de razoabilidade e de praticabilidade– as *normas locais* do direito do urbanismo, designadamente as normas dos planos, bem como os regulamentos municipais de urbanização e ou de edificação e os regulamentos municipais relativos ao lançamento e liquidação de taxas devidas pela realização de operações urbanísticas.

²⁰ In *Revue Française de Droit Administratif*, N.º 6 (3), 1990, p. 304.

²¹ Cfr. A. Rodrigues Queiró, *Codificação*, cit., p. 454.

Ao restringirmos o âmbito do Código de Urbanismo às *normas gerais* do direito do urbanismo, queremos também significar que o Código deve conter tão-só *normas legislativas*. Não desconhecemos que o actual direito do urbanismo é composto também por importantes normas regulamentares do Governo, designadamente decretos regulamentares e portarias. Porventura, mesmo após a elaboração e a aprovação do Código de Urbanismo, algumas normas regulamentares terão de continuar a existir. Mas o seu número deve ser reduzido ao mínimo, devendo o Código disciplinar de uma forma tanto quanto possível *completa e exhaustiva* as matérias, de modo a evitar a proliferação das normas regulamentares e, por essa via, a dispersão do ordenamento urbanístico.

Sobre o ponto específico de *sentido e alcance* do Código de Urbanismo, pensamos que é também relativamente fácil alcançar uma solução consensual.

O Código não deve ser uma mera “compilação” ou “consolidação” jurídica do direito do urbanismo vigente, nem limitar-se a ser um simples repositório actualizado do actual direito do urbanismo. Deve ser uma obra mais ambiciosa. Não podendo deixar de exercer essa relevante função de reunir, organizar e sistematizar o direito do urbanismo que hoje temos, deve propor-se ser inovador, actualizando e reformando alguns capítulos –sobretudo os mais desajustados aos problemas hodiernos–, e realizar uma certa transformação jurídica, prosseguindo um escopo de modernização e de progresso.

Por outras palavras: o Código de Urbanismo que é desejável elaborar e aprovar entre nós deve realizar uma função de *síntese* do direito do urbanismo vigente e uma função *prospectiva* do direito do urbanismo que queremos para as primeiras décadas do século XXI²².

III. CONCLUSÃO

É tempo de terminar. Não queremos, todavia, pôr um ponto final nesta comunicação sem deixarmos registada uma ligeira nota.

²² Sobre a problemática da *codificação do direito do urbanismo*, e para mais desenvolvimentos, cfr. o nosso artigo *Um Código de Urbanismo: Estrutura e Conteúdo*, in Actas do 2º Colóquio Internacional “Um Código de Urbanismo para Portugal?”, coord. Fernando Alves Correia, FDUC/CEDOUA/APDU, Coimbra, Almedina, 2003, p. 231-245.

Indicámos, nas linhas antecedentes, *sete grandes desafios* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo para os próximos anos. Com eles não esgotámos –longe disso– o anúncio das *reformas* que é urgente introduzir naquelas duas disciplinas jurídicas. Outras poderiam ter sido citadas, como, por exemplo: a simplificação dos procedimentos de elaboração, revisão e alteração dos planos municipais, diminuindo substancialmente o tempo da sua duração, bem como dos procedimentos de licenciamento e de autorização das operações urbanísticas; a revisão e actualização dos mecanismos de intervenção da Administração Pública nos solos urbanos, que constam de um diploma legal já com mais de trinta anos (o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro); e a aprovação de um regime jurídico coerente dos aspectos financeiros e fiscais do urbanismo [incluindo-se, nestes últimos, por exemplo, um imposto progressivo no tempo sobre os solos urbanos que incite os proprietários a utilizá-los para construção ou a aliená-los, de modo a eliminar a retenção de solos, normalmente com fins especulativos²³].

Mas os *grandes desafios* de que falámos e as *reformas* de que demos alguns exemplos perderão muito do seu alcance se não formos capazes de vencer uma grave deficiência do ordenamento jurídico português –deficiência que releva, essencialmente, da “sociologia jurídica”–, que é a acentuada *ineficácia* da legislação portuguesa respeitante ao ordenamento do território e ao urbanismo.

Poderemos dizer que o “estado” actual do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo do nosso País não é diferente do registado no *Relatório*, adoptado pelo *Conseil d’État* francês, em 20 de Janeiro de 1992, com o título “*Urbanisme: Pour un Droit Plus Efficace*”, no qual se concluiu que “mais do que uma crise do urbanismo, é uma crise da prática do direito do urbanismo que é necessário resolver. A existência de regras de utilização dos solos não é, em si mesma, contestada, mas a sua aplicação é muitas vezes negligenciada, pondo, assim, em causa o respeito do Estado de direito”.

A *aplicação prática* do direito do ordenamento do território e do direito do urbanismo é, pois, o *desafio* dos *desafios* que teremos de vencer nos próximos anos.

²³ Cfr., sobre este ponto, a nossa obra *Manual de Direito do Urbanismo*, cit., p. 727-729.

Informe Andalucía 2006 (*)

Francisco López Menudo

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

RASGOS GENERALES

Esta impronta sobre el año que comentamos queda casi absorbida por el tema de la reforma del Estatuto de Autonomía, ya que el tramo final de su tramitación coincide prácticamente con el ejercicio de 2006.

En anteriores *Informes* hemos dado cuenta de la génesis e impulso de la reforma, destacando sus momentos significativos, sus motivaciones y objetivos así como sus dificultades. No es pertinente, pues, hacer detallada memoria de todo ello ya que ahora lo obligado es reflejar lo acontecido durante el año que comentamos, en el que, por cierto, queda comprendido lo más sustancial del proceso. Sin embargo, cabe recordar sus antecedentes, siquiera sea a grandes rasgos, razón por la que distinguimos dos grandes fases, anterior y posterior al inicio de 2006.

Etapa anterior al año 2006.

Una rápida mirada retrospectiva, meramente recordatoria del camino andado, nos sitúa en el año 2001 en que el Presidente, con ocasión del Debate

* La presente Crónica, elaborada con la colaboración de Juan Antonio Carrillo Donaire, está publicada en el *Informe Comunidades Autónomas* correspondiente al año 2006. Dicho Informe se publica anualmente desde 1989 por el Instituto de Derecho Público de Barcelona y está auspiciado por la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, entre ellas la de Andalucía. La obra va dejando constancia anualmente, de manera detallada y sistemática, de la historia política, jurídica 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. Reproducimos aquí, sin alteración alguna, el texto original contenido en dicho *Informe*, con autorización del mencionado Instituto.

sobre el estado de la Comunidad Autónoma echó a rodar la idea y con ella el posicionamiento de los distintos Grupos, prontamente situados en posiciones extremas; y todo ello sobre el telón de fondo de la reforma en ciernes del Estatuto de Cataluña, alimentando inercias emulativas en unos y rechazos frontales en otros.

Pero el origen formal de la reforma puede fijarse en el 16 de diciembre de 2003. En ese día el Sr. Chaves presentó ante el Parlamento andaluz un documento con los diez objetivos básicos de la reforma, considerados por unos o por otros, en medio de la dialéctica antes apuntada, bien como objetivos timoratos o como propuestas rayanas en la inconstitucionalidad. Tras las elecciones autonómicas del 14 de marzo de 2004, coincidentes con las generales, celebradas inmediatamente después del trágico 11-M, se produce el impulso decisivo de la reforma.

Se constituyó en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario de la Cámara andaluza una Ponencia encargada de hacer un primer borrador, compuesta por once parlamentarios (Socialista, 4; Popular, 3; IULV-CA, 2; Andaluista, 2). Tras un dilatado trámite en el que comparecen significadas organizaciones y personas para opinar sobre la reforma, dicha Ponencia presenta finalmente ante la referida Comisión un Informe fechado el 21 de junio de 2005 (BOPA núm. 310, de 31 de octubre de 2005), donde se relacionan los puntos de acuerdo junto a las observaciones y propuestas de cada Grupo con vistas a la ulterior redacción de un texto articulado.

La Comisión acordó que la Ponencia continuara los trabajos y redactara un texto articulado, tarea que realizó durante la segunda mitad de 2005. Precisamente es en ésta etapa cuando se recrudecen las tensiones en el seno de la Ponencia, siendo esta abandonada, en primer lugar por los representantes del Grupo Popular y luego por los del Partido Andalucista; los primeros por entender que la reforma era un calco de la del Estatuto de Cataluña, y que por tanto incurría en semejantes vicios de inconstitucionalidad; y los segundos por considerar que la reforma se situaba en un nivel de autogobierno inferior respecto del texto catalán; concretamente, los andalucistas reivindicaron que el articulado definiera a Andalucía como una nación y quedaron fijados en esta postura.

PSOE e IU fueron de la mano en este proceso, asumiendo el primero muchas de las propuestas profundamente reformistas impuestas por el segundo, siempre con el punto de mira puesto en el Estatuto catalán; así, entre otras, la invocación del Estatuto al artículo 150.2 CE para asumir competencias del Es-

tado sobre aeropuertos y puertos de interés general, servicio meteorológico, museos, archivos y bibliotecas, tráfico y seguridad vial; el “blindaje” de las competencias autonómicas frente a las leyes básicas estatales en una serie de materias. Y, sobre todo, la reivindicación desde el Estatuto de la cuenca del Guadalquivir. Sobre la inserción del término “nación”, punto fuerte de todos los debates, sí mantenían posiciones distintas, pues mientras IU se decantaba por dicho término, al igual que los andalucistas, al PSOE le parecía excesiva teniendo en cuenta que su aceptación por la ciudadanía, según encuestas, no llegaba al 5%. Los populares sólo aceptaban el de “nacionalidad histórica”.

Tramitación seguida durante el año 2006

A) En el seno del Parlamento de Andalucía

El texto articulado encomendado a la Ponencia aparece por fin en los albores de 2006 (30 de enero), suscrito únicamente por los miembros de la Ponencia de los dos Grupos promotores, Socialista e IULV-CA; un texto de 216 artículos con una reserva aneja de 327 votos particulares. La Comisión de Desarrollo Estatutario hizo suyo el texto, convirtiéndolo en su propio Dictamen y en la “Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, iniciándose así propiamente el procedimiento de reforma de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto en vigor y en el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Esta Proposición fue debatida para su toma en consideración en el Pleno celebrado el día 16 de febrero, del que damos cuenta en otra parte de este Informe. Tras este Pleno, los días 6 y 7 de marzo se celebraron las comparecencias de los agentes sociales y organizaciones interesados a propuesta de los Grupos parlamentarios. Precisamente en este trámite, el profesor y ex ministro D. Manuel Clavero Arévalo brindó en su comparecencia la expresión “realidad nacional”, que se popularizaría como la “fórmula Clavero”, extraída de su propuesta, que decía: *“El Parlamento de Andalucía declaró a Blas Infante padre de la Patria Andaluza, las multitudinarias manifestaciones del 4 de diciembre de 1978 y el referéndum del 28 de febrero de 1980 expresaron la voluntad del pueblo andaluz de no ser menos que la comunidad que más rango tuviese en España. El artículo 2 de la Constitución, reconoce la realidad nacional de Andalucía como nacionalidad”*. El PSOE asumió dicha fórmula, que el PP rechazó abiertamente por excesiva y que tampoco fue aceptada por los otros dos partidos por considerarla menguada.

A finales de marzo finalizó el plazo de presentación de enmiendas y tras los trabajos correspondientes de la Ponencia y la Comisión, el procedimiento

desembocó en la sesión plenaria de la cámara andaluza de 2 de mayo de 2006, donde se reprodujeron en lo esencial las posturas ya expresadas en el anterior Pleno de 16 de febrero. Fue aprobado el texto que como Proposición de Reforma quedó presentada tres días después en el Congreso de los Diputados. Esta Proposición sólo contó con el apoyo de los dos Grupos impulsores de la reforma, un evidente déficit que abría muchas incógnitas para la fase que habría de celebrarse en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso. Concretamente, se emitieron 108 votos, de los cuales 67 fueron favorables (Grupos Socialista e Izquierda Unida) y 41 desfavorables (Grupos Popular y Andalucista), obteniendo así –aun por un solo voto– la mayoría cualificada de los tres quintos requerida por el artículo 74 del Estatuto de autonomía vigente.

B) En el Congreso de los Diputados.

La Proposición de reforma fue registrada en el Congreso de los Diputados el 5 de mayo, y el día 26 del mismo mes tuvo lugar la sesión de toma en consideración por el Pleno (*Diario de Sesiones del Congreso núm. 179*), una sesión borrascosa que puso de manifiesto las profundas divergencias del Partido Popular con el texto presentado. En síntesis, la postura de este partido, expresada con especial contundencia por el Sr. Rajoy, se cifró en dos argumentos: que el texto era copia del Estatuto de Cataluña por lo que tenía las mismas taras, y que “realidad nacional” es un eufemismo que significa lo mismo que nación. El resultado fue de 187 votos favorables a la Proposición en los que se incluyen los de partidos nacionalistas, frente a los 136 del Partido Popular.

La Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados y la Delegación del Parlamento de Andalucía designada al efecto por el Pleno del Parlamento autonómico, conformaron una Ponencia conjunta que elaboró, durante los meses de septiembre y octubre, la formulación definitiva del texto de la reforma. Durante los días 19, 20 y 24 de este último mes fue debatido y votado el dictamen de la Comisión, y el día 2 de noviembre el texto fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (BOCG, núm. 246-8 de 7 noviembre) con un apoyo que sin exageración puede calificarse de insólito, si se tienen en cuenta los desencuentros que han jalonado el devenir del proceso. Vale recordar que el Partido Popular se opuso en su día en el Congreso a la reforma del Estatuto catalán y que el valenciano no contó con el apoyo de Izquierda Unida.

Pues bien, todos los Grupos votaron a favor del texto andaluz –306 votos afirmativos– y sólo dos –Eusko Alkartasuna y Bloque Nacionalista Galego– lo

hicieron en blanco por considerar éstos que las referencias del Estatuto andaluz a la “unidad indisoluble de la nación española” (Preámbulo) y la “...unidad de la nación española y conforme al artículo 2 de la Constitución” (art. 1.1.) eran fruto de un gran pacto de PSOE y PP, fraguado a última hora, que venía a coartar las aspiraciones de los nacionalismos catalán, vasco y gallego. Ello no impidió el voto favorable del PNV, CIU y ERC. Pero la verdadera razón de esas alusiones a la nación española y a la Constitución, la mayoría de ellas incorporadas en la recta final del acuerdo, fue la de minimizar el alcance de la expresión “realidad nacional” postulada por los socialistas. La famosa expresión era considerada como irrenunciable por los dos Grupos mentores de la reforma (IU y PSOE), simbolizando en ella poco menos que la altura del nivel de autogobierno que la reforma estatutaria pretendía conquistar, postura sin duda excesiva aunque comprensible en términos de lenguaje político. Lo cierto es que parecía imposible *a priori* que el Partido Popular transigiera en este punto dado el rechazo frontal que siempre opuso a la fórmula en cuestión. Pero en esas otras alusiones a la unidad de España, tan diáfanas, encontraron los populares los argumentos para componer *in extremis* el consenso, no más de una semana antes de la aprobación del texto en el Congreso. En suma, se consumó el convergente deseo del PSOE y del PP de que éste no se quedara fuera del consenso.

A la postre, el Partido Popular ha acabado asumiendo la tesis de la “inocuidad” de la fórmula “realidad nacional”, basada en el hecho de estar ubicada en el Preámbulo y por hacerse en el contexto de una referencia histórica. Así, mientras el Preámbulo del texto que salió del Parlamento andaluz decía “*la Constitución Española, en su artículo 2, reconoce la realidad nacional de Andalucía como una nacionalidad*”, la redacción suavizada que fue acordada en el Congreso dice que “*El Manifiesto andalucista de Córdoba describió a Andalucía como realidad nacional en 1919, cuyo espíritu los andaluces encauzaron plenamente a través del proceso de autogobierno recogido en nuestra Carta Magna... Hoy, la Constitución, en su artículo 2, reconoce a Andalucía como una nacionalidad en el marco indisoluble de la Nación Española*”.

Pactada, pues, la nueva redacción (incluida la palabra “describió” en lugar de “definió”, motivo de mucha controversia), el Partido Popular tenía allanado el camino para engancharse al proceso, para dar por “purgada” aquella deuda que le pesaba desde 1981, e incluso minimizar la trascendencia de la tan trillada “realidad nacional”, diciendo de ella el Sr. Rajoy que “se ha convertido en una cuestión meramente estética, es decir, algo que podrá gustar o disgustar pero que carece de relevancia política porque no significa nada”, afirmación ésta de lo más rotunda puesto que, a nuestro juicio, supone asumir

dos posiciones a cuál más discutible: la primera que tal expresión no tenga valor alguno, al menos político; segunda, que la frase carezca de fuerza por hallarse ubicada en el Preámbulo del Estatuto, doctrina ésta que fue esgrimida por los dos Grupos impulsores de la reforma –cuando la inclusión en el Estatuto de la idea de Andalucía como nación era motivo de escándalo– y que al cabo se ha ido imponiendo y consolidando acríticamente por la fuerza de los hechos, sin contestación jurídica significativa. Un tema para la reflexión en el que aquí no podemos detenernos.

Pero aparte de ello, no cabe la menor duda de que esta rectificación del Partido Popular en la fase final del procedimiento, optando ahora por la convergencia –posición radicalmente distinta a la que mantuvo en la sesión del Pleno de la toma en consideración de la Proposición, celebrada cinco meses atrás, el 26 de mayo– ha obedecido a dos razones de evidente peso: por una parte, el hecho de que el texto presentado en el Congreso haya sido corregido, a su paso por la Comisión Constitucional en el 60% de sus artículos, lo que ha dado pie a dicho partido, concretamente a su líder Sr. Rajoy, a afirmar que el Congreso ha aprobado en realidad un nuevo Estatuto, distinto al que entró en su día por el Registro, y a proclamar incluso que se trata de “un Estatuto ejemplar por su respeto a la Constitución”; y al propio tiempo, ha sido ostensible la preocupación de este partido por no quedar descolgado de la reforma, o lo que es lo mismo, no repetir en esta nueva ocasión el gravísimo traspies, con las consecuencias harto conocidas, que para el centro-derecha de Andalucía supuso su negativa al acceso a la autonomía plena por la vía del artículo 151 de la Constitución en aquel histórico referéndum del 28 de febrero de 1980.

Ciertamente, a su paso por el Congreso han desaparecido del texto algunos “estigmas” presentidos como inconstitucionales y no pocos posicionamientos que dificultaban el objetivo fundamental de que la reforma saliera arropada con el necesario consenso. Sin poder adentrarnos aquí en el estudio de estas cuestiones, baste apuntar, a mero título de ejemplo, los cambios experimentados en cuestiones tales como el tratamiento de la llamada “muerte digna”; el de la enseñanza laica; la matización introducida sobre la naturaleza de la Comisión Bilateral Estado-Junta de Andalucía, la supresión de la mención al artículo 150.2 para predeterminar desde el Estatuto las delegaciones de competencias exclusivas del Estado. Ahora bien, la cuestión de si con estas correcciones el Estatuto ha quedado sanado totalmente de los presuntos vicios que sí se atribuyen al Estatuto de Cataluña, es algo que no nos atrevemos a afirmar a la ligera, si bien sea ésta la conclusión que circula desde que el texto fue consensuado por el Partido Popular. Cabe que nos detengamos a continuación en algún punto, dado que vienen de antiguo.

En primer lugar, el tratamiento de la llamada “Deuda histórica”. Este asunto, algo rancio ya tanto por su antigüedad como por la ausencia de soluciones sobre él, ha vuelto a aflorar y con fuerza, cómo no, en el proceso de reforma del Estatuto. En el *Informe* del pasado año dimos cuenta de los síntomas de atonía mostrados por el Gobierno andaluz sobre esta vieja reivindicación, su carácter de “bandera” para los andalucistas e Izquierda Unida, y su cuantificación en la cifra de 1.140 millones de euros, estimada por el Parlamento andaluz en el año 2003. La redacción de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto, en su nueva versión, ha acabado señalando –después de muchos forcejeos– un plazo de 18 meses para que la Comisión Mixta establezca los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución del Acuerdo suscrito en su día, precisando que la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del Estatuto. Conviene recordar que dicha Disposición, en su redacción originaria de 1981, remite a la Comisión Mixta paritaria la fijación “para cada ejercicio” de los “criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales”, aunque sin fijar calendario o previsión temporal alguna, a diferencia de la redacción de la reforma. El Gobierno andaluz ha anunciado que solicitará la convocatoria de la Comisión Mixta inmediatamente después del referéndum.

En el momento de cerrar estas páginas recae sentencia del TC por la que desestima el recurso que el Parlamento de Andalucía presentó en marzo de 1998 contra la Ley de Presupuestos por no haber consignado ninguna partida como pago a cuenta de dicha Deuda. Hay que recordar que el único pago realizado hasta el momento se produjo en 1996 cuando la Comisión Mixta de Transferencias acordó el abono de 20.000 millones de pesetas (120 millones de euros). Pues bien la Sentencia respalda la Deuda histórica, afirmando que su legitimidad constitucional está fuera de duda, pero que de ello “no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzando al efecto acuerdo entre el Estado y la comunidad autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la Disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía”.

Por tanto, la desestimación del recurso se basa en una razón formal, no sustancial, lo que es muy importante de cara al tratamiento que deba darse a este concepto en su nueva redacción salida de la reforma. No obstante, no es nada afortunado el hecho de que haya desaparecido de la Disposición Adicional segunda ya reformada un texto como el que contiene el apartado 1. de dicha Disposición en el Estatuto todavía vigente, ya que en tal apartado está

explícitamente plasmada la “causa” legitimadora de la Deuda¹ por lo que, de haber permanecido en el texto nuevo, sería menor el riesgo de que ésta pudiera considerarse absorbida o desplazada por los instrumentos de financiación de carácter ordinario si éstos resultan suficientes para garantizar la consecución de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos que tengan la consideración de fundamentales. Creemos, sin embargo, que siempre habrá que hacer una interpretación histórica de la próximamente vigente Disposición adicional segunda, considerándola como un *continuum* del texto aprobado en 1981, dentro siempre de una hermenéutica integradora de ambos textos.

Al hilo del tema de la “Deuda” es obligado reflejar, en lo tocante al tratamiento de la financiación en el nuevo texto estatutario –otro gran punto candente del proceso de reforma–, el triunfo del criterio de que las inversiones del Estado en Andalucía, para un período de siete años, sean en proporción al peso poblacional, sin excluir lo procedente del Fondo de Compensación Interterritorial (a diferencia del criterio del Estatuto catalán, basado en el PIB, excluido dicho Fondo).

También es obligado citar la polémica sobre el artículo 51 relativo a las competencias sobre el río Guadalquivir, punto éste que generó tensiones incluso entre el Gobierno andaluz y el Ministerio del ramo. Pues bien, dicho artículo del texto de la reforma decía en la redacción que salió del Parlamento andaluz que “La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre la Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir...”. Hay que notar que tal propuesta quedó avalada por el dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Andalucía que estimó plenamente legítima dicha fórmula e incluso que la asunción del Guadalquivir debía ser operada mediante el propio Estatuto y no a través de la vía del 150.2 de la Constitución. Pero lo cierto es que tras su paso por la Comisión Constitucional del Congreso, la redacción actual ha incorporado el inciso “... sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma...”.

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”

Aun redactado de esta forma, el presidente extremeño Sr. Rodríguez Ibarra, siguió manifestando su propósito de recurrir ante el TC el asunto del Guadalquivir, llevado de su convicción –expresada en términos generales y no sólo con referencia a Andalucía– de que la gestión de las aguas no debe quedar en manos autonómicas por tratarse de un recurso que no debe ser troceado. También desde Castilla-La Mancha se ha anunciado la posibilidad de interponer ante el TC un recurso contra el Estatuto andaluz. La Región de Murcia, otra con posibles intereses en la Cuenca, no se ha pronunciado al respecto.

En este orden de cuestiones es obligado dejar constancia, por la resonancia que ha tenido, de la impugnación anunciada en su día por el Gobierno extremeño contra la competencia exclusiva que Andalucía se arroga para la conservación y promoción del flamenco (art. 67), al entender que Andalucía se apropia así abusivamente de un arte que aunque su cuna sea andaluza se inscribe en un ámbito mayor, la llamada “geografía del flamenco”. Pero parece ser que ese propósito inicial ha perdido fuerza.

Volviendo a las cuestiones generales sobre el Estatuto, cabe recapitular diciendo que para Izquierda Unida, las contrariedades que le hayan podido suponer los recortes sufridos por el texto a su paso por el Congreso –no hay que olvidar que este Grupo partía de defender incluso la “autodeterminación”– quizás hayan quedado políticamente compensadas con el hecho de haberse ganado una imagen de protagonista decidido de la reforma, lo que sin duda puede favorecerle en este momento histórico más que cualquier postura renuente o a contrapelo de la inercia exitosa de la operación, siempre dejando a salvo, claro es, lo que pueda deparar el próximo referéndum. Ciertamente este Grupo y el del PSOE fueron los suscriptores formales de la Propuesta que salió del Parlamento andaluz el 2 de mayo de 2006, dando el paso adelante en medio del disenso a la sazón existente. Todo ello explica que el Gobierno parezca decidido a recompensar a IU accediendo a reformar la Ley Electoral para aumentar el número de diputados, situándolo por encima de los 109 con los que actualmente funciona, una aspiración planteada por dicha formación por considerarla más acorde con la extensión territorial y la población andaluza; y sin duda en línea con sus intereses de partido.

Los otros dos Grupos mantuvieron una postura oscilante desde que el proceso de reforma se iniciara el 24 de septiembre de 2004, postura que el PP ha rectificado en el tramo final un tanto “a la desesperada”, como queda dicho. Por su parte, el Partido Andalucista –siempre a la busca del gesto diferenciador– apostó desde el principio por el rechazo a la reforma, calificándola como un atentado a la autonomía, enarbolando la tesis, de sustentación di-

fácil, dicho sea de paso, de que la reforma supone un paso atrás respecto del Estatuto de 1981, postura que ha mantenido hasta el final. Con esta actitud singularizada habrá querido evitar, sin duda, el presunto riesgo de que su imagen quede difuminada o engullida por los partidos mayoritarios, pero la apuesta es realmente fuerte y llamativa. Es muy gráfico el contraste: el día 2 de noviembre, mientras en la Carrera de San Jerónimo se celebraba la gran “fiesta” del consenso, la plana mayor del Partido andalucista –ausente del Congreso– se recluía en el Parlamento de Andalucía como expresión de pesar y repudio de lo que estaba ocurriendo en Madrid. El *no* que este partido va a pedir en el referéndum del 18 de febrero le será muy difícil de explicar y puede conducirle, según muchos pronósticos, a un futuro muy incierto.

El texto aprobado por el Congreso consta de 250 artículos, más del triple de los 75 artículos que contiene el Estatuto en su versión aún vigente. Se distribuyen en un Título Preliminar y diez Títulos más; amén de un cuerpo de disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales (BOCD núm. 246-8 de 7 noviembre). El día 3 de noviembre tuvo entrada la propuesta en el Senado, siendo aprobada el día 29 del mismo mes por la Ponencia conjunta constituida por 242 a favor y la abstención del BNG, pasando prácticamente desapercibido el paquete de 58 enmiendas que mantenía el Partido Andalucista y cuyo mantenimiento, al carecer de representación, encomendó al senador de Coalición Canaria D. José Cabrera. El día 20 de diciembre de 2006 el texto fue ratificado por el Congreso de los Diputados, con lo que concluía la tramitación de la reforma como Ley orgánica.

Ya el 9 de enero de 2007, el presidente fija la fecha del referéndum para el domingo 18 de febrero, cuya campaña comenzará el día 2 de este mismo mes. Ahora reina el temor a un alto porcentaje de abstención como se desprende de las propias manifestaciones de la clase política, máxime si la campaña queda enturbiada por la guerra partidista, algo que parece tomar más fuerza cada día. Es oportuno recordar que el porcentaje de participación en el referéndum del 28 de febrero de 1980 para el acceso a la autonomía por la vía del artículo 151 de la Constitución fue del 64,2; y el de la ratificación del Estatuto vigente, celebrado el 20 de octubre de 1981, del 53,49. El referéndum a celebrar esta vez se hará sobre un censo de 6,2 millones de votantes.

En conexión con lo anterior cabe decir que cuando se estaba fraguando el consenso sobre la reforma en los meses de octubre-noviembre, según queda relatado, al hilo de ese buen clima el Gobierno andaluz hizo una oferta de pacto con los populares para colaborar en el impulso de algunas leyes, tales como las de RTVA, del Ciclo integral del Agua, Educación, Inmigración, De-

pendencia y Pacto Local, pacto que el partido de la oposición dio por frustrado a principios de 2007, calificando la iniciativa con dureza, lo que supone un retorno a la frialdad de las relaciones y al antagonismo prácticamente en los comienzos mismos de la campaña del referéndum, situación que acentúa el temor a la abstención.

En otro orden de asuntos hay que destacar por su resonancia el de la disolución del Ayuntamiento de Marbella, caso que desborda su consideración como un tema de índole local. Como bien se sabe, estalló la llamada “Operación Malaya” (29 de marzo), con veintitrés detenidos entre políticos, empresarios promotores, constructores, testaferreros, confidentes y abogados; el encarcelamiento, entre otros, de la alcaldesa Marisol Yagüe, de su primera teniente de alcalde Isabel García Marcos, y del “cerebro” de la trama de corrupción gestada durante los 15 años del GIL, urdidor de los convenios urbanísticos, Juan Antonio Roca, a quien se le imputa haber amasado una fortuna insólita, calculada en unos 2.400 millones de euros. La larga lista de encausados sería engrosada después con otras redadas de detenciones, entre ellas la de Julián Muñoz, el conocidísimo ex alcalde.

El 4 de abril se reunió con carácter urgente el Consejo de Ministros para disolver, a propuesta del Gobierno autonómico, el Ayuntamiento de Marbella (RD 421/2006, de 7 de abril). El día 20 siguiente se constituyó en la Diputación Provincial de Málaga la Comisión Gestora para sustituir al Ayuntamiento disuelto, hasta las elecciones de mayo de 2007. Compuesta por 16 miembros (6 PSOE, 6 PP, 2 IU, 2 PA) y presidida por D. Diego Martín Reyes (PSOE) ha venido realizando una gestión muy activa en la reordenación del caos administrativo, detección de irregularidades, denuncias de corrupción, órdenes de cierre y demolición, etc. La Ley andaluza 5/2006, de 17 de octubre, autoriza la concesión, con carácter extraordinario, de un anticipo reintegrable, de hasta cien millones de euros, para posibilitar la gestión ordinaria del municipio por la Comisión Gestora. La intervención de la Junta se manifiesta también en el D. 118/2006 por el que se crea la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella.

El estallido del asunto Marbella ha dado pie, como era de esperar, a las críticas al ejecutivo andaluz, acusado de pasividad ante una situación de corrupción que se percibía a las claras y, según el PP, de haber contemporizado con los gobiernos de GIL; argumento que ha utilizado en su provecho incluso el cabecilla de la trama Juan Antonio Roca al decir que la Junta conocía los convenios urbanísticos que en Marbella se celebraban. La Junta ha rechazado estas acusaciones señalando que desde hace diez años ha impugna-

do en los tribunales 430 licencias de obras. El pasado 16 de noviembre la Consejería competente solicitó al TSJA la orden de derribo de 334 viviendas ilegales por incumplimiento del PGOU, asunto éste muy aireado por los medios de difusión.

La ordenación del territorio y el urbanismo han seguido siendo temas “de portada” durante el ejercicio, siguiendo la tónica de años anteriores. Junto al controvertido asunto de los campos de golf (existen ya en Andalucía 89 campos abiertos y una expectativa de hasta 300) y la cuestión de si se regulan o no de manera específica los que puedan implantarse en el futuro –aquí las protestas de Greenpeace y los ecologistas–, tema que además divide a tres consejerías (Obras Públicas, Turismo y Medio Ambiente), la cuestión más resonante en esta ocasión ha sido la aprobación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) con sus determinaciones sobre limitación de crecimiento del suelo urbanizable y de la población a un 40 y un 30% respectivamente para un período de 8 años, medida que ha provocado fuerte contestación en el sector empresarial, Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y Federación de Promotores de Andalucía (FADECO). Más abajo abundamos en este asunto.

PARLAMENTO

A) Actividad legislativa

Leyes. Las 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 1/2006, de 16 de mayo. Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía, y de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. BOJA núm. 98, de 24 de mayo.

Ya dimos cuenta en el *Informe* del año anterior de las fuertes tensiones habidas, que explican la razón de la presente Ley. En lo tocante a las medidas de suelo, la Ley trata de “endurecer” los requisitos necesarios para que el PGOU de un municipio pueda excepcionar en suelo urbanizable residencial el deber de reservar un 30% de la edificabilidad para viviendas de protección oficial o semejante. La frustración que causó al Grupo de IU el hecho de que el PSOE no hubiera establecido dicha regla sin excepción alguna, queda ahora compensa-

da con esta medida que tasa los supuestos que pueden dar lugar a la excepción. Así, frente a la redacción anterior, la Ley dice ahora que el PGOU podrá eximir total o parcialmente de esta obligación a sectores o áreas concretos que tengan una densidad inferior a quince viviendas por hectárea y que, además, por su tipología no se consideren aptas para la construcción de este tipo de viviendas.

Ley 2/2006, de 16 de mayo. Creación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo. BOJA núm. 98, de 24 de mayo.

Hasta la aprobación de esta Ley, la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional era una Dirección General de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía con funciones de coordinación y asesoramiento en materia de cooperación internacional al desarrollo. Esta Ley convierte a dicha Agencia en una entidad de derecho público de las previstas en el artículo 6.1.b) de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con patrimonio propio y autonomía financiera, adscrita a la Consejería de Presidencia.

La transformación institucional de dicha Agencia tiene su razón de ser en la aprobación de la Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en la que se define la política de la Junta de Andalucía en materia de cooperación internacional en la materia. En dicho marco normativo, la Agencia asume la coordinación de todas las acciones de fomento de la Junta de Andalucía dirigidas, en expresión del artículo 3 de la Ley 14/2003, “a la erradicación de la pobreza y al fomento del desarrollo sostenible en el mundo”, además de gestionar los recursos materiales y económicos de la Junta orientados a la consecución de estos fines. Para la realización de ese objetivo, la Agencia asume la ejecución del Plan Andaluz de Cooperación para el Desarrollo, propondrá los planes anuales y programas operativos sobre estas materias, fomentará la participación de los agentes sociales en la política andaluza de cooperación, promoverá la formación especializada de los mismos, y realizará estudios e investigaciones relacionados con el ámbito de su actividad. A tal efecto, la Agencia está facultada para diseñar, ejecutar, financiar y subvencionar proyectos de cooperación. Además, podrá suscribir acuerdos y contratos con organismos públicos y privados que desarrollan sus actividades en este ámbito.

Ley 3/2006, de 19 de junio. Creación de la Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir. BOJA núm. 131, de 10 de julio.

El Sistema Sanitario Público de Andalucía ha incorporado en los últimos tiempos fórmulas de personificación privada para la gestión y atención sanita-

ria, de las que son exponentes las Empresas Públicas de Emergencias Sanitarias, el Hospital Alto Guadalquivir, el Hospital Costa del Sol y el Hospital de Poniente.

En este contexto, la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía ha impulsado recientemente la incorporación al Sistema Sanitario Público de Andalucía de una nueva tipología de centros sanitarios: los llamados Centros Hospitalarios de Alta Resolución, que parecen abocados a adoptar la forma jurídica de empresa pública. Estos centros sanitarios se configuran como Hospitales de proximidad, ubicados en zonas geográficas alejadas de grandes núcleos urbanos, o bien en áreas con gran crecimiento poblacional, que se caracterizan por la incorporación de técnicas hospitalarias de gestión “de alta resolución”, como la cirugía sin ingreso, la hospitalización de corta duración, la atención urgente y las consultas de acto único; acciones que pretenden complementarse con la continuidad asistencial y la capacidad diagnóstica a los Centros de Atención Primaria que son la base del sistema sanitario.

Ley 4/2006, de 23 de junio. Asociaciones. BOJA núm. 126, de 3 de julio.

Con esta Ley, Andalucía se convierte en la segunda Comunidad Autónoma, después de Canarias, en regular las competencias sobre Asociaciones en el marco de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación. Actualmente existen en Andalucía 61.495 asociaciones legalmente constituidas. De ellas, la mayor parte se encuadra en los ámbitos cultural (8.444), deportivo (8.150), educativo (6.809) y recreativo (6.737). Destacan también por su número las asociaciones de vecinos (5.347), musicales (2.230), de mujeres (2.167) y juveniles (1.758).

Ley 5/2006, de 17 de octubre. Autoriza la concesión, con carácter extraordinario, de un anticipo reintegrable al municipio de Marbella. BOJA núm. 204, de 20 de octubre.

La Ley es una de las consecuencias que ha provocado la disolución del Ayuntamiento de Marbella que determinó el Real Decreto 421/2006, de 7 de abril, dictado por el Gobierno Central a solicitud del andaluz ante la situación de extrema anormalidad ocasionada por la anterior Corporación y que hemos comentado *supra*.

Ley 6/2006, de 24 de octubre. Del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

La Ley regula de forma autónoma y específica esta institución de acuerdo con la tendencia seguida en los últimos años, tanto en el ámbito estatal como

en el autonómico comparado, de tratar separadamente el Gobierno y la Administración. Hasta ahora, estas dos encarnaciones del poder ejecutivo estaban reguladas en la Ley 6/1983 del Gobierno y la Administración andaluza, que continúa vigente en lo relativo a la Administración. La Ley fue aprobada sólo con los votos del Grupo socialista.

Es obvio decir que se trata de una Ley muy importante pero cuya aparición ha pasado prácticamente desapercibida, sin duda eclipsada por el gran tema de la reforma estatutaria. Fue aprobada sólo con los votos del Grupo socialista. IU se abstuvo y votaron en contra PP y PA.

Ley 7/2006, de 24 de octubre. Potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía. BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

La Ley trata de responder a las demandas que desde hace más de diez años vienen planteando las organizaciones profesionales y las Asociaciones de padres y de vecinos, así como algunos Ayuntamientos. De hecho, el Anteproyecto de la Ley fue elaborado por la Consejería de Gobernación con el respaldo de los consistorios andaluces, las organizaciones empresariales y los colectivos ciudadanos representativos. Sus líneas básicas fueron debatidas en la Mesa para la Concertación Local, órgano paritario de interlocución entre la Administración autonómica y las entidades locales representadas en la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). El 30 de septiembre de 2005, este órgano aprobó un texto base redactado por técnicos de la FAMP, de la Consejería de Gobernación y de los Ayuntamientos de Granada y Chiclana de la Frontera. A partir de entonces se desarrolló un proceso de consultas y participación en el que han intervenido asociaciones de vecinos y de jóvenes, además de someter el texto a los dictámenes de una decena de instituciones y organismos. Según un estudio de opinión encargado por la Consejería de Gobernación en 2005, las medidas recogidas en el proyecto de ley tenían el respaldo mayoritario de la ciudadanía (63% de apoyo). Además, el 88% de los que participan habitualmente en los botellones mostraron su conformidad a la solución de habilitar zonas específicas dotadas de los servicios necesarios para las concentraciones de ocio en espacios abiertos (“botellódromos”). La Ley afronta el problema de forma decidida en relación a algunos aspectos del mismo, aunque tibia en otros y, en todo caso, incompleta, pues su efectiva puesta en práctica se deja en manos de decisiones ulteriores que deberán tomar los Ayuntamientos y de los medios de que éstos dispongan.

Ley 8/2006, de 24 de octubre. Estatuto de los Andaluces en el mundo. BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

Esta Ley, que fue aprobada por la Cámara por unanimidad, sustituye a la anterior Ley 7/1986, de 6 de mayo, de reconocimiento de las comunidades andaluzas asentadas fuera del territorio andaluz. Actualmente hay más de un millón y medio de andaluces que residen fuera de Andalucía y un total de 357 Asociaciones andaluzas en 19 países y el resto de Comunidades Autónomas españolas.

A los andaluces en el exterior se les reconoce los mismos derechos políticos, sociales y laborales que tienen los ciudadanos residentes. El conjunto de medidas previstas por la Ley se canalizará a través del denominado Plan Integral para los Andaluces en el Mundo, que tendrá una duración cuatrienal y deberá estar elaborado en un plazo de dos años tras la entrada en vigor de la ley.

Ley 9/2006, de 26 de diciembre. Servicios Ferroviarios de Andalucía. BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

De acuerdo con la renovada importancia estratégica que el ferrocarril está adquiriendo en la ordenación del transporte, este medio de comunicación ha sido objeto de importantes medidas normativas. Así, en el marco de la Unión Europea destaca la adopción del Libro Blanco “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, en el que los “paquetes ferroviarios” tienen un papel central, como prueban las distintas disposiciones comunitarias que han implementado dichas infraestructuras de transporte en los últimos años. Entre las normas comunitarias destacan la Directiva 1991/440/CEE del Consejo, de 29 de julio de 1991, de desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, y por la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril; la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, modificada por la Directiva 2004/49/CE; Directiva 95/18/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, y por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril.

La aprobación de esta Ley está en línea con la apuesta por este medio de transporte, algo ciertamente plausible.

Ley 10/2006, de 26 de diciembre. Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

En el ámbito andaluz, de acuerdo con los artículos 40.2, 35.1 y 149.1.7ª de la Constitución Española y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación laboral, siendo una de las materias integradas en la mencionada función ejecutiva la correspondiente a la seguridad, higiene y prevención de riesgos laborales. El mandato de velar por la seguridad e higiene en el trabajo establecido en la Constitución Española fue desarrollado por primera vez a través de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que supone la transposición de la Directiva Marco antes citada y de las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal, y determina una armonización de nuestro ordenamiento con los postulados de la Unión Europea. En la correspondiente ficha de esta misma obra puede verse la estructura y competencias de este ente público.

Ley 11/2006, de 27 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007. BOJA núm. 251 de 30 de diciembre.

Fue aprobada sólo con los votos del Grupo socialista y rechazada por el resto de los Grupos. Ascende el Presupuesto para 2007 a 29.187, 7 millones de euros, un 6,6% más que el del año que acaba de finalizar.

Ley 12/2006, de 27 de diciembre, sobre Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía. BOJA núm. 251 de 30 de diciembre.

Se trata de una ley complementaria al Presupuesto de la Comunidad Autónoma, a guisa de ley de acompañamiento, aunque circunscrita al ámbito tributario y en particular a medidas concretas que afectan al Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, Sucesiones y Donaciones, supresión del Impuesto sobre el juego del bingo e Impuesto sobre depósito de residuos radioactivos.

Proyectos de Ley. Los presentados durante 2006 y que se encuentran en tramitación son los siguientes:

Proyecto de Ley de reconocimiento de la Universidad Privada Fernando III (presentado el 14-09-2006)

Proyecto de Ley de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía (14-09-2006)

Proyecto de Ley por la que se regula la investigación en reprogramación celular con finalidad exclusivamente terapéutica (25-09-2006)

Proyecto de Ley por la que se crea como entidad de derecho público el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico (26-9-2006)

Proyecto de Ley de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía (26-09-2006)

Proyecto de Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (2-10-2006)

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y se aprueba el Plan Estadístico de Andalucía 2007-2010 (20-10-2006)

Proposiciones de ley.

Del Grupo Popular:

Creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales (presentada el 08-02-2006)

Medidas a favor de las víctimas del terrorismo (07-03-2006)

Municipios turísticos de Andalucía (13-03-2006)

Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Andalucía (10-05-2006)

Creación del Tribunal Andaluz de Defensa de la Competencia (14-06-2006)

Aplicación del régimen de gran ciudad al municipio de Marbella (13-12-2006)

Iniciativas legislativas populares y de los Ayuntamientos.

Iniciativa Legislativa de Ayuntamiento relativa a Creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local (03-04-2006)

Proposición de Ley relativa a Creación del Fondo Andaluz de Cooperación Local (02-05-2006)

Proposición de Ley por la que se establece y regula una *Red de apoyo a la mujer embarazada* (20-11-2006)

B) Actividad parlamentaria en general.

1. Debates generales en el Pleno.

Debate sobre el estado de la Comunidad.

Este Debate se celebra con carácter anual desde la III Legislatura. Tradicionalmente, la jornada se inaugura mediante un discurso del presidente de la Junta, en el que éste efectúa una exposición de lo realizado por el Gobierno durante el año transcurrido desde el anterior debate y de las actuaciones que tiene intención de llevar a cabo en el siguiente, lo cual es seguido, a modo de réplicas, por los discursos de los portavoces de los distintos Grupos parlamentarios, que en su caso son contrarreplicados por el propio presidente de la Junta de Andalucía.

En esta ocasión, el debate tuvo lugar el 28 de junio de 2006, momento que marcaba el ecuador de la VII Legislatura. El presidente de la Junta de Andalucía, D. Manuel Chaves, inició su discurso destacando el “peso creciente” de Andalucía en el conjunto de España. En este sentido, resaltó que la Comunidad Autónoma se encuentra por primera vez en el mapa de las cuestiones de excelencia cuyas señas de identidad son la estabilidad política, la normalidad democrática, el progreso acelerado, el diálogo y la concertación social. En esta línea, el presidente afirmó que el año transcurrido desde el último debate sobre el estado de la Comunidad ha sido muy positivo, por lo que la sociedad andaluza puede estar razonablemente satisfecha de los logros alcanzados, pues por primera vez en mucho tiempo estamos liderando iniciativas y proyectos de futuro. Todo ello le condujo a subrayar que se acabó para siempre la Andalucía callada, marginada o subsidiaria, mostrándose convencido de que Andalucía ha conquistado ese territorio, esa zona de influencia y no va a dar ningún paso atrás.

Para sostener lo dicho, el presidente adujo que las propuestas andaluzas en materias como financiación o reformas del modelo autonómico son valoradas y consideradas desde otros territorios, por lo que se mostró sorprendido por algunos comentarios o expresiones que revelan el desconocimiento que algunos tienen de nuestra realidad presente, que demuestran que siguen viviendo en un pasado que, en lo que respecta a Andalucía, quedó ya irremisiblemente atrás.

Junto a estas primeras afirmaciones, el Sr. Chaves hizo seguidamente referencia a las relaciones con el Gobierno de la Nación que, en su opinión, han permitido recuperar la interlocución y restablecer la lealtad institucional manteniendo el mismo nivel de exigencias, en defensa de los intereses de Andalucía que con el anterior Gobierno, algo que, según dijo, está teniendo su confirmación en la práctica diaria. Así, resaltó que se han solucionado contenciosos pendientes, disminuyendo la litigiosidad, al tiempo que se ha aumentado el autogobierno como consecuencia del traspaso de 19 nuevas competencias, entre las que citó las cuencas intracomunitarias atlántica y mediterránea o los parques de Sierra Nevada y de Doñana, junto a otras medidas como el “Programa Activa Jaén” o la participación por primera vez de Andalucía en Consejos de Ministros de la Unión Europea formando parte de la delegación española. En el capítulo de inversiones, hizo especial hincapié en el aumento de las inversiones del Estado en Andalucía, que, según dijo, han permitido dar un fuerte impulso a obras que en el pasado acumularon grandes retrasos.

Seguidamente, el presidente anunció más de medio centenar de compromisos concretos para el próximo curso político entre los que incluyó 16 nuevos proyectos de ley en materias de: ciencia e innovación; seguridad alimentaria; ordenación farmacéutica; mediación familiar; violencia de género; educación; protección del origen y la calidad del vino; y puertos.

Además, asumió compromisos políticos y normativos en materia económica, entre los que destacan la aprobación de un Decreto de apoyo a los trabajadores autónomos, que se acompaña de un conjunto de ayudas para la contratación en casos de baja por maternidad; o la creación de un bono tecnológico destinado a las Pymes, que pretende instrumentarse mediante un sistema de servicios técnicos prestados por centros autorizados. Adelantó, asimismo, una próxima convocatoria de la Corporación Tecnológica de Andalucía orientada a la distribución de los 800 millones de euros que recibirá la Comunidad del Fondo Tecnológico creado por la Unión Europea, y la puesta en marcha de un plan de internacionalización para 5.000 empresas que favorezca su implantación en los mercados de Asia y Estados Unidos.

En el terreno educativo, el presidente anunció las siguientes medidas: la aprobación de un Decreto de prevención de la violencia y mejora de la convivencia en el ámbito escolar; la puesta en marcha de un plan de salud laboral para el profesorado; la creación de 5.000 nuevas plazas de guardería para el próximo curso; un nuevo plan de financiación de Universidades; la extensión de la gratuidad de los libros de texto a 500.000 alumnos; y la gratuidad de la educación infantil a los cuatro años.

En el ámbito de la salud el presidente desgranó otras tantas novedades, entre las que cabe consignar la atención podológica para pacientes diabéticos; la implantación de la receta electrónica en municipios mayores de 7.000 habitantes; el reconocimiento del derecho al “consejo genético”; el inicio de seis nuevos centros hospitalarios de alta resolución; y la extensión de la atención buco dental gratuita a los menores de 13 de años.

El bloque de medidas que adelantó el presidente de la Junta incluyó además la formulación de un nuevo Plan Director de Infraestructuras para el período 2007-2013, la próxima aprobación de los planes de ordenación del territorio de la Costa del Sol Occidental y el Litoral Oriental de Málaga-Axarquía y diversas medidas para favorecer el acceso de los jóvenes a la vivienda pública.

Por último, Chaves aprovechó su intervención para hacer un nuevo llamamiento al consenso de todos los grupos políticos acerca de la reforma del Estatuto de Autonomía, mostrándose dispuesto a apoyar el establecimiento de una mayoría de dos tercios para modificaciones futuras del Estatuto frente a la de tres quintos prevista en la propuesta del mismo.

Tras el discurso del presidente Chaves, la presidenta del Grupo parlamentario del Partido Popular, Dña. Teófila Martínez, comenzó el suyo señalando que las políticas del Gobierno andaluz están marcadas por el alejamiento cada vez mayor de los problemas de los ciudadanos. Por contraste con esta situación, señaló que el discurso del presidente de la Junta de Andalucía había estado marcado por un tono autocomplaciente. Así, denunció que el Sr. Chaves hubiera pasado por alto durante su discurso los datos que dicen que Andalucía ocupa los últimos lugares en materia de empleo, especialmente en el femenino; o que la Comunidad andaluza es la primera en datos de siniestralidad laboral. Teófila Martínez criticó, además, que el presidente de la Junta no se hubiera ocupado durante el último año de algunos problemas reales de los andaluces como el de la inseguridad ciudadana, pese a que los delitos en la Comunidad andaluza han crecido un 15% respecto al pasado año, o la creación de viviendas de protección oficial.

Por su parte, la portavoz parlamentaria de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Dña. Concha Caballero, subrayó que el Gobierno andaluz y su presidente habían abandonado gran parte de las reivindicaciones de la Comunidad ante el Gobierno de la Nación. La Sra. Caballero criticó especialmente que no se hubiera aprovechado el crecimiento económico de la Comunidad para mejorar la vida, los servicios y el empleo de los andalu-

ces. En su opinión, el “avance” de Andalucía está dejando una estela de graves problemas, como que el crecimiento no llegue a amplios sectores de la sociedad; que el modelo económico sea frágil y dependiente; y que se genere un empleo sin calidad, estabilidad y seguridad. La portavoz de IU denunció finalmente que el presidente de la Junta había descrito “realidad virtual” que necesita propuestas de compromiso social y cambio en la orientación económica, y acabó por vaticinar que las familias andaluzas serían a finales de 2006 un 10% más pobres que el pasado año.

La portavoz del Partido Andalucista, Dña. Pilar González, afirmó que el Gobierno andaluz está falto de proyectos e ilusiones, y dijo que no cumple sus compromisos, no conecta con los andaluces, no despierta las energías del pueblo andaluz para transformar Andalucía. De otro lado, la Sra. González criticó que en el último año sólo hayan llegado a la Cámara andaluza cinco de las 16 leyes anunciadas por el Gobierno andaluz. Asimismo criticó la política territorial de la Junta, que calificó de caótica y centralista. En cuanto a la situación de la política educativa, la portavoz andalucista subrayó el déficit de las infraestructuras y mostró su preocupación por la falta de consenso en los procesos de reformas educativas. Se refirió también al capítulo del empleo, y aunque reconoció que los datos son positivos, advirtió que el Gobierno andaluz debe mantenerse alerta, ya que tras esas buenas cifras se ocultan empleos inestables y precarios.

Por último, el portavoz parlamentario del Partido Socialista, D. Manuel Gracia, respaldó todas las iniciativas desarrolladas por el Ejecutivo andaluz haciendo hincapié en los avances en materia de ordenación del territorio y de la vivienda pública.

Debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía

El 3 de febrero de 2006, los Grupos Parlamentarios Socialista y de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía presentaron en el Registro de la Cámara una “Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía”, según hemos referido al principio de este *Informe*. Esta Proposición fue debatida para su toma en consideración en el Pleno celebrado el día 16 de febrero de 2006, del que conviene dar somera cuenta. La sesión se inició con la intervención del Sr. Cortecero Montijano, viceconsejero de la Presidencia y Secretario de Actas del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que informó a la Cámara de la tramitación seguida para formular la proposición. Tras ello se produjo el discurso explicativo de la misma a cargo del Portavoz del Grupo Socialista, Sr. Gracia Navarro, y de la Portavoz de Iz-

quiera Unida, el otro Grupo proponente, Sra. Caballero Cubillo. Seguidamente, el presidente de la Junta de Andalucía realizó una breve intervención en la que quiso contextualizar la reforma estatutaria en el más general y complejo marco de reforma del Estado de las Autonomías, donde quiso distanciarse de otras modificaciones estatutarias –singularmente de la catalana–, reivindicar el papel de liderazgo de la Comunidad Autónoma en este proceso y, sobre todo, remarcar su disponibilidad para la búsqueda del mayor consenso posible en la aprobación parlamentaria de la reforma. Frente a ello, las Portavoces del Grupo Andalucista, Sra. González Modino, y del Grupo Popular, Sr. Sanz Cabello, manifestaron su disconformidad con la Proposición de reforma por razones bien distintas y conocidas: para los andalucistas la reforma se queda corta en cuestiones que son cruciales para dicho Grupo, como la definición de Andalucía como “realidad nacional”, la financiación y el nuevo marco competencial. En cambio, para los populares, el texto avanza en las mismas cuestiones más allá de lo permitido por el marco constitucional (si bien, como es sabido, este Grupo parlamentario ha apoyado finalmente el texto aprobado por el Congreso de los Diputados tras las negociaciones habidas en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso). La Sra. Caballero fue la encargada de contestar estas disidencias mediante un incisivo discurso que provocó una airada reacción de los parlamentarios del Grupo Popular, cuya portavoz, la Sra. Martínez Saiz, acabó pidiendo amparo a la Presidenta del Parlamento por lo que calificó de difamaciones contra su Grupo. Pero finalmente, la toma en consideración fue aprobada con los votos de PSOE e IU y ningún voto en contra.

Debate General para analizar y dar cuenta de la situación creada en el Ayuntamiento de Marbella (30-03-2006)

Debate General acerca de las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el año 2007 (2-10-2006)

2. *Proposiciones no de Ley.* Hacemos relación de las Proposiciones presentadas con sucinta descripción de su objeto con lo cual quedan inventariados los asuntos que durante el año ocuparon la atención del Pleno de la Cámara. Dividimos estas iniciativas en tres grandes grupos para facilitar la apreciación de las cuestiones que interesaron especialmente a cada grupo parlamentario:

A) Cuestiones políticas e institucionales

– *del Grupo Parlamentario Socialista:* relativa a la conmemoración del 500 aniversario de la muerte de Cristóbal Colón; inmigración.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a la disolución del Ayuntamiento de Marbella; reprobación de la Consejera de Justicia; deudas de la Junta de Andalucía con Ayuntamientos y Diputaciones de nuestra Comunidad; reprobación de las declaraciones del presidente de la Generalitat sobre el sistema de solidaridad; medidas de impulso al Consejo de Gobierno; personación de la Consejería de Educación en casos de agresiones a docentes; declaraciones del Secretario General del PSOE; rectificación del presidente de los socialistas catalanes; cese del Director General de RTVA; inmigración en Andalucía; reprobación a la Consejera de Obras Públicas y Transportes por su nefasta gestión en el metro de Sevilla; Presupuestos Generales del Estado 2007; cuantificación y pago de la deuda histórica; derogación del Decreto de Consejo de Gobierno de 28 de noviembre de 2007.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a criterios para la adjudicación de la publicidad institucional; defensa de los derechos humanos en México; derecho preferente a la nacionalidad a moriscos; impulso y defensa de los derechos de los inmigrantes y de políticas de cooperación al desarrollo y solidaridad con los países más empobrecidos; Andalucía solidaria con el pueblo palestino.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: relativa a reconocimiento del referéndum del 28 de febrero de 1980 como seña de identidad de la Autonomía andaluza.

B) Derechos, deberes, libertades ciudadanas.

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: relativa a medidas a favor de las víctimas andaluzas del terrorismo; acciones positivas dirigidas a las mujeres rurales andaluzas; trastorno por déficit de atención con hiperactividad en niños/as; puesta en marcha de medidas de carácter socio-económico en el Bajo Guadalquivir; Centro de asesoramiento y ayudas técnicas para personas con discapacidad en Andalucía; mejora del rendimiento escolar del alumnado mediante la utilización educativa del tiempo extra escolar.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a pacto en defensa de la suficiencia, solidaridad e igualdad en Andalucía; programa de ayudas a las víctimas del terrorismo; igualdad de derechos en la España constitucional; garantía de igualdad en el acceso al mercado de trabajo entre hombres y mujeres; problemas de escolarización en Andalucía; el autismo infantil en Andalucía necesita de la coordinación de varias Consejerías y un aumento significativo de los recursos financieros; igualdad de derechos de los andaluces; posible

reforma del comiso en relación con los delitos cometidos en el seno de las corporaciones municipales andaluzas; convenio de colaboración con la Asociación de Víctimas del Terrorismo; seguridad ciudadana; violencia de género.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía:* relativa a la erradicación del chabolismo en Andalucía; medidas a favor de la víctimas andaluzas del terrorismo; mejoras en el proceso de escolarización de Andalucía; impulso para la creación de la Ley de prestaciones económicas de asistencia social.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista:* relativa a medidas a favor de la víctimas andaluzas del terrorismo; lucha contra la pobreza y la exclusión social.

C) Servicios públicos, actividades, gestión de los recursos.

– *del Grupo Parlamentario Socialista:* relativa a enseñanza de idiomas a distancia; programa integral sobre nuevas adicciones; trastornos alimentarios; apoyo al mantenimiento del cultivo de la remolacha en la zonas productoras de Andalucía; actuaciones en la red viaria de la Sierra Norte de Sevilla; buenas prácticas en el voluntariado; medidas de apoyo al sector del espárrago verde de la Vega de Granada; soluciones para la situación del cultivo del tomate destinado a industria en las regiones productoras de Andalucía; Plan Andaluz de Formación Profesional; formulación del nuevo Plan Industrial de Andalucía; mejora de los equipos de tratamiento familiar; acreditación de la calidad de los centros de internamiento; obesidad y prevención de enfermedades cardiovasculares; aplicación del acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo en Andalucía; apoyo a proyectos de fomento del consumo del aceite en la Comunidad Autónoma andaluza; red de alerta para Andalucía; medidas para el impulso exterior al audiovisual andaluz; nuevo modelo de financiación de las universidades públicas; protección del conjunto arqueológico de Madinat Al-Zahara; medidas de apoyo a las industrias culturales andaluzas.

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía:* relativa a Instituto de Prevención de Riesgos Laborales en Granada; inclusión de la autopista de peaje Sevilla- Cádiz en el fondo de liberación de peajes; la inmigración y los municipios andaluces; gripe aviario: medidas preventivas y apoyo al sector; el sector pesquero andaluz del Golfo de Cádiz se ve obligado a detener su actividad y exige soluciones; gratuidad real de los libros de texto para evitar discriminación entre las familias andaluzas; Plan de Dinamización de la Economía Andaluza; reequilibrio territorial; medidas fiscales de apoyo a la adquisición de vivienda; conexión del aeropuerto de Granada con el metro y la estación de ferrocarril

de la ciudad; Plan Vivienda Joven; conexión por autovía de las provincias de Huelva y Cádiz.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a rechazo en Andalucía de la directiva Bolkestein; plan para eliminar los puntos negros de las carreteras andaluzas y reducir los accidentes de tráfico; actuaciones del Gobierno para la mejora de cobertura y prestaciones a los/as trabajadores/as del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social; impulso para la creación de la Ley para la Inclusión social y la erradicación de la Pobreza en Andalucía; Metro-Centro de Sevilla; arte rupestre en Cádiz y Málaga; creación de la Agencia Estatal para la Evaluación y Nivelación Territorial; medidas para luchar contra la especulación urbanística y la corrupción ligada a ésta en Andalucía; actuaciones para garantizar la pervivencia del atún rojo y su explotación por los sistemas tradicionales; estrategia en defensa del sector del vino ante la reforma de la OCM propuesta por la Comisión de la UE; transparencia y control de las empresas públicas; Centro de Salud de “El Rompido” en Cartaya (Huelva).

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: relativa al reconocimiento de las instituciones culturales nacionales de Andalucía.

– *Todos los grupos*: relativa al monte mediterráneo.

3. Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: sobre política general en materia de menores; ciclo integral del agua; personal del SAS; justicia; publicidad institucional; empleo; inmigración; financiación, planificación e infraestructuras en la Consejería de Salud; Administración Local; vivienda protegida; prevención de la especulación y corrupción urbanística; agua (saneamiento, depuración y abastecimiento); industria, energía y minas; Función Pública; prevención y calidad ambiental; inmigración en Andalucía; situación actual y previsiones de los metros en Andalucía; espectáculos públicos y juegos; seguridad y salud laboral; infraestructuras educativas y suficiencia personal, docente y de administración y servicios; política general en materia de agua; financiación universitaria; fomento en el empleo; materia tributaria; ordenación, urbanismo e inspección; violencia escolar; calidad y modernización de la sanidad andaluza.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a calidad del empleo en Andalucía; la inclusión social y la erradicación

de la pobreza en Andalucía; incidencia en Andalucía de la reforma del mercado de trabajo pactada en el ámbito central; para evitar la especulación urbanística en Andalucía; protección de espacios naturales; planificación y centros para garantizar la plena escolarización en igualdad de todos los alumnos y alumnas andaluces; garantías de financiación para Andalucía; impulso y defensa de los derechos de los inmigrantes y de políticas de cooperación al desarrollo y solidaridad con los países más empobrecidos; vivienda; políticas dirigidas a terminar con la violencia hacia las mujeres.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: sobre materia de política interior.

4. Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a política general en materia de agua; en materia tributaria; seguridad y salud laboral; inmigración en Andalucía; industria, energía y minas; prevención y calidad ambiental; agua (saneamiento, depuración y abastecimiento); financiación, planificación e infraestructuras en la Consejería de Salud; Administración Local; política general en materia de vivienda protegida; personal del SAS.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativa a política general del Consejo de Gobierno en materia de vivienda; protección de espacios naturales protegidos; la inclusión social y la erradicación de la pobreza en Andalucía; calidad del empleo en Andalucía.

– *del Grupo Parlamentario Andalucista*: relativa a política general en materia de política interior.

5. *Comparecencias del Consejo de Gobierno o de sus miembros*. Las comparecencias en Comisión durante el año ascendieron a 660. Las realizadas ante el Pleno fueron 164. Relacionamos a continuación las practicadas por el Consejo de Gobierno:

Compareció el Gobierno, a petición propia, a fin de informar de las actividades desarrolladas por la Junta de Andalucía en la Feria internacional del Libro celebrada en la ciudad de Guadalajara (México). Por su parte, el Grupo Popular suscitó las comparecencias para que el Gobierno informara sobre los recursos económicos destinados a la cooperación y al desarrollo y los programas que se han desarrollado durante el año 2006 en los de destino; a fin de valorar la situación económica de la Comunidad autónoma de Andalucía durante el año 2005, con especial incidencia en la evolución de las rentas dispo-

nibles de los andaluces, PIB de la Comunidad Autónoma y convergencia interna y europea de Andalucía; a fin de valorar las políticas de inmigración en Andalucía; estado de las negociaciones que se llevan a cabo para el nuevo modelo de financiación autonómica; balance de los dos primeros años de la presente Legislatura; situación actual en Andalucía en materia de saneamiento y depuración de aguas residuales, así como de las previsiones existentes para el cumplimiento de la Directiva Europea al respecto; situación financiera del Sector Público Andaluz a 31 de diciembre de 2004; tipo de medidas adoptadas por la Consejería de Educación, ante la agresión sufrida por un profesor en un colegio público del barrio almeriense de El Puche; grado de cumplimiento de los compromisos de investidura del presidente de la Junta de Andalucía en el ecuador de la presente Legislatura; el fenómeno del botellón, sus repercusiones y medidas contempladas al efecto; el desarrollo del Plan de Actuación sobre el tabaquismo en Andalucía 2005-2010; política de inmigración a aplicar en el año 2006; contratación publicitaria en la RTVA; la ejecución-liquidación presupuestaria correspondiente al pasado ejercicio del 2005; evolución de la gripe aviar y las medidas y controles adoptados para evitar su repercusión en Andalucía; situación en que se encuentran las negociaciones con el Gobierno de la Nación para la liquidación de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía (Deuda Histórica); evolución del empleo en Andalucía y el resultado de las medidas y políticas adoptadas para su creación; proyectos de infraestructuras en el área metropolitana de Sevilla ante el colapso circulatorio existente en la misma; Plan Plurianual de Inversiones de las Universidades Andaluzas y sus perspectivas para el nuevo periodo; valoración del informe del Consejo Escolar de Andalucía sobre convivencia escolar y medidas a poner en marcha por parte de la Consejería de Educación; medidas a adoptar por el Consejo de Gobierno ante el recorte de recursos financieros de la Comunidad Autónoma de Andalucía como consecuencia del modelo planteado en materia de financiación autonómica con motivo de las negociaciones de la reforma del Estatuto catalán y las nuevas perspectivas financieras de la unión Europea. A su vez, el Grupo Izquierda Unida los Verdes-Convocatoria por Andalucía suscitó las comparecencias a fin de que el Gobierno informara sobre las previsiones del Consejo de Gobierno sobre la regulación de los campos de golf en Andalucía; el cumplimiento de los acuerdos de la SEPI respecto a los astilleros de Sevilla, así como los compromisos que el Gobierno andaluz anunció respecto a su implicación y mediación en la resolución de esta crisis industrial además de la participación de las Cajas de Ahorros en la entidad o consorcio que se creara para la gestión de esta factoría; “Plan Activa-Jaén”, sobre los programas y proyectos que se pondrán en marcha, periodo de ejecución y previsiones presupuestarias de dicho Plan.

6. Preguntas al Gobierno.

Preguntas escritas al Gobierno: 4483; Preguntas orales en Comisión: 876; Preguntas orales en Pleno: 592

GOBIERNO

Ejercicio de las competencias.

No han sido muy numerosas ni variadas las disposiciones de rango reglamentario aprobadas durante el ejercicio, dicho sea esto en términos relativos por comparación con ejercicios anteriores, lo cual debe estar motivado en gran medida por la propia complitud que va alcanzando el Derecho propio de la Comunidad Autónoma, algunos de cuyos sectores ofrecen una regulación prácticamente acabada.

Destacamos en primer término las disposiciones de alcance *institucional* en cuanto se refieren a órganos fundamentales de la Comunidad Autónoma o tienen un alcance “político”. Primero a destacar en este grupo es el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía (219/2006) que aparece más de dos años después de la aprobación de la Ley 1/2004 de 17 de diciembre de creación de dicho órgano y no sin cierta tensión, aireada en los medios de comunicación, motivada por ciertas correcciones a dicho Reglamento, introducidas por la Consejería de Presidencia antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno, lo que algunos de los miembros del Consejo Audiovisual han interpretado como una inmisión en el ámbito de la independencia que debe caracterizar a este órgano. La discrepancia se concentra en puntos tales como la defensa jurídica del Consejo, régimen de retribuciones (dietas), y previsiones de plantilla, que finalmente han sido reservadas a la decisión del Gobierno andaluz, en contra de lo que en tal Reglamento se postulaba como competencia propia de Consejo Audiovisual.

En materia aledaña a la antes referida, el Decreto 1/2006 aborda el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres, adaptando el ordenamiento autonómico a la regulación estatal de la Televisión Digital Terrestre, a efecto de llevar a cabo el llamado “apagón analógico” el 1 de enero de 2008, para lo cual la norma establece demarcaciones, ámbitos de cobertura y número de programas disponibles.

También ha de incluirse en este primer bloque de normas el D. 29/2006 que desarrolla medidas de transparencia previstas en la Ley reguladora de la

Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía consistentes básicamente en dar cuenta de los contratos celebrados por los órganos y entidades de la Junta de Andalucía con los medios y empresas del sector.

En el ramo de *economía* es destacable el Reglamento regulador de la Memoria funcional y económica que ha de incluirse en los antecedentes de las propuestas de normas y convenios que supongan un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos (D. 162/2006). Por su parte el D. 148/2006 de 25 de julio modifica el Reglamento de la Ley de Cajas de Ahorros de Andalucía al objeto de evitar la celebración de elecciones en el seno de estas entidades en el curso de un proceso de fusión.

En materia de *organización*, no se ha producido disposición alguna relevante, aunque cabe aquí reseñar, siquiera por afinidad, el Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía (D. 216/2006) que amén de las típicas cuestiones organizativas y de funcionamiento profundiza en los Cartas de Servicios de atención a los ciudadanos, como un deber de información análogo al que es propio de la Administración Pública en sentido estricto.

En el ámbito de la *función pública* sólo se ha producido como disposición relevante el Decreto (93/2006) regulador del ingreso, formación interna y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad. Cabe dejar constancia del nuevo revés que para la Junta ha supuesto la anulación por el TSJA del D. 528/2004, en cuanto al cómputo como mérito del tiempo de servicios prestados por los interinos, situación que bloquea un número elevado de concursos.

En cuanto al *régimen local* destaca el importante Reglamento de Bienes de Entidades Locales de Andalucía (D. 18/2006), que desarrolla la homónima Ley 7/1999. Una disposición de prolijo contenido que se dicta a la vista del ya nutrido panorama de normas, estatales y autonómicas, dictadas en la materia, incluida la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 con la que guarda disparidad en no pocas figuras y soluciones.

En cuanto a los sectores de intervención administrativa hay que registrar, en materia de *ganadería*, la creación del Registro de Explotaciones Ganaderas de Andalucía (D. 14/2006) cuya finalidad es mejorar la ordenación del sector y reforzar las garantías en materia de sanidad animal.

El ramo de *obras públicas* ofrece el Decreto 140/2006 por el que se acuerda la formulación del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 2007-2013, ins-

trumento que pretende compendiar todas las iniciativas autonómicas sobre grandes infraestructuras, tomando como referencia el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA).

En el ámbito de la *ordenación del territorio* hay que resaltar sobremane- ra el Decreto aprobatorio del POTA que acabamos de citar (D. 129/2006). En puridad se trata de un acuerdo de formulación del Plan ya que el Par- lamento es el competente para su aprobación definitiva. Por cierto que la intervención del Parlamento ha sido muy incisiva en algunos puntos. Estas correcciones introducidas por la Cámara han dado lugar al Decreto 206/2006 que es el que realiza las adaptaciones. La más sustancial ha con- sistido en no admitir crecimientos urbanísticos que supongan durante ocho años incrementos superiores al 40% en el suelo urbanizable y al 30% de la población, medida que ha suscitado una fuerte reacción en los sec- tores interesados. Es de resaltar que el POTA, instrumento de cabecera de la ordenación del territorio, surge con notable retraso dado que la Ley de Ordenación del Territorio data de 1994. Es más, el POTA aparece con pos- terioridad a algunos POTAS (Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional) que teóricamente son instrumentos secundarios o derivados de aquél.

Precisamente, los Decretos 142 y 147/2006 –anteriores al POTA en el tiempo– aprueban dos importante POTAS referidos a unas zonas territoriales especialmente sensibles: Costa del Sol occidental, que afecta a 9 municipios de los más notables de la costa malagueña; y Costa del Sol oriental-Axarquía, és- te comprensivo de 29 municipios.

En materia de *urbanismo* es notable el D. 118/2006 por el que se crea la Oficina de Planeamiento Urbanístico de Marbella, medida inherente a la asunción por la Administración autonómica de las competencias urbanísticas del Ayuntamiento marbellí.

En cuanto a la competencia sobre *vivienda*, el D. 149/2006 aprueba el Re- glamento de Viviendas Protegidas de la CA, importante disposición que pre- cisa aspectos tan importantes como la descalificación, la transmisión y la ven- ta de estos inmuebles con la finalidad de contener la especulación en el mer- cado de viviendas protegidas de segunda mano. Versa, pues, el Reglamento so- bre materia muy sensible como lo demuestra la reacción social habida contra temas tales como el del tiempo mínimo de titularidad de la vivienda para po- der llevar a cabo una enajenación, o ciertos aspectos relativos al ejercicio por la Administración de los derechos de tanteo y retracto, regulaciones éstas que

en buena parte traen causa de lo ya dispuesto en la Ley 13/2005 de 11 de noviembre que ya comentamos en este *Informe* el pasado año.

Del amplio sector del *medio ambiente*, destacamos en primer lugar el D. 151/2006, relativo a la protección de la atmósfera, que establece los valores límite y la metodología a aplicar en el control de las emisiones no canalizadas de partículas por las actividades potencialmente contaminadoras. En cuanto a la protección de la fauna hay que registrar el D. 178/2006 sobre normas de protección a observar en las instalaciones eléctricas de alta tensión para evitar la electrocución de las aves. En el ámbito de los espacios naturales protegidos han sido aprobados los Planes de Desarrollo Sostenible de un buen número de Parques Naturales; así, los de Grazalema (D. 89/2006); Sierra de Tejada, Almajara y Alhama (D. 134/2006); Montes de Málaga (D. 135/2006); Bahía de Cádiz (D. 177/2006); Sierra de Huétor (D. 196/2006); Sierra de Andújar (D. 197/2006); Despeñaperros (D. 198/2006); Sierra de Baza (D. 199/2006); Sierra de Cardena y Montoso (D. 207/2006); Sierra de Hornachuelos (D. 208/2006); Sierra de Castril (D. 209/2006); Sierra María Los Vélez (D. 210/2006). Aparte de ello se aprueba el PORN y el PRUG del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas con algunas modificaciones (D. 164/2006).

En materia de *empleo*, aparte de la creación de una distinción al mérito laboral en Andalucía, a conceder anualmente a los trabajadores y empresarios en número no superior a doce (D. 86/2006), se establecen los indicadores para la selección de aquellas zonas en las que la Junta de Andalucía desarrollará “Actuaciones Territoriales Integrales Preferentes para el Empleo”, es decir, actuaciones e inversiones para el fomento del empleo en las áreas más desfavorecidas (D. 109/2006). Y también hay que reseñar una interesante disposición sobre el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía cuya medida central es la creación de un llamado “Ticket del Autónomo” que supone la percepción de una ayuda económica de 9000 euros por emprender un negocio, amén de otras medidas de apoyo, algunas de las cuales podrán ser gestionadas por entidades colaboradoras, tales como bancos o Cámaras de Comercio, Industria y Navegación (D. 175/2006).

El área de *salud* presenta una disposición sobre medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, suministro, consumo y publicidad, con relación a la señalización y zonas habilitadas para fumar; con ella se desarrolla la Ley Estatal 28/2005 de medidas frente al tabaquismo, introduciendo mayores precisiones (D. 150/2006).

En el área de *consumo*, el D. 58/2006 regula el Consejo de los Consumidores y Usuarios de Andalucía, órgano al que la Administración dirigirá las consultas en el proceso de elaboración de normas y demás asuntos tales como los pliegos de condiciones de contratos a empresas concesionarias de servicios esenciales y tarifas de servicios públicos.

En el amplio y diverso ámbito de los *asuntos sociales* cabe ubicar el D. 48/2006 (Consejería de Presidencia) sobre medidas de apoyo a las familias, con un amplio abanico de beneficios asistenciales y dinerarios (D. 48/2006). En un plano bien distinto, el Decreto 79/2006 aprueba el II Plan Andaluz del Voluntariado en Andalucía 2006-2009, con una inversión prevista de 41,24 millones de euros para apoyo de las entidades sin ánimo de lucro, unas 3.700 existentes en la región.

Otra importante disposición, emanada de la Consejería de Gobernación al igual que la anterior, es la aprobatoria del II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía 2006-2009, tendente a procurar la integración y la mejora de las condiciones de vida del colectivo de inmigrantes, para lo cual se contempla una dotación de 1.177 millones de euros (D. 92/2006).

Por último, dos disposiciones –éstas sí emanadas de la Consejería del ramo, Igualdad y Bienestar Social– versan sobre ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (D. 222/2006) y otras a favor de personas ancianas y enfermas o inválidas incapacitadas para el trabajo y a favor de personas minusválidas (D. 223/2006).

En el sector del *turismo* se produce una modificación del Reglamento regulador de la figura del Municipio Turístico aprobado en 2002, al objeto de perfilar con mayor precisión los requisitos a cumplir por los Ayuntamientos para obtener tal declaración y relegando el anterior criterio basado en el número de segundas residencias existentes en el municipio (D. 70/2006).

En materia de *deporte* el D. 183/2006 regula la acreditación de centros deportivos y el Registro Andaluz de acreditación de Centros Deportivos, que será de aplicación a todas las instalaciones de uso colectivo, ya sean de titularidad pública o privada, y tienen por objeto la formación de una suerte de catálogo de “Centros Deportivos Acreditados”, clasificados en categorías, que facilitará la obtención de subvenciones.

El sector *espectáculos* ofrece el Reglamento Taurino de Andalucía (D. 68/2006) con el que se pone el colofón al grupo normativo autonómico regulador de estas actividades. El Reglamento aborda asuntos relativos a la organización de la actividad (clasificación de plazas, requisitos sanitarios y de instalaciones médicas, etc.) y sobre todo reglas sobre la propia lidia, desde la figura del presidente hasta la suerte de matar. Y crea dos Registros, el de Profesionales Taurinos y el de Empresas de Espectáculos Taurinos.

Cabe incluir en la materia *estadística* el Decreto 141/2006, procedente de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por el que se ordena la actividad cartográfica de la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto a su producción, uso y difusión, designando al Instituto de Cartografía de Andalucía como responsable de la programación y elaboración de las cartografías básicas y derivadas y de la coordinación de las bases de datos geográficos. Crea dos órganos, para el asesoramiento y la coordinación.

CONFLICTIVIDAD

Las controversias planteadas ante el Tribunal Constitucional en el año 2005 fueron las siguientes:

Promovidas por la Junta de Andalucía contra normas del Estado

Conflicto positivo de competencia número 3134-2006, promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con los artículos 1, 2, 3 y 4 del Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles (ONCE) una lotería instantánea o presorteada.

Providencia del Tribunal Constitucional de 25 de abril de 2006 por la que se admite a trámite. BOJA núm. 93, de 18 de mayo.

Promovidas por el Estado contra normas de la Junta de Andalucía

Recurso de inconstitucionalidad número 1832-2006, promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra los artículos 12; 13; 23.4; 24.11; y 28.1, 9, 11 y 13 de la Ley 13/2005, de 17 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de Medidas para la Vivienda Protegida y Suelo. Providencia del Tribunal Constitucional de 14 de marzo de 2006 por la que se admite a trámite. BOJA núm. 67,

de 7 de abril.

Cuestiones de inconstitucionalidad

Auto del Tribunal Constitucional de 21 de noviembre de 2006 por el que se acuerda declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5094/2003, planteada por el Juzgado de Primera Instancia núm.1 de Córdoba en relación con la Disposición Adicional Quinta 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, y artículo 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 Ahorro, declarando extinguido el proceso que fue admitido a trámite por providencia de 24 de febrero de 2004. BOJA núm. 243, de 19 de diciembre.

Desistimientos ante el Tribunal Constitucional.

– Instados por la Junta de Andalucía:

Conflictos positivos de competencia núms. 4064/1999, 2801/2000, 2978/2001, 2493/2002 y 6904/2003, planteados por la Junta de Andalucía en relación con diversas Resoluciones de la Presidencia del Organismo Autónomo Parques Nacionales, por la que se convocaban subvenciones públicas estatales en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales en los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003.

Auto del Tribunal Constitucional de 9 de mayo de 2006 por el que se tiene por desistida a la representación de la Junta de Andalucía. BOJA núm. 105, de 2 de junio.

ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 109

Composición durante todo el ejercicio de 2006:

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 Griñán 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.

Cambios en el Gobierno: No ha habido

Investidura, moción de censura y cuestión de confianza: No se han producido.

Reformas del Reglamento del Parlamento: No se han producido

Consejo Consultivo de Andalucía.

El día 27 de octubre de 2006 el Consejo Consultivo presentó en su sede de Granada y ante el Consejo de Gobierno su Memoria anual correspondiente al año 2005. De los datos correspondientes a dicho año ya dimos cuenta en el avance que hicimos en este mismo *Informe* del año pasado. También en es-

ta ocasión y al objeto de ofrecer datos recientes ofrecemos un apunte sobre la actividad de 2006 que acaba de finalizar, sin perjuicio de los datos oficiales que se contendrán en la Memoria que se presentará durante 2007.

Han sido solicitados al Consejo 784 dictámenes, cifra que marca el máximo histórico de solicitudes, superando con mucho el número del año precedente, que también había marcado el máximo. Fueron admitidos a trámite 641. La notable diferencia entre solicitados y admitidos se debe a la inadmisión de 121 solicitudes de dictámenes relativos a recursos de las entidades locales en defensa de la autonomía local.

El número de dictámenes emitidos fue de 639, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994, con un número elevado de dictámenes favorables, 535, que sitúa el porcentaje en el 83,72%. Ascendieron a 90 los dictámenes desfavorables y 14 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 189 corresponden a solicitudes formuladas por entidades locales, o sea, un 30%, lo que supone menos de un tercio y, por tanto, un importante descenso sobre el número de ejercicios anteriores; esto no puede considerarse como un dato halagüeño, dicho sea en términos abstractos.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 18 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley y 52 sobre Proyectos de disposiciones reglamentarias, cifras importantes en ambos casos. Han sido 3 las consultas facultativas. Al igual que ocurrió el año pasado no se ha producido ningún dictamen sobre recursos de inconstitucionalidad y sólo uno relativo a conflicto de competencia, lo que se explica por el clima actual de las relaciones políticas entre las instancias centrales y la Junta de Andalucía.

Respecto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 39 los dictámenes que versaban sobre revisión de oficio, 43 en materia de contratación y 74 los relativos a la alteración de Planes urbanísticos de zonas verdes y espacios libres, dotaciones y equipamientos, cifras todas ellas que pueden considerarse normales o incluso más bajas que las de los años inmediatamente precedentes. En cambio, vuelve a destacar el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (408, es decir, el 64%) correspondiendo 330 de ellos a asuntos procedentes de las distintas Consejerías y 78 a responsabilidad de las entidades locales.

En cuanto al deber de las Administraciones de comunicar al Consejo el sentido de las resoluciones adoptadas tras la recepción de los dictámenes, el número de estas comunicaciones fue de 389 de las que resultan que fueron

345 las que se dictaron “de conformidad con el dictamen”, y el Consejo fue “oído” en 44 de ellas. Mas, como hemos dicho en alguna ocasión, de esta cifra no cabe deducir conclusión alguna dado que no consta lo ocurrido con el resto de las resoluciones finales no comunicadas al Consejo, incumplimiento éste ya crónico que debería desaparecer, para lo cual tendrían que arbitrase los medios que fuesen necesarios, no ya con la mera finalidad de reprimir las infracciones de ese deber legal, sino porque tales comunicaciones permiten valorar en definitiva en qué nivel de eficacia se sitúa la garantía que en sí misma supone la intervención consultiva en los procedimientos administrativos que el legislador ha querido privilegiar con ese refuerzo garantizador.

Cámara de Cuentas

Caben ser destacadas, como actuaciones más relevantes de esta Institución durante el ejercicio su Informe anual relativo a la Fiscalización de la Cuenta General, Contratación administrativa y Fondo de Compensación Interterritorial correspondiente al ejercicio de 2004, presentado en el Parlamento a primeros de marzo; así como la Memoria de Actividades referida al ejercicio 2005 y Plan de Actuación para 2006, presentada en la misma fecha. Asimismo, a finales de año (26 diciembre) el consejero mayor hizo entrega al presidente de la Junta del Informe Provisional de la Cuenta General de 2005, señalando las limitaciones que este documento presentaba por mor de la ausencia de datos suministrados por algunas empresas públicas.

Como dimos cuenta en el *Informe* de 2004, nada más celebradas las elecciones del 14-M el ministro de Economía y su homólogo autonómico cerraron el acuerdo para el pago del famoso débito de la financiación autonómica, cuantificada por fin por el Real Decreto Ley 7/2004 en 2.500 millones de euros, a pagar durante 2004, hecho que propició el desistimiento en cadena de todos los recursos planteados ante el TC. Pues bien, a primeros de 2006 la Cámara de Cuentas censura que el Ejecutivo andaluz haya distribuido dicha cifra en cuatro ejercicios, y no en el Presupuesto de 2004, lo que a su juicio produce un efecto distorsionador.

Consejo Audiovisual de Andalucía

El comienzo de la andadura del Consejo Audiovisual teóricamente coincide con el inicio del año 2005 ya que la Ley 1/2004 de 17 de diciembre fue publicada el 30 de diciembre de ese mismo año. Sin embargo la toma de posesión de sus miembros se produjo con mucho retraso, entre los meses de octubre y noviembre de 2005.

En aquel *Informe* dimos cuenta de la significación de esta Institución y de los avatares que precedieron a la aparición de la Ley; y en estas mismas páginas –*vid supra*– hemos dejado constancia del surgimiento en el ejercicio del igualmente tardío Reglamento Orgánico y de Funcionamiento (D. 219/2006, de 19 de diciembre), envuelto, por cierto, en una polémica –una tensión mantenida entre el Consejo y la Consejería de Presidencia– cuyo cese es más que deseable por el bien de la imagen de una Institución recién estrenada, llamada a jugar un importante papel en la defensa de los derechos fundamentales.

Ciertamente, tal es la función que le confiere su Ley de creación (art. 1) que la configura además como una “entidad pública con personalidad jurídica propia, con plena capacidad y autonomía orgánica y funcional”, perfil este que confiere al Consejo una función de garantía y una independencia no menor desde luego de las demás instituciones de las que aquí nos ocupamos (Consejo Consultivo, Cámara de Cuentas, Defensor del Pueblo), razón por la que lo incluimos por vez primera en este lugar.

La primera Memoria del Consejo Audiovisual, correspondiente a 2005, tuvo entrada en el Parlamento el 12 de septiembre de 2006. La actividad referida en dicha Memoria no es significativa, habida cuenta la tardía puesta en marcha de la entidad. Una resolución de la Presidencia del Parlamento de 12 de diciembre (BOPA núm. 570) resuelve sobre el modo de realizar la presentación de los Informes anuales, al no haber previsión expresa, señalando que la Comisión de Coordinación deberá tramitarlo siguiendo el procedimiento establecido en el actual artículo 153 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, correspondiendo la comparecencia al presidente o presidenta del citado Consejo.

Defensor del Pueblo Andaluz

El Defensor del Pueblo Andaluz ha continuado desarrollando durante 2006 una amplia actividad para la protección y defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía. En el mes de septiembre el Pleno del Parlamento conoció el Informe anual del Defensor del Pueblo, presentado el 19 de mayo anterior.

En el cumplimiento de sus cometidos, por lo que se refiere al ámbito de supervisión del funcionamiento de las Administraciones Públicas Andaluzas, 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 5.510 nuevas quejas (248 más que el año anterior,

un 4,7%). También las consultas directas de los ciudadanos a la Institución, para solicitar información y orientación sobre una variada casuística ha seguido aumentando en este ejercicio, ascendiendo a 6.803 (un 6% más que en el año 2005).

En relación con las materias objeto de las quejas más reiteradas, las más numerosas han sido las vinculadas a la problemática de vivienda y urbanismo, educación y 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 siguen poniendo de manifiesto el interés creciente de la sociedad andaluza por aquellas cuestiones que afectan a la protección de sus derechos en este ámbito y la preocupación creciente de la sociedad andaluza por asegurar un desarrollo sostenible compatible con el respeto medioambiental.

La elaboración y puesta a disposición del Parlamento de Andalucía y de toda la sociedad de Informes Especiales que contienen los resultados de investigaciones extraordinarias realizadas por el Defensor del Pueblo Andaluz sobre diversas problemáticas sociales, ha sido otra de las tareas habituales de esta Institución durante el año 2006 en el ejercicio de su función tutelar. En concreto, se han elaborado cuatro de estos Informes, tres de los cuales están especialmente orientados al estudio de situaciones que afectan de forma singular a los derechos de sectores de población más vulnerables, como son los relativos a la situación de las personas sin techo en Andalucía, a la de las mujeres privadas de libertad en centros penitenciarios de Andalucía y a la de los menores en nuestra Comunidad Autónoma, correspondiente al año 2005.

Otro informe extraordinario acometido por esta Institución durante el 2006 ha tenido por objeto analizar la situación de uno de los servicios públicos de mayor repercusión social, como es el de los servicios domiciliarios de agua en Andalucía, a fin de conocer su funcionamiento actual y su incidencia y valoración por la población.

En esta línea, en cuanto a actuaciones institucionales reseñables del Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2006, podemos destacar las intervenciones desarrolladas para garantizar la prestación de servicios públicos que, cada vez más, se gestionan a través de instrumentos y técnicas privatistas que añaden una dificultad adicional para la salvaguarda de los derechos de los usuarios de los mismos. La exclusión del régimen jurídico público que impliquen estas técnicas no debe ser un obstáculo para la actuación protectora y su-

pervisora de esta Institución, ya que entran en juego la salvaguarda de derechos que le han sido reconocidos a la ciudadanía.

Es por ello que el propio Defensor del Pueblo Andaluz viene considerando que su intervención ante las empresas privadas que gestionan estos servicios tendrá que tener en un futuro, dentro de sus marcos competenciales, un papel cada vez más importante y exigente, a fin de garantizar los derechos de los ciudadanos en este ámbito promoviendo el reforzamiento de las medidas de control y policía de las Administraciones Públicas en estos sectores y servicios tan delicados.

Finalmente, debe señalarse que el día 12 de diciembre de 2006 concluyó el segundo mandato del actual titular de la Institución, siendo propuesto, un día después, de forma unánime por todos los grupos parlamentarios para un nuevo mandato como Defensor del Pueblo Andaluz, D. José Chamizo de la Rubia, persona de prestigio por su ejecutoria e impulso a esta gran Institución.

Evaluación y seguimiento del primer bienio de aplicación del I Plan Integral para la inmigración en Andalucía

Concha Aprell Lasagabaster

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

SUMARIO: LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS DE SEGUIMIENTO 0/1 Y 0/2. INTRODUCCIÓN. I. ANÁLISIS DE LA REALIDAD. II. MARCO JURÍDICO. III. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DESARROLLADAS EN EL PERIODO 2001 Y 2002: ÁREAS DE INTERVENCIÓN. IV. CONCLUSIONES.

La Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias creada como órgano de asesoramiento de la Junta de Andalucía y adscrita a la Consejería de Gobernación tiene entre sus funciones la promover la coordinación e impulso de las actuaciones en materia de inmigración, proponer y elaborar medidas, e informar sobre las repercusiones de la normativa vigente en materia de inmigración. Este conjunto de funciones le atribuye desde sus inicios un importante papel en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía.

LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS DE SEGUIMIENTO 0/1 y 0/2.

Los Documentos Técnicos de Seguimiento 0/1 y 0/2, publicados en el año 2003 y 2004¹, se enmarca en el ámbito de competencias atribuidas a la Comisión Interdepartamental y son un magnífico instrumento para conocer la realidad de la aplicación del Plan durante su primer Bienio de realización, ya

¹ Documento Técnico de Seguimiento 0/1. (DTS 0/1) Edición Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación. Dirección General de Políticas Migratoria, 2003. Documento Técnico de Seguimiento 02 (DTS 0/2). Edición Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación. Dirección General de Políticas Migratoria, 2004.

que son fruto de una de las principales líneas de actuación del propio Plan, su procedimiento de evaluación continua que permite ofrecer una información actualizada de la realidad del hecho migratorio.

El Documento Técnico de Seguimiento 0/1² (en adelante DTS 0/1) realiza el seguimiento del Plan a lo largo de su primer año vigencia, esto es el año 2001³, mientras que el Documento Técnico de Seguimiento 0/2, hace lo propio con el año 2002⁴. Siguiendo la propia estructura del Plan, ambos Documentos Técnicos se articulan en una Introducción y en diferentes Capítulos no totalmente coincidentes en ambos Documentos, siendo el Documento Técnico de Seguimiento 0/2 (en adelante, DTS 0/2) mucho más completo en cuanto a datos que el DTS 0/1 y al que, por consiguiente, seguiremos en su esquema de desarrollo, haciendo referencia puntual a los datos aportados en el DTS 0/1.

INTRODUCCIÓN

Tanto el DTS 0/1 como el DTS 0/2 se inician con una pequeña Introducción en la que exponen el proceso de elaboración de ambos Documentos, en la que participan también los miembros de la Comisión Técnica Interdepartamental quienes aportaron los resultados de la evaluación de las medidas ejecutadas durante los años 2001 y 2002.

Respondiendo al prioritario Principio de Integralidad, las medidas evaluadas están basadas en tres líneas estratégicas de intervención, como son prevención, atención y promoción, lo que unido al carácter abierto y flexible del Plan, permiten que se coordinen entre los distintos órganos de la Administración Andaluza, gestores del Plan, la aplicación de nuevas medidas y la modificación de las ya aplicadas y consideradas mejorables por el DTS 0/1. Carácter

² Una vez finalizado su proceso de elaboración, fue aprobado por la Comisión Interdepartamental de Políticas Migratorias el 30 de septiembre de 2002. Posteriormente fue presentado para su consideración en el Parlamento Andaluz el día 21 de noviembre de 2002 y en el Foro Andaluz de la Inmigración el 19 de diciembre del mismo año. Vid. DTS 0/2, pág. 8.

³ Como ya hemos señalado al inicio de este trabajo, el Plan se aprobó por Decreto de 9 de enero de 2002, aunque el Documento Marco fue aprobado el 14 de febrero de 2001.

⁴ El DTS 0/2 se elabora durante el año 2003, pero no se pueden aportar datos sobre la fecha de aprobación y, en su caso, presentación, al Parlamento y al Foro Andaluz de la Inmigración.

abierto y flexible que unido a «su proceso de evaluación continuada permiten introducir matizaciones y modificaciones que aseguren una óptima utilización de los recursos, la eficacia de los resultados que se prenden y una adecuada coordinación entre los diferentes organismos intervinientes»⁵.

I. ANÁLISIS DE LA REALIDAD

Siguiendo la tónica del Plan, ambos Documentos⁶, pero especialmente el DTS 0/2, realizan amplio análisis estadístico de la realidad de la inmigración en Andalucía, bien es verdad que con los inconvenientes derivados de la imposibilidad de acceder a datos estadísticos en tiempo real, cuestión que no deja de ser un importante handicap en una realidad tan movible como es la inmigración en Andalucía en los albores del siglo XXI.

Para la realización del análisis estadístico, se han seleccionado, de entre las fuentes de datos disponibles, las siguientes:

- Instituto Nacional de Estadística
- Registro de Extranjeros Residentes del Ministerio del Interior
- Datos aportados por la Dirección General de Extranjería e Inmigración
- Anuario de Migraciones que edita el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales que edita el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Instituto de Estadística de Andalucía.

La relación de fuentes de datos permite apreciar una sensible mejora en el acceso a los mismos⁷, como se puede apreciar comparando las fuentes utilizadas en la elaboración del Plan, que eran el Observatorio Permanente de la Inmigración, del Instituto Nacional de Estadística, así como de fuentes propias de las Consejerías de la Junta de Andalucía⁸.

⁵ DTS 0/2, pág. 8.

⁶ Que se corresponden con el Capítulo II del DTS 0/1 y Capítulo I del DTS 0/2.

⁷ DTS 0/2, pág. 13.

⁸ Vid. DTS 0/2, pág. 6.

No obstante, los Documentos de Seguimiento se enfrentan al mismo problema que el Plan, la falta de información referente a personas en situación irregular, ya que los datos estadísticos al proceder de fuentes oficiales no tienen en cuenta los extranjeros en situación irregular, colectivo del que es muy difícil obtener datos fiables, sobre todo en una Comunidad como la Andaluza, que ejerce de frontera de la Unión Europea. Motivo por el cual, ambos DTS, siguiendo la tónica del Plan apenas hacen mención a ese grupo de población.

A la hora de analizar los datos disponibles, los Documentos Técnicos de Seguimiento tienen en cuenta que la población extranjera residente en España se acoge a distintas formulas administrativas para determinar su permiso de residencia, teniendo en cuenta factores como el país de procedencia o la situación familiar. Por tanto, el grupo de análisis está formado por las personas extranjeras que legalmente residen en España al estar en posesión de un permiso de residencia en vigor, que pueden ser de dos tipos:

- Régimen comunitario: contempla a los nacionales de los Estados de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo (EEE) y Suiza.
- Régimen General: contempla a los no nacionales de la Unión Europea y del EEE.

Es importante tener en cuenta estas categorías, ya que el tipo de permiso de residencia condiciona el permiso de trabajo y los extranjeros del Régimen Comunitario al ser ciudadanos de la Unión Europea, tienen derechos similares a los de nacionalidad española. Por ello, ambos DTS procuran ofrecer información tanto de la población extranjera de Régimen General como de Régimen Comunitario. Por otro lado, también se tiene en cuenta la situación familiar, ya que es posible que extranjeros no nacionales de la UE ni del EEE, pueden disponer de un permiso de residencia de Régimen Comunitario, al ser familiares de ciudadanos comunitarios.

Datos Generales de la población extranjera residente en Andalucía y resto de España⁹.

Los datos aportados por la Dirección General de Extranjería e Inmigración en Andalucía, a finales de 1999, permiten apreciar que tenían permiso de

⁹ DTS 0/1, págs. 17; DTS 0/2, págs. 15-16.

residencia comunitario o general 109.329 personas, mientras que el año 2000 ascendían a 132.428, en el año 2001 a 157.157, y en año 2002 a 163.942, en esos mismos años, en España el número de extranjeros en situación regular ascendía a 801.329, 895.720, 1.109.060 y 1.324.001 personas, respectivamente. En esos mismos años, los extranjeros residentes legales en Cataluña eran 183.736, 214.996, 280.167 y 328.461 y en la Comunidad de Madrid, 158.885, 162.985, 231.295 y 272.692 respectivamente.

El balance porcentual de estos datos nos permite apreciar que el incremento de la población de extranjeros regulares en Andalucía del año 2000 frente al del 1999 fue de un 21,35% frente al 11,78% de media nacional, año que coincidió con los principales procesos de regularización. El año siguiente el 2001 el incremento en Andalucía fue similar, concretamente del 18,67%, pero menor a la media nacional que se elevó al 23,82%. Finalmente el año 2002 ha supuesto un incremento de un 2,32% respecto a 2001, frente al 19,38% de la media nacional.

El porcentaje de población extranjera residente regular en Andalucía representaba el año 1999 el 13,62% del total de la población residentes regulares en España, el 14,78% en el año 2000, el 14,17% en el 2001 y el 12,38% en el 2002. Mientras las Comunidades con mayor presencia de extranjeros como son Cataluña o la Comunidad de Madrid representaban el 22,93%, 24%, 25,26% y 24,81%, y el 19,83%, 18,20%, 20,86% y 29,69% respectivamente.

Estos datos nos permiten extraer dos importantes conclusiones:

- 1) Como constataba el Plan, la inmigración en Andalucía es un fenómeno ya consolidado, seguimos siendo la tercera Comunidad Autónoma con mayor número de extranjeros residentes, por detrás de Cataluña y Madrid y por delante de la Comunidad Valenciana.
- 2) En comparación con el resto de España y concretamente con otras Comunidades Autónomas, Andalucía no es de los territorios donde mayor incremento se está produciendo en términos de personas con permiso de residencia, ralentizándose el proceso desde el año 1999.

¿Cuáles son los motivos para esta ralentización? El DTS 0/2 alega tres principales motivos:

- La ausencia de procesos de regularización

- La peculiar composición de la población extranjera en Andalucía respecto al resto de España, que gira en torno a una población comunitaria muy importante con un crecimiento más lento.
- Unos flujos migratorios interiores de la población de nacionalidad extranjera hacia la zona de Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña y Madrid.

La ausencia de procesos de regularización estimo que no puede ser alegada como causa de la ralentización, ya que al ser procedimientos de ámbito nacional afectan por igual a todas las Comunidades Autónomas, no sólo a Andalucía. Por el contrario, la peculiar composición de la inmigración en Andalucía con una importante presencia de ciudadanos comunitarios así como los flujos migratorios a zonas económicamente más dinámicas si pueden influir en esta disminución del ritmo de llegada de inmigrantes a la Comunidad Andaluza.

El Censo de 2001 aporta datos complementarios a los de la Dirección General de Extranjería e Inmigración. Los Censos de Población y Vivienda se realizan en España, por imperativo legal, cada diez años. «Su objetivo principal, es determinar el número de habitantes, viviendas y edificios del Estado y de sus diversas áreas geográficas y administrativas, y obtener una descripción de la estructura del país desde distintos puntos de vista para permitir la elaboración y evaluación de políticas demográficas, sanitarias, educativas, asistenciales, medioambientales, etc.».

«El análisis de los datos aportados por el Censo en sus distintos avances, nos encontramos con que la población cuyo país de nacimiento no es España, residente a 1 de enero de 2002, ascendía a 1.572.017 personas; número superior a los datos aportados por la Dirección General de Extranjería e Inmigración que, a 31 de diciembre de 2001, señaló que los residentes extranjeros en España ascendían a 1.109.060. El motivo de esta disparidad de datos puede deberse a varias causas:

- Que algunos residentes no se hayan inscrito.
- Que algunos residentes extranjeros hayan inscrito a familiares que realmente no residan en la vivienda.
- O simplemente a que algunos residentes están en situación administrativa irregular por lo que no constan en los archivos de la Dirección General de Extranjería e Inmigración»¹⁰

¹⁰ DTS 0/2 pág. 19 y 20.

Motivos todos ellos perfectamente válidos y reales, como se ha podido comprobar con la apertura del procedimiento de regularización del año 2005, con los considerables problemas que ha planteado el procedimiento de empadronamiento para los distintos Ayuntamientos¹¹.

El análisis de los datos aportados por el avance del Censo 2001 permite observar cómo el porcentaje de población extranjera respecto al total de la población en el ámbito nacional es de 3,85%. «Comparando estos datos con la tendencia señala por los datos aportados por la Dirección General de Extranjería e Inmigración, muestran que las Comunidad Autónomas con mayor presencia de población pueden dividirse en cuatro grupos»:

- a) «Aquellos que tienen un alto porcentaje de población y siguen creciendo a un ritmo por encima de la media: Murcia, Valencia, Navarra, La Rioja y Baleares»¹².
- b) «Aquellas que tiene un alto porcentaje de población respecto a la media y que han ralentizado su crecimiento: Madrid, Cataluña, Canarias, y las dos Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla)»¹³
- c) «Un tercer grupo estaría constituido por aquellas Comunidades donde el incremento es alto pero aún la población extranjera no se encuentra representada por un número significativo de personas: Castilla la Mancha, Cantabria y el País Vasco»¹⁴.
- d) «Finalmente aquellas Comunidades donde el incremento es pequeño y la población extranjera se encuentra representada por un número

¹¹ Vid. al respecto LAGO NÚÑEZ, G.: «*Los extranjeros y la Administración Local*», en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, año 2005, núm. 11, págs. 1819 y ss.

¹² La población extranjera representa el 5,81% de la población total de Murcia, el 5,23% de la de la Comunidad Valenciana, el 4,37% de la población total de Navarra, el 4,65% de la de La Rioja y el 8,18% de la población total de Baleares. Vid. DTS 0/2, Tabla 1.4. pág. 21.

¹³ La población extranjera representa el 6,72% de la población total de Madrid, el 4,89% de la de Cataluña, el 5,78% de la de Canarias y el 4,54% y el 10,43% de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Vid. DTS 0/2, Tabla 1.4, pág. 21.

¹⁴ La población extranjera representa el 2,31% de la población total de Castilla la Mancha, el 1,62% de la de Cantabria y 1,50% de la del País Vasco. DTS 0/2, Tabla 1.4, pág. 21.

mero no levado de personas respecto al total de la población: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Extremadura y Galicia»¹⁵.

«Estos porcentajes, en todos los casos, están muy alejados de los que existen en otros países europeos y señalan, en el caso de la Comunidad Andaluza, una desaceleración del crecimiento de inmigrantes extranjeros con permiso de residencia, debido a diversas causas que inciden en la situación legal de los extranjeros». Al mismo tiempo, «no podemos negar que en Andalucía se encuentran dos de las diez provincias españolas con mayor presencia de residentes extranjeros, como son Almería y Málaga y que en otras provincias, debido a su estructura económica, nos encontramos con poblaciones extranjeras que pueden llegar a multiplicar por cuatro la población residente como sucede en Huelva y Jaén durante las campañas agrícolas».

La nacionalidad de los residentes extranjeros

Los datos aportados al respecto por la Dirección General de Extranjería e Inmigración y referidos al año 2000, 2001 y 2002, confirman el análisis realizado por el Plan para cada una de las provincias andaluzas en lo que se refiere a la irregular distribución de la población extranjera en las distintas provincias andaluzas¹⁶ y también permiten apreciar que el origen extranjero en Andalucía gira principalmente en torno a 10 países de los cuales 5 corresponden a la Unión Europea (Reino Unido, Alemania, Italia, Francia y Países Bajos 3 corresponden a América del Sur (Ecuador, Colombia y Argentina), 1 al continente Asiático (China) y 1 al continente Africano (Marruecos).

La nacionalidad más representada es la marroquí con un 24,69% en el año 2002, ligeramente inferior al 24,99% del año 2001. La población de origen marroquí llegó a representar el 26,92% de la población extranjera el año 2000. «Ello podría ser debido a que los procesos de regularización llevados a cabo durante ese año supusieron la regularización de miles de personas. Desde ese momento esta población ha ido perdiendo representatividad».

¹⁵ La población extranjera representa el 2,42% de la población total de Andalucía, el 3,18% de la de Aragón, el 1,25% de la población total del Principado de Asturias, el 1,53 de la de Castilla y León, el 1,96% de la de Extremadura y el 1,30% de la población total de Galicia. DTS 0/2, Tabla 1.4, pág. 21.

¹⁶ Vid. DTS 0/2, págs. 21-31.

En el caso de Ecuador en el año 2002 se ha producido un descenso de 1,72%, ya que, si en el año 2001, representaba el 4,94% de la población, en el año 2002 ha descendido al 3,22%, siendo preciso tener en cuenta que la tendencia general en el territorio español es justamente la inversa, pues entre el año 2001 y el 2002 se ha incrementado su presencia en un 1,07%, pasando de representar el 7,64% de los extranjeros residentes en España a un 8,71% del total. Lo mismo puede decirse de las personas con nacionalidad de Colombia que pasaron de representar el 2,83% el año 2001 al 2,55% en el año 2002, mientras que en el territorio nacional sucedía lo contrario, ya que pasó de un 4,39% a un 5,38% del año 2001 al año 2002.

Mientras tanto, dos nacionalidades de origen extracomunitario han visto incrementada su peso respecto de la población total de Andalucía. Este es el caso de la población originaria de China que ha pasado de un 2,02% a representar un 2,61% y también de los nacionales de Argentina que han pasado de un 2,00% a un 2,34% ambos en el periodo de 2001 a 2002, siguiendo, en este caso, la misma tendencia que a nivel nacional.

«Respecto de la población comunitaria, la población originaria del Reino Unido ha pasado del 14,70% en el año 2001 al 16,37% en el año 2002, tendencia que ha nivel nacional es totalmente inversa ya que ha pasado de representar el 7,23% al 6,80%, tendencia decreciente que se viene observando desde el año 1999 donde llegó a alcanzar el 9,53% de la población a nivel nacional».

«Las otras nacionalidades comunitarias señaladas (Alemania, Italia, Francia y Países Bajos) tienen un comportamiento similar, moviéndose en porcentajes parecidos al año 2001»¹⁷.

La edad de los inmigrantes.

La distribución de la población según los grupos de edad ha ido evolucionando desde la elaboración del Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, según ponen de manifiesto los datos de la Dirección General de Extranjería e Inmigración.

¹⁷ Alemania representa el 5,39%, Italia el 3,76%, Francia 3,73% y los Países Bajos el 2,24%. Vid. DTS 0/2, pág. 24.

«Tanto en Andalucía como en el resto de España, la distribución de la población extranjera según grupos de edad, a 31 de diciembre de 2002, muestra una mayor concentración de extranjeros y extranjeras en las edades que son consideradas como Población Activa (entre los 16 y 65 años), sobre todo en el grupo que va de 25 a 44 años».

«Se observa en la mayoría de la provincias un incremento en el grupo de edad que denominamos “menores de 16 años”, sobre todo en la provincia de Córdoba donde llegan a representar el 17,20% de la población extranjera en el año 2002, Cádiz con un 12,37% y Sevilla, donde llega al 12,23%; todas, cantidades por encima de la media nacional que se queda en el 11,24%». Este hecho obliga «a pensar que los proyectos familiares de los grupos son fuertes y consolidados y contrastan con la situación de las provincias de Huelva y Málaga», que se comentarán más adelante.

«El grupo de “16 a 24” es el que más oscilaciones sufre. Sus incrementos se producen de un lado debido a la incorporación de personas que cumplen los 16 años y de otro número de personas inmigrantes que llegan a Andalucía, por lo que aunque el incremento sigue produciéndose, se produce a un menor ritmo que la incorporación a otros grupos de edad como es el de “25 a 44 años”. A pesar de ello, provincias como Jaén con un 14,88%, Almería con un 13,20% y Málaga con un 13,19% están por encima de la media nacional, que es un 12,13%».

«En el grupo de “25 a 44” es en que se produce el mayor número de incorporaciones, de hecho en todas las provincias se ha incrementado su peso relativo», siguiendo con ello la tendencia detectada durante la elaboración del Plan. «Podemos decir, por lo tanto, que la inmigración en Andalucía se produce, en su mayoría, en personas que tienen menos de 45 y que llegan a nuestro territorio en unas condiciones de salud óptimas, dispuestos a incorporarse al mercado laboral. Provincias como Jaén con un 61%, Almería con un 59,22% o Huelva con un 57,65 están por encima de la media nacional que es de 53,57%».

«En el grupo de “45 a 64” y “mas de 65” se produce un hecho conjunto. Estos dos grupo a nivel del territorio andaluz se comportan de igual forma. Ello puede ser debido a que las provincias donde se produce el fenómeno son provincias que hemos denominado en ocasiones anteriores de turismo residencial y de ocio, con municipios costeros enfocados al turismo, donde residen un gran número de jubilados de edades superiores e inferiores a los 65 años. Málaga con un 31,53% de la población en el grupo de “45 a 64” y un

21,55% en el grupo de “más de 65” lidera esa clasificación, le sigue Cádiz con un 22,95% y un 8,45% respectivamente; finalmente, Granada con un 20,16% y 9,86%. Si comparamos con la media nacional que es de un 16,90% para el grupo de 45 a 64 años y de un 6,16% para el grupo de más de 65 años, podemos comprobar la magnitud de fenómeno del turismo residencial de la Costa del Sol.

Resumiendo, el grupo más importante de residentes extranjeros sigue siendo el colectivo de 25 a 44 años, aunque se ha producido cambios desde la aprobación del Plan en el intervalo de “menores de 16”, que ha visto incrementada su presencia, sobre todo en algunas provincias andaluzas como son Córdoba, Cádiz y Sevilla, lo que indica que muchos extranjeros han decidido instalarse permanentemente en nuestra Comunidad.

El tipo de permiso de residencia

Los datos disponible a 31 de diciembre de 2002 señalan de nuevo una mayor presencia de los extranjeros de Régimen Comunitario que de Régimen General en Andalucía, como ya sucedía en los años 1999 y 2000.

Analizando los datos del Régimen Comunitario, se constata tanto para todo el Estado como para Andalucía una mayor presencia de mujeres, aunque la diferencia es mínima, como ocurría en 1999. Un 50,71% de la población con Régimen Comunitario son mujeres frente al 48,83% que representan los varones. Destacan especialmente, Córdoba con un 55,32% de mujeres frente a un 43,71% de hombres, seguido de Granada, Málaga, Almería y Sevilla¹⁸.

La proporción de la población extranjera del Régimen General se invierte respecto del Régimen Comunitario, superando ampliamente el número de hombre al de mujeres, tanto en el Estado como en Andalucía, siendo estos porcentajes de un 64,16% de varones frente al 35,69% de mujeres en Andalucía. Estos datos hacen patente que existe todavía una inmigración económica protagonizada sobre todo por hombres, a pesar de las evidencias, existentes en los últimos años, de un incremento constante de la presencia de mujeres inmigrantes, debido tanto a los procesos de reagrupación familiar como a los proyectos migratorios individuales.

¹⁸ Vid. Tabla 1.18.DTS 0/2, pág. 36.

Las diferencias señaladas en la distribución por sexo se constatan también a la hora de contemplar los datos referidos a cada una de las provincias andaluzas. En todas las provincias andaluzas, sin excepción alguna, los hombres son mayoritarios, destacando Almería con un 76,35%, Huelva con un 74,22% y Jaén con un 72,70%.

La situación de alta laboral en la Seguridad Social de la población extranjera que trabaja en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

«Un dato significativo de la integración de la población extranjera es su situación respecto de la actividad económica. En este sentido, uno de los indicadores a tener en cuenta es el alta a la Seguridad Social. La afiliación al Sistema de Seguridad Social es obligatoria para todas las personas incluidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social y única para toda la vida del trabajador o de la trabajadora sin perjuicio de las bajas, altas y demás variaciones que con posterioridad a la afiliación puede producirse».

«Respecto a las cifras de afiliación a los distintos regímenes de la Seguridad Social, es necesario aclarar, como señala el Ministerio de Trabajo en las distintas notas explicativas para este tipo de datos, que no se corresponde necesariamente con el número de trabajadores, sino con las situaciones que general obligación de cotizar. En este sentido una misma persona puede estar contabilizada tantas veces como situaciones de cotización tenga, ya sea porque tiene varias actividades laborales en un mismo régimen o en varios».

La comparación de datos sociolaborales aportados por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para el año 2001 con los del año 2002 permite corroborar las valoraciones iniciales sobre la ralentización del fenómeno migratorio, ya que los trabajadores afiliados a la Seguridad Social en alta laboral representan en ambas fechas el 11,5% del total nacional¹⁹.

«En el año 2001, el 31,37% de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social eran mujeres; un año más tarde ese porcentaje alcanza el 33,13%, pasando en términos absolutos de 21.941 a 29.422. En el caso de los varones, en el año 2001, representaban el 68,63% de los extranjeros afiliados a la Seguridad Social; el año siguiente, ese porcentaje disminuyó, alcanzando el 66,87%. En términos absolutos los varones pasaron de 47.995 a 59.385 afiliados».

¹⁹ Vid. Tabla 1.21 y 1.25. DTS 0/2, pág. 41 y 43.

Si tenemos en cuenta que los datos aportados por el Plan estimaban que, a 31 de diciembre del año 2000, que el 30% de todos los trabajadores extranjeros afiliados a la Seguridad en alta eran mujeres, mientras que el 69,34% eran hombres, podemos comprobar el sostenido incremento de mujeres inmigrantes en Andalucía.

«En cuanto a la distribución por provincias, se pone de manifiesto la alta incidencia de trabajadores y trabajadoras extranjeras en la provincia de Málaga, con el 35,68% de los afiliados a la Seguridad Social en alta laboral, y Almería, con el 31,63% en el años 2002.

«La distribución de afiliados a la Seguridad Social en alta laboral según el tipo de régimen laboral muestra que, en el Régimen General, está afiliados el 3,12% de trabajadores extranjeros, mientras que en el Régimen Especial Agrario están afiliados el 33,39%; y 17,34% lo están el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Al mismo tiempo se ha podido comprobar que durante los últimos años se está produciendo una incorporación de mujeres extranjeras al Régimen Especial de Empleados/as de Hogar, así se ha pasado en términos absolutos de 3.357 personas en 2001 a 5.183 en el año 2002, lo que supone pasar de un 4,80% a un 5,84% del total de personas en alta laboral afiliados a la Seguridad Social²⁰».

«Por último, respecto a la distribución según nacionalidades, es interesante destacar que el mayor porcentaje de los trabajadores y trabajadoras extranjeros en alta a a Seguridad Social, el 35,52%, corresponde a nacionalidades africanas, mientras que el 17,53% corresponde a trabajadores procedentes de América Central y del Sur. Es importante señalar el hecho de que el 70,45% son trabajadores de nacionalidades distintas a las del Espacio Económico Europeo».

Los alumnos extranjeros en Andalucía durante el curso 2002-2003

Los datos aportados por la Consejería de Educación permiten señalar que durante el curso escolar 2002-2003 había un total de 34.775 alumnos extranjeros matriculados en Andalucía. De ellos, el 51,42% cursan Educación Primaria; el 26,63% cursa Educación Secundaria; el 19,61% es alumnado matriculado en Educación para Adultos; el 2,08% son alumnos del Régimen de

²⁰ Vid. DTS 0/2, pág. 39-48.

Educación Especial y un 0,26 es alumnado extranjero matriculado en P. G. S. El mayor número de alumnos extranjeros se produce en Málaga, donde estudian el 33,29% de los alumnos extranjeros matriculados en Andalucía, seguido de Almería con un 28,07% y Granada que representa el 10,32%²¹.

II. MARCO JURÍDICO

El Marco Jurídico en el que se enmarca el Plan es analizado de forma pormenorizada en el DTS 0/2, recogiendo las actualizaciones legislativas que se promulgaron o entraron en vigor durante el año 2001 y que no se incluyeron en el DTS 0/1, así como las normas promulgadas durante el año 2003, que por su trascendencia se consideran oportunas incluir, aunque dicho año no se incluye en el periodo de evaluación²².

La actualización legislativa y jurisprudencial respeta el «esquema expuesto en el Marco Jurídico del Plan, al objeto de realizar una exposición desde el punto de vista de los diversos ámbitos competenciales y territoriales: normativa internacional, comunitaria, estatal, autonómica y resoluciones judiciales».

III. ANÁLISIS Y VALORACIÓN DEL ESTADO DE EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DESARROLLADAS EN EL PERIODO 2001 Y 2002: ÁREAS DE INTERVENCIÓN²³.

Los objetivos generales que propone el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, expresados en el Capítulo V del mismo son los siguientes:

- a) «Favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en el seno de la sociedad andaluza».
- b) «Asegurar el acceso de la población inmigrantes a los servicios básicos comunes al conjunto de la población, tales como la sanidad, la

²¹ Vid. Síntesis de datos sobre población extranjera en Andalucía. DTS 0/2, pág. 45-47.

²² Capítulo I del DTS 0/1 y Capítulo II del DTS 0/2.

²³ Vid. DTS 0/1, págs. 23-108 y DTS 0/2, págs. 67-307.

- educación, la vivienda, los servicios sociales y la atención jurídica, impulsando y realizando estrategias activas que garanticen este acceso».
- c) «Cualificar la oferta de bienes y servicios tanto a la población inmigrantes como a la acogida, fomentando la coordinación y cooperación de las actuaciones de los poderes públicos, poniendo en valor los recursos disponibles».
 - d) «Mejorar permanentemente el conocimiento de la realidad y de las estrategias más adecuadas para el cambio, mediante el mantenimiento sostenido de la actividad de investigación, y de rechazo a toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación».
 - e) «Fomentar la sensibilización social acerca de los valores positivos del hecho de la inmigración, y de rechazo a toda forma de racismo y xenofobia, y cualquier clase de discriminación»
 - f) «Contribuir a mejorar las condiciones de vida y de las infraestructuras de los países de origen de la población inmigrante, mediante el conjunto de actuaciones que constituyen la Cooperación al Desarrollo, incidiendo, así en las causas del hecho migratorio».

Introducción²⁴

El DTS 0/2 inicia el análisis y valoración de las distintas Áreas de Intervención con una importante declaración de principios relativa a la importancia de las información de calidad para lograr una buena gobernanza. «El I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, ya en sus inicios, contempla aspectos relativos a los debates que se están desarrollando actualmente acerca de la responsabilidad social, gobernanza, carta de servicios o el concepto de democracia participativa. En definitiva, aspectos relacionados con la gestión, diseño y evaluación de las políticas publicas en el marco de las nuevas relaciones entre los ciudadanos y ciudadanas y las administraciones públicas, que nos afectan a todos y que ahora se pone de actualidad»

«Hablar sobre la calidad de la información, la disponibilidad de los datos, la participación de las estructuras ciudadanas en la toma de decisiones estratégicas, la evaluación continua de las políticas públicas o la datación de éstas a los entornos dinámicos donde se desarrollan, mediante estructuras de coor-

²⁴ Vid. DTS 0/2, págs. 70-71.

dinación abiertas y flexibles que incorporan las mejores actuaciones de las administraciones participantes como modelos a seguir, son algunos de los múltiples aspectos que el presente documento ha tenido en cuenta en su desarrollo; en coherencia con los objetivos planteados por el I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía y las acciones propuestas para conseguirlos. Y todo ello, dentro de las distintas recomendaciones que se están haciendo desde la Unión Europea y otros estamentos, acerca de los procesos que se han de seguir para mejorar la Responsabilidad Social Corporativa de las Instituciones y que tienen como uno de sus pilares el de la transparencia informativa».

En este marco el DTS 0/2 plantea las características que debe tener toda información de calidad y que son:

- **Fiabilidad:** porque en ella se basa la toma de decisiones que se ha realizar.
- **Transparencia:** permitiendo con ello determinar la fuente.
- **Disponibilidad:** para que cuando sea necesario su utilización no genere demoras innecesarias.
- **Eficiencia:** ya que su obtención no debe generar costos innecesarios.

«No siempre más información supone mas valor, alcanzar el punto óptimo ha sido el horizonte que buscado el Plan». «Es dentro de esas características donde hemos trabajado para determinar la calidad de la información que estamos manejando. Esto ha sido fundamental a la hora de realizar los cambios; de nada nos serviría aumentar la cantidad de información puesta de manifiesto en la valoración del año 2002, si esta información no es de calidad»

«A su vez, y tal como ya se recogía en el DTS 0/1, “la necesidad de agilizar y mejorar el sistema de recogida, registro y explotación de datos” de un lado y de otro, “el conocimiento de la realidad obtenido de la forma más rápida y fiable”, eran totalmente necesarios en este segundo año del proceso de evaluación. Ello ha permitido que la información disponible para los ciudadanos y ciudadanas, así como para todas las personas que se dedican al estudio del fenómeno de la inmigración en Andalucía, sea mayor y de mejor calidad». No obstante no se puede olvidar algunos factores como son: las diferentes culturas metodológicas, los distintos niveles de recogida de datos y/o el grado de complejidad de algunas de las actuaciones, que inciden en la consecución de los objetivos, así como en el seguimiento de las medidas.

La elaboración del DTS 0/2 ha supuesto un importante cambio cualitativo y cuantitativo en el análisis de las medidas y objetivos que integran el I Plan

Integral para la Inmigración en Andalucía. El cambio cuantitativo se deriva del incremento de la cantidad de información recogida y el cambio cualitativo de su mayor calidad, haciéndose posible una comparación de los datos obtenidos con las medidas y objetivos valorados en la evaluación de 2001, así como una mejora en la explotación de los mismos.

La mejora en los Instrumentos utilizados para la elaboración del DTS 0/2, que, en efecto, es mucho más completo como se comprobar por simple comparación con el DTS 0/1, ha llegado de la mano «de una nueva sistemática en la recogida de datos e información». Esta nueva sistemática ha permitido a los autores del DTS 0/2 hacer propuestas de mejora en la recogida de información sobre cada una de las medida, así como, de los indicadores asociados a éstas. «La nueva herramienta utilizada para la recogida de información acerca de las actividades realizadas para la consecución de los objetivo dentro de la planificación anual que contempla ha permitido:

- Obtener información sobre aquellas actividades planificadas y realizadas en el año 2002.
- Recoger información sobre aquellas actividades planificadas para el año 2002 que por diversas causas no han podido realizarse en parte o en su totalidad.
- Determinar, en ambas situaciones, las dificultades encontradas lo que permitirá que en años sucesivos, arbitrar mecanismos que mejoren la eficacia de las medidas, disminuyendo los esfuerzos para conseguir los resultados.
- Proponer nuevas actuaciones para el bienio 2003-2004 por parte de los centros directivos responsables. Ello dentro de la lógica de ofrecer la mayor información acerca de las actuaciones que la Junta de Andalucía va a realizar en los próximos años en materia de inmigración dentro del marco del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía.

Esta información ha determinado la introducción de un apartado bajo el epígrafe “Propuestas para el bienio 2003-2004”»

1. Área de Intervención SOCIO-EDUCATIVA

El sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, como el del resto del Estado Español, tiene un carácter universal que garantiza el acceso gratuito a la educación básica obligatoria a toda persona residente en la Comunidad.

La política educativa practicada ofrece un medio educativo intercultural con la finalidad de que con el transcurso del tiempo mejore y sirva de sustrato para la enseñanza, la transmisión y el ejercicio de valores como el respeto a la diversidad, la tolerancia, la solidaridad y el rechazo a todas las formas de xenofobia y racismo. «Estos valores se encuentran inmersos tanto en la LOGSE como en los diferentes proyectos puestos en marcha desde la Consejería de Educación y Ciencia, como es el Plan Andaluz de Educación para la Paz y la No-violencia y el Plan para la Atención Educativa del Alumnado Inmigrante».

«La asunción de la interculturalidad como elemento definitorio del Área Socio-Educativa, se refleja en el cambio de denominación del Plan de Atención al Alumnado Inmigrante que pasará a denominarse Plan para la Educación Intercultural, siendo este cambio nos sólo nominativo sino también de contenidos, objetivos y medidas. A su vez, el término NO-Violencia, se sustituirá por Noviolencia, debido a ciertas diferencias conceptuales entre ellos».

Al objeto de lograr una mejor evaluación de las distintas medidas aplicadas se pretende mejorar el sistema de recogida, registro y explotación de datos e información a nivel cualitativo y cuantitativo, mediante las siguientes medidas:

1. La próxima puesta en funcionamiento de nuevas aplicaciones informáticas –fundamentalmente Séneca– hará posible contar en breve plazo con datos ajustados de diversos indicadores, como es la satisfacción de los profesores y de los centros respecto de algunas de las medidas del Plan.
2. El indicador de satisfacción de la comunidad inmigrante se está valorando actualmente de manea interna, aunque en el momento actual no se pueden avanzar conclusiones dada la complejidad del análisis de los datos cualitativos.
3. Se está preparando un “pliego de prescripciones” para la realización, durante el primer trimestre del curso 2003/04, de una amplia evaluación externa del desarrollo del Plan de Atención al alumnado Inmigrante, en conexión con el Área Socio-Educativa del Plan Integral. Con esta evaluación se pretende poder desarrollar todos los indicadores previstos para la evaluación del mismo que hasta ahora, por motivos técnicos, no se podido implementar.
4. La Consejería de Educación y Ciencia, como órgano responsable del la ejecución de las medidas que componen esta área cuenta con la colaboración de diversos órganos gestores como son las diferentes Delegaciones Provinciales, Centros Educativos, Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos y Alumnas, Entidades sin ánimo de lucros, etc.

Las actuaciones que componen esta área –y que van dirigidas a la población de menores, jóvenes y adultos inmigrantes escolarizados en cualquiera de los diversos ámbitos educativos, al profesorado implicado, a los padres y madres del alumnado inmigrante, así como a la comunidad educativa–, se encuentran destinadas a la consecución de seis objetivos, con los que se pretende, como se recogía en el I Plan y se ratificaba en el DTS 0/1:

- la escolarización en igualdad de condiciones;
- la puesta en marcha de programas que faciliten y promuevan la interculturalidad;
- el aprendizaje de la lengua española así como de la lengua de origen para favores, de un lado, su integración en el ámbito escolar, y por otro, para mantener sus referentes culturales;
- la difusión de valores democráticos en la comunidad educativa y en el entorno social con objeto de favorecer un clima social de convivencia, respeto y tolerancia;
- la participación de madres, padres y alumnos/as inmigrantes y la promoción educativa, social y laboral de las personas adultas inmigrantes par que los adultos puedan desarrollar el máximo de sus capacidades a la hora de escoger su itinerario de desarrollo personal, formativo, laboral y social”.

No obstante hay que hacer una importante matización en uno de estos objetivos, «la promoción de la lengua y cultura del origen, sin dejar de se considerados elemento importantes en el Área Socio-Educativa, no se van a considerar núcleos esenciales del desarrollo y evaluación de la misma, para lo que se propondrá modificar, en cierta forma, algunos d los objetivos y medidas del Plan o se matizarán algunos elementos del mismo».

Finalmente, dado que los cursos académicos no se corresponde con los años naturales, es preciso señalar que la evaluación del Área Socio-Educativa corresponde a las medidas desarrolladas durante el curso académico 2001/2002 y 2002/03.

Objetivo Específico 1.1. Facilitar la escolarización, en cualquier época del año, de todas las niñas y niños pertenecientes a familias inmigrantes, en las mismas condiciones que el alumnado andaluz.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

MEDIDA

1.1.1. Divulgación, entre las familias y colectivos de inmigrantes, de los aspectos básicos del proceso de escolarización y organización del sistema educativo y de las convocatorias de becas y ayudas al estudio, mediante la publicación de folletos explicativos.

- Con objeto de facilitar la escolarización de la población inmigrante en el curso 2002/03, se ha realizado el diseño y distribución del folleto “La Escuela empieza en Abril”, en español, francés, inglés y árabe.
- Se ha elaborado un enlace en la página de la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía con los contenidos relacionados en la materia.
- No se ha llegado a realizar la publicación de folletos explicativos de las convocatorias de becas y ayudas al estudio en diferentes idiomas, ya que la mayoría son competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y no se considera necesaria, habida cuenta que los objetivos se alcanzan desde el momento en que el alumno está escolarizado, momento en el que el alumno/a recibe información sobre cualquier tipo de ayuda en igualdad de condiciones que el resto del alumnado.
- La evaluación de la medida permite señalar que la campaña de escolarización ha sido un rotundo éxito, lo que se demuestra en el diferencial de escolarización. A 30 de octubre de 2003, había 12.281 alumnos y alumnas más que durante el curso 2001/2002, lo que supone un incremento porcentual de un 54,60%. Si desglosamos estas cifras por provincias podemos comprobar cómo las provincias de Málaga y Almería con 11.576 y 9.769 alumnos/as son las que en números absolutos escolarizan más alumnado²⁵. Sin embargo, al comprobar los datos, podemos observar como el diferencial de escolarización ha tenido un comportamiento que puede ser señalado de tres formas distintas²⁶:
 - En primer lugar, se observan provincias donde la diferencia de escolarización está entre un 69% y un 79% de incremento res-

²⁵ Vid. Tabla 1.1.1.2: DIFERENCIAL DE ESCOLARIZACIÓN CURSO 2002/2003, en DTS 0/2, pág. 77.

²⁶ Vid. Gráfico 1.1.1.1: PESO DEL DIFERENCIAL DE ESCOLARIZACIÓN, en DTS 0/2, pág. 78.

pecto del curso 2001/2002. Estas provincias son Córdoba, (79,37%), Huelva (78,36%), Almería (78,17%), Jaén (72,14% y Granada (69,01%).

- En segundo lugar, estarían aquellas provincias que rondan el 45% de incremento y que son Málaga (44,30%) y Sevilla (44,15%).
- Finalmente, la provincia de Cádiz que apenas ha tenido variaciones, ya que su incremento ha sido inferior al 1% (0,42%).
- Dentro de estos datos que describen el incremento del diferencial de escolarización, se ha de señalar el incremento en términos absolutos de las provincias de Almería y Málaga, que han aumentado 4.282 y 3.554 alumnos/as, respectivamente, de hecho el porcentaje acumulado de estas dos provincias supone el 63,81%, lo que es un dato muy importante a tener en cuenta, ya que no sólo hay que tener en cuenta el aumento porcentual respecto del año anterior sino también el número de alumnos y alumnas que son atendidos en el curso 2002/2003.
- Respecto a la distribución por enseñanzas, es preciso tener en cuenta diversos aspectos²⁷:
 - Por un lado, en las provincias de Almería y Huelva más del 30% de los alumnos/as están escolarizados en el Programa de Formación de Adultos. Al mismo tiempo, Almería representa el 44,16% de toda Andalucía, de la población escolarizada bajo la modalidad Educación de Adultos.
 - Por otro, en la mitad de las provincias andaluzas (Málaga, Sevilla, Córdoba y Jaén) la población extranjera escolarizada en la Educación Infantil y primaria representa más del 50% del total que tiene la provincia.
- Finalmente, los Programas de Garantía Social no representan en comparación con el resto de las opciones educativas una opción relevante.
- Respecto al número de AMPAs²⁸ y entidades públicas y privadas colaboradoras en la difusión de los folletos y publicaciones:

²⁷ Vid. Gráfico 1.1.1.2: ALUMNOS/AS ESCOLARIZADOS CURSO 2002/03, POR PROVINCIAS, en DTS 0/2, pág. 79.

²⁸ Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos. Vid. Tabla 1.1.14: AMPAS COLABORADORAS POR PROVINCIA, en DTS 0/2, pág. 80.

- Según datos estimados por CODAPA, 344 AMPAs han participado en la distribución de los folletos realizados. De modo especial ha colaborado las diferentes asociaciones provinciales “Acoge”.
- Los municipios de las Comunidad Andaluza han colaborado en la distribución del material, en especial los de Vícar, El Ejido, Níjar, Roquetas de Mar, Lepe, Cartaya y San Juan de Aznalfarache.
- En definitiva, 94 AMPAs más que el curso anterior han colaborado en relación con el número de centros en el que ha aumentado significativamente el número de alumnos y alumnas inmigrantes.

MEDIDA

1.1.2. Campañas de sensibilización entre la población inmigrante para la escolarización de los niños y niñas en la Etapa de Educación Infantil.

- Las actuaciones que se realizaron han servido para cumplir los objetivos propuestos, ya que tanto los folletos “La Escuela empieza en Abril” como la elaboración y publicación del enlace a la página web de la Consejería de Educación y Ciencia también comprendía información destinada a los padres de alumnos y alumnas de esta etapa escolar.
- Por otro lado y de modo específico se han realizado actuaciones en este ámbito, tales como la realización de 1.000.000 de dípticos en español, así como 5.000 carteles y la difusión de un spot televisivo y cuñas radiofónicas en castellano. Asimismo se ha abierto una línea 900 en castellano que ha contribuido a solventar consultas²⁹.
- Propuesta para el bienio 2003-2004: con la entrada en funcionamiento de la línea 900 se prevee una recogida de datos sobre la incidencia en el teléfono gratuito de atención a la escolarización, en relación al alumnado inmigrante: ello permitirá una mejora del servicio y por tanto, una mayor aproximación y conocimiento de la utilidad de la medida y la satisfacción de la comunidad educativa, lo se podrá traducir en campañas de sensibilización más adaptadas a las necesidades³⁰.

²⁹ La campaña fue presentada por la Consejera de Educación y Ciencia con la presencia de los principales medios de comunicación y agencias de información. Vid. también Tabla 1.1.2.1 DISTRIBUCIÓN DE DÍPTICOS Y CARTELES EN CASTELLANO. CAMPAÑA DE ESCOLARIZACIÓN 2002/03, en DTS 0/2, pág. 81.

³⁰ DTS 0/2, pág. 285.

MEDIDA

1.1.3. Dotación de recursos humanos y materiales extraordinarios a los centros que escolaricen un número significativo de alumnado inmigrante.

- Se ha realizado una dotación de 162 nuevos profesores para atender necesidades de los centros en relación con medidas de compensación educativa y de atención al alumnado inmigrantes y de minorías étnicas y culturales, de los cuales 119 son Profesorado ATAL mientras 43 son Profesorado de APOYO COMPENSATORIO³¹, lo que representa un incremento de 67 profesores/as ATAL +COMPENSATORIA respecto del año 2001³².
- La dotación de estas plazas ha supuesto una dotación de 295.586,47 € en concepto de gastos de funcionamiento extraordinarios, para la realización de medidas de compensación educativa, y otra dotación de 269.419 € en concepto de gastos de funcionamiento extraordinarios, para la realización de medidas de atención al colectivo de alumnado inmigrantes y de minorías étnicas y culturales (Plan de Atención al Alumnado Inmigrante, ahora Plan para la Educación Intercultural)³³, de los que casi mas de la tercera parte se han destinado a la Provincia de Almería. Dotación presupuestaria que supone un incremento de 210.877,00 € en créditos extraordinarios respecto del año 2001³⁴.

MEDIDA

1.1.4. Autorización por parte de la Consejería de Educación y Ciencia de la disminución de la ratio establecida con carácter general en los Centros que escolaricen alumnado inmigrantes, en función del número de alumnos, características del Centro y plantillas, de acuerdo con el art. 14.2 de la Ley de Solidaridad en la Educación.

³¹ Vid Tabla 1.1.3.1 CUPO DE POFESORADO PARA PROGRAMAS EDUCATIVOS (RÉGIMEN NO ORDINARIO DE PROVISIÓN), en DTS 0/2, pág. 82.

³² Vid. Tabla 1.1.3.3 EVOLUCIÓN DEL CUPO DE PROFESORADO PARA PROGRAMAS EDUCATIVOS (REG. NO ORDINARIO DE PROVISIÓN), en DTS 0/2, pág. 82.

³³ Vid. Tabla 1.1.3.2 PRESUPUESTO DE GASTOS PARA ACTUACIONES, PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN EDUCATIVA Y PLAN DE INMIGRANTE, A REALIZAR EN LOS PROPIOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS, en DTS 0/2, pág. 83.

³⁴ Distribuidos 123.866 € en Actuaciones de compensación educativa y 185.408 € en medidas de atención al colectivo de alumnado inmigrantes y minorías étnicas (Plan de atención al Alumnado Inmigrante). Vid. también Tabla 1.1.3.2, citada en nota anterior, en DTS 0/2, pág. 83.

- Las Actuaciones Realizadas para el cumplimiento de esta medida han ido encaminadas a aumentar la dotación de la plantilla de los centros que atiende a este alumnado extranjero. Concretamente el aumento ha sido, como ya indicamos en el punto anterior, 119 profesores, lo que ha dado lugar a una ratio en Educación Secundaria 2002/03 de 26,70. Con esta medida no se ha tratado de disminuir “estrictamente” el número de alumnos /aula cuando existe un número significativo de alumnado inmigrantes en el centro, sino de adecuar de forma autónoma por cada centro sus recursos humanos y materiales para la correcta atención del alumnado. Esto puede significar, la reducción temporal del número de alumnos en un grupo, pero no implica que los grupos, como tales disminuyan sus número de forma general. El conjunto de centros atendidos en Andalucía por profesorado ATAL es 152, si desglosamos estos datos por provincias, vemos que Almería es la provincia con mayor número de centros atendidos por profesorado ATAL, en concreto 152; le sigue a bastante distancia Huelva con 49; Málaga y Sevilla con 40 cada una de ellas; Jaén con 31; Granada con 25; Córdoba con 21 y finalmente Cádiz con 8³⁵.
- Se ha producido un aumento del número de profesores destinados a la atención del alumnado inmigrante, correlativo al aumento del número de alumnos inmigrantes. Aunque el aumento de porcentaje de alumnos es mayor que el de profesores, es preciso señalar que el número de alumnos/as que puede atender un profesor puede ser sensiblemente superior al de años anteriores sin que esto signifique disminución de la calidad de la atención.
- Respecto del año 2001 se ha producido un aumento de 60 profesores/as ATAL en total. La ratio general no se ha modificado sensiblemente por esta medida, lo que es lógico, pues es un indicador general del sistema educativo³⁶.
 - Ratio en Educación Primaria: 21.30 (2001/2002).
 - Ratio en Educación Secundaria: 26.72 (curso 2001/02)
 - Ratio en Educación Primaria: 2002/03: 21,30
 - Ratio en Educación Secundaria. 2002/2003: 26,79

³⁵ Vid. Tabla 1.1.4.2: CENTROS ATENDIDOS POR PROFESORADO ADSCRITO A LAS ATAL, POR PROVINCIAS 2002/2003, en DTS 0/2, pág. 85.

³⁶ Vid. DTS 0/2, pág. 85.

- Todo ello lleva a señalar que es necesario mantener la dotación de recursos humanos y materiales en el ámbito de acciones descritas en esta medida y en la medida anterior. Por ello, se propone que en los próximos años se doten los incrementos de profesorado necesarios para la atención del alumnado inmigrante, en relación con su crecimiento porcentual.

MEDIDA

1.1.5. Acceso a los servicios complementarios de comedores, transporte escolar, así como el de Residencias Escolares para que el alumnado inmigrante pueda continuar sus estudios después de cursar las enseñanzas obligatorias.

- El acceso a los servicios complementarios de comedores, transporte escolar así como de Residencias escolares, se va a mantener en la misma línea de actuación, ya que el acceso se realiza en la mismas condiciones que los alumnos/a españoles. Según las previsiones presupuestarias en función de los datos de matrícula, durante el curso 2002/03 ha utilizado estos servicios:
 - Comedor escolar: 1.400 alumnos, lo que representa 200 alumnos/as más que en el curso 2001/2002. Siendo la provincia de Málaga, con 490 alumnos la que más hace uso del comedor escolar, seguido por Almería con 180; Cádiz, Granada y Sevilla con 140; y Córdoba, Huelva y Jaén con 70³⁷.
 - Transporte escolar: 1.200 alumnos, lo que implica 400 alumnos más que el curso 2001/2002. Siendo la provincia de Málaga con 420 alumnos la que mayor número de alumnos utiliza este medio, seguida de Almería con 240; Cádiz, Granada y Sevilla con 120 y Córdoba, Huelva y Jaén con 60 cada una de ellas³⁸.
 - Residencia escolar: 238 alumnos, de los cuales 226 son alumnos y 12 alumnas³⁹.

³⁷ Vid. Tabla 1.1.5.3: EVOLUCIÓN DE LA ESTIMACIÓN DE ALUMNOS/AS EMIGRANTES QUE UTILIZAN LOS SERVICIOS DE COMEDOR ESCOLAR Y TRANSPORTE ESCOLAR DURANTE EL CURSO 2002/2003, en DTS 0/2, pág. 87.

³⁸ Vid nota anterior.

³⁹ Vid. Tabla 1.1.5.2: ESTIMACIÓN DE ALUMNOS/AS INMIGRANTES QUE UTILIZAN EL SERVICIO DE RESIDENCIAS ESCOLARES DURANTE EL CURSO 2002/03, en DTS 0/2, pág. 87.

MEDIDA

1.1.6. Fomento de la participación del alumnado inmigrante en las actividades extraescolares.

El fomento de la participación de los alumnos/as inmigrantes en actividades extraescolares durante le curso 2002/2003 se puesto en marcha a través de dos medidas distintas:

- 1) Las actividades realizadas dentro del Plan de Familia (extensión del horario de apertura de los centros...) de los que debido a su dinámica no se pueden dar datos sobre el alumnado inmigrante participante.
- 2) También se han distribuido créditos mediante una Orden de Convocatoria para Proyectos de Actividades Extraescolares, proyectos que han podido ser presentados por los centros, las AMPAs o las Asociaciones de Alumnos/as:
 - a. Existen ciertas dificultades para determinar la participación efectiva del alumnado inmigrante. La existencia de actividades específicas de desarrollo intercultural corresponderán a una parte de las realizadas en el centro, estando abiertas a la participación de todos los alumnos y profesores, que frecuentemente participan en más de una actividad.
 - b. Podemos, por tanto, hablar de actividades específicas de promoción de la interculturalidad medidas a partir del análisis de los proyectos presentados por los centros en el ámbito de la Orden de Convocatoria para Proyectos de Actividades Extraescolares.
 - c. Por otra parte, se estima a partir de estos datos, la participación en cualquier tipo de actividad de alumnos y alumnas inmigrantes, de manera que se establece en proporción al porcentaje de este alumnado respecto al total suponiendo que un alumnos inmigrante participa en igual grado en este tipo de actividades. Ya que dada su naturaleza la realización de muchas de estas actividades no necesita “registrarse” para tener acceso a ellas.
 - d. Desde el curso 2002/03, dentro de la Convocatoria para Proyectos de Actividades Extraescolares aparece, un apartado específico denominado “**Promoción de valores**”, cuya finalidad es fomentar la tolerancia, la interculturalidad... en los centros escolares. A esta convocatoria se han presentado un total de 1967 actividades proyectadas por los centros para el curso 2002/2003. Los resultados se obtiene del análisis de los proyectos presentados. En base a todos estos datos se estima que ha participado un total de

3.268 alumnos/as inmigrantes de un total de 126.797 (sin los datos de la provincia de Huelva). El número de profesores implicado se estima en 5.852⁴⁰.

- e. Finalmente, del total de créditos aplicados a Actividades Extraescolares por esta Orden de Convocatoria para el curso 2002/2003, que es de 75.265,00 €, se estima que un total de 125.210,00 € para las actividades referidas⁴¹.
- Propuestas para el Binomio 2003-2004: A partir del curso 2002/03, la Consejería puso en marcha, dentro de las convocatorias de ayudas públicas de actividades extraescolares, un nuevo apartado denominado “Escuela: Espacio de paz”. Por tanto, esta Consejería se compromete a seguir promoviendo esta nueva iniciativa mediante créditos extraordinarios y seguir promoviendo el desarrollo de actividades y proyectos específicos de tipo intercultural (como los que se derivan de la convocatoria “Escuela: Espacio de paz”), así como la integración del alumnado inmigrantes en todas las actividades –curriculares o no– que se realicen en el centro donde se encuentre matriculado.

MEDIDA

1.1.7. Formalización de convenios con entidades sin ánimo de lucro para establecer la figura del mediador intercultural.

- Se han suscrito 4 convenios que incluyen la figura del mediador /ra cultural en distintas provincias andaluzas⁴². Concretamente:
 - Provincia de Huelva: se ha suscrito un convenio con los Ayuntamientos de Cartaya, Lepe, Isla Cristina, Moguer y la Asociación Huelva Acoge para prevenir el absentismo escolar. Dicho convenio ha permitido contratar a 4 mediadores/ras interculturales. La intervención, además de la puntual a la demanda de los cen-

⁴⁰ Vid. Tabla 1.1.6.1: ESTIMACIÓN DE ACTIVIDADES EXTRAESCOLARES REALIZADAS AL AMPARO DE LA CONVOCATORIA ANUAL QUE REALIZA LA CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA DURANTE EL CURSO 2002/2003, en DTS 0/2, pág. 89.

⁴¹ Vid. DTS 0/2, págs. 88-89.

⁴² Para el año anterior el DTS 0/1 señala que se han ejecutado convenios con Andalucía Acoge, pero a la fecha de la realización del Documento se desconocen los datos relativos al número de mediadores/as, centros que disponen de este servicio y el grado de satisfacción de la comunidad educativa. Vid. DTS 0/1, pág. 3.

tros, se ha distribuido de la siguiente forma: 4 centros en Cartaya, 9 en Lepe, 2 en Isla Cristina y 3 en Moguer.

- Provincia de Jaén: se ha firmado dos convenios con Jaén Acoge y las Asociación Siloé. En total se han contratado a 3 mediadores/as, que atienden a 25 centros.
- Provincia de Sevilla: Se ha firmado un convenio con Sevilla Acoge. Se han contratado 2 mediadores/as para las barriadas sevillanas de Bellavista, Macarena, Pino Montano, atendiendo a demanda a los centros.
- Los mediadores contratados han atendido la demanda de, al menos, 43 centros educativos. Como acabo de señalar, la atención no se realiza en punto fijo, sino que en la mayoría de los casos se establece una comunicación fluida entre los mediadores/as y los distintos centros de una zona, lo que permite una atención a la demanda.
- En cuanto a la contratación y formación de estos mediadores, el DTS 0/2 es consciente que pueden plantear problemas en el futuro si no se actúa con tiento. En efecto, existe una demanda generalizada en el sistema educativo y en la sociedad de mediadores/as, por lo tanto, «es necesario desarrollar una figura que favorezca la integración en la comunidad educativa del colectivo objeto de Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, pero evitando al mismo tiempo, que no se convierta en un elemento de aislamiento de diferentes colectivos en razón de su procedencia o de su cultura de origen, sino que dependan de esta figura como elemento de conexión con la realidad cotidiana del país de acogida».
- Propuesta para el binomio 2003-2004: La definición de un perfil, la selección de mediadores/as y su dependencia funcional –sobre todo cara al futuro de esta figura– son elementos que dificultan el desarrollo de esta medida en el nivel general de Andalucía, por lo que en general se están realizando convenios a nivel provincial. Teniendo en cuenta esto y lo expuesto en el DTS 0/1, se propone entrar a fondo en la definición de un perfil profesional del mediador/a y de su situación dentro del sistema educativo, como medio de avanzar en la atención al alumnado inmigrante, desde la propia perspectiva de la Administración en General, y de la Administración Educativa en particular.

MEDIDA

1.1.8. Incremento de la oferta de Programas de Garantía Social tanto en Institutos de Educación Secundaria como a través de Convenios con Ayun-

tamientos y Asociaciones con objeto de favorecer la integración social y laboral del alumnado inmigrante.

- La matriculación de los alumnos/as inmigrantes en los Programas de Garantía Salarial se ha producido sin más limitaciones que las impuestas por los requisitos académicos y la edad, establecidos por la normativa en vigor. El acceso a los mismo se derivará de su escolarización “normalizada”, en función de las necesidades y demandas individuales y de la orientación profesional y vocacional realizada en los centros, como sucede con cualquier alumno/a.
- Durante el curso 2002/03 se han matriculado en los Programas de Garantía Salarial 75 alumnos/as inmigrantes en IES y 11 en PGS derivados de convenios con Ayuntamientos o Entidades sin ánimo de lucro, lo que implica un aumento de 7 alumnos/as inmigrantes en los PGS impartidos por los IES.

Objetivo 1. 2. Favorecer que los centros elaboren Proyectos de Centro interculturales que faciliten y promuevan procesos de intercambio, interacción y cooperación entre las cultura.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.**

MEDIDA

1.2.1. Formación y asesoramiento específico al profesorado de los centros que atiendan al alumnado perteneciente a las familias inmigrantes.

- Se cuantifican solamente los cursos y otras actividades similares de formación formalmente constituidos como tales y de los que por lo tanto se dispone de datos remitidos desde la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación de Profesorado de la Consejería de Educación y Ciencia.
- Se ha producido un crecimiento en la demanda de este tipo de actividades formativas que se ha visto reflejada en un importante aumento de las mismas. En concreto se ha realizado 52 actividades de formación directamente relacionadas con la medida descrita, 20 más que en el curso 2001/2002, sin embargo, ha disminuido el número de profesores participantes, ya que han participado 1.347 profesores, mientras que el curso 2001/2002 participaron 1552 (sin datos de la provincia de Málaga). El DTS 0/2 estima que este descenso en la participación de los profesores viene motivado por el tipo de actividades, que han sido mucho más especializados en el curso 2002/03, que en año anterior y también al proceso norma de for-

mación del profesorado que ya suma 2.899 asistentes acumulados en los dos años de vigencia de esta medida⁴³.

- La zonificación de las actividades responde a las necesidades específicas de las diferentes áreas geográficas en las que se ubican los distintos Centros de Profesorado, en concreto, en la provincia de Almería se han realizado 16 actividades, con la participación de 387 profesores; en la de Cádiz, 6 en las que han intervenido 122 profesores; en la provincia de Córdoba, 6 actividades con 71 profesores; en la de Granada 5 actividades en la que han participado 144 profesores; en la provincia de Huelva 8 actividades con 314 profesores, en la de Jaén 3 actividades en la que han participado 189 profesores; en la de Málaga 3 actividades y 24 profesores y finalmente, en la provincia de Sevilla han intervenido 105 profesores en 5 actividades⁴⁴.
- Propuesta para el bienio 2003-2004: Fomentar este tipo de asociaciones formativas, en relación con lo recogido en el Plan de Cultura de Paz y Noviolencia y en el Plan de Educación Intercultural, ya que la evolución de las actuaciones indica una correcta ejecución de los objetivos⁴⁵.

MEDIDA

1.2.2. Publicación de materiales de apoyo y asesoramiento para los centros y el profesorado.

- Se ha editado, por la Delegación Provincial de Almería con colaboración de Unicaja, un CD denominado “Español para ti”, concretamente 2000 ejemplares. Asimismo, en la página web se ha incluido el contenido del CD-Rom “Acogida y atención al alumnado inmigrantes” y más de 50 materiales relacionados con la Interculturalidad.
- Respecto de las visitas, descargas de material y otros aspectos relacionados con la página web, no ha sido posible cuantificarlas durante el año 2002, aunque se espera poder hacerlo en el año 2003.

⁴³ Vid. TABLA 1.2.1.1: ACTIVIDADES DE FORMACIÓN RELACIONADAS, DURANTE EL CURSO 2002/03, en DTS 0/2, pág. 92.

⁴⁴ Vid. Nota anterior.

⁴⁵ DTS 0/2, pág. 285.

- Propuesta para el binomio 2003-2004: Dentro del marco de las Nuevas Tecnologías de la Información, se pretende seguir con la selección y publicación de materiales que se consideren de interés para el profesorado que atiende al alumnado inmigrantes, pero utilizando, sobre todo, la página web de la Consejería⁴⁶.

Objetivo 1.3. Potenciar programas para el aprendizaje de la lengua española.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

MEDIDA

1.3.1. Implantación progresiva de Aulas de Adaptación Lingüística en función de las necesidades de cada una de las zonas y centros que escolarizan alumnado inmigrante con su equipamiento y profesorado correspondiente.

- La implantación de Aulas de Adaptación Lingüística (ATAL) se inició en el primer año de aplicación del I Plan Integral para Inmigración en Andalucía.
- Pese a que la movilidad geográfica del alumnado a lo largo del curso dificulta enormemente la utilización de los recursos humanos y materiales relacionados con las ATAL, a lo largo del curso 2002/03 se han contado con un total de 119 de estas aulas (7 de carácter fijo y 112 itinerantes) con un/a profesor/a al frente de cada una de ellas. Han recibido formación en las mismas 430 alumnos/as.
- La distribución geográfica de estas aulas ha sido la siguiente: En la provincia de Almería 44 ATAL, 7 fijas y 37 itinerantes; en la de Cádiz 6, todas ellas itinerantes; en la provincia de Córdoba 17 itinerantes; en la de Granada 6 itinerantes; en la de Huelva 15 itinerantes; en la provincia de Jaén 5 itinerantes; en la Málaga 11 itinerantes y finalmente, en la provincia de Sevilla 15 aulas itinerantes.
- En total se ha producido un aumento de 60 ATAL con su correspondiente profesor respecto del curso 2001/02.
- «Respecto del grado de adquisición por parte del alumnado de la lengua española y el grado de satisfacción de la comunidad educativa en relación con la ejecución de esta medida», en la actualidad se está realizando el «primer estudio piloto de carácter interno cuyos datos estarán disponibles para finales de año 2003», por lo que suponemos que será incluido en el DTS 0/3⁴⁷.

⁴⁶ Vid. DTS 0/2 pág. 285.

⁴⁷ Vid. DTS 0/2 págs. 94-95.

MEDIDA

1.3.2. Formalización de convenios con entidades sin ánimo de lucro para apoyar el aprendizaje de la lengua de acogida, con personal cualificado que conozca la lengua propia del alumnado.

- Durante el año 2002, se han suscrito 5 convenios (lo que supone 3 más que el año 200) con diversas Asociaciones sin ánimo de lucro, concretamente en la provincias de Huelva, Jaén y Sevilla.
 - En la provincia de Almería, los mediadores/as contratados/as desde la Consejería de Asuntos Sociales, a través de su coordinación con el Equipo Técnico Provincial, realizan actuaciones en diferentes centros educativos.
 - En la provincia de Huelva, los ayuntamientos que participan en el convenio firmado –Cartaya, Lepe, Isla Cristina– contratan a los/las mediadores/as directamente y en la provincia de Jaén existen 4 aulas de apoyo gestionadas por Jaén Acoge y la Asociación Siloé que complementan la oferta de cursos aprendizaje. En la provincia de Sevilla se ha firmado un convenio con Sevilla Acoge y otro con la Asociación “Esperanza de Nuestra Tierra.
 - Estos convenios han permitido atender a 361 alumnos/as y han intervenido 74 profesores/as, 69 de ellos voluntarios en las Asociaciones de la Provincia de Sevilla⁴⁸.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Se realizará un análisis de los convenios para establecer su validez y mejorar su ejecución, como medida que redunde en beneficio del alumnado inmigrante. Por otro lado, se iniciará el estudio de un perfil profesional –en el ámbito de los Ciclos Formativos de Grado Superior– para establecer una cualificación de “mediación cultural”, que permita a la Administración educativa desarrollar con mayor eficacia este tipo de actuaciones⁴⁹.

Objetivo 1.4. Mantener y valorar la cultura de origen del alumnado.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

MEDIDA

1.4.1. Apoyo a programas para el aprendizaje y desarrollo de la lengua y cultura maternas.

⁴⁸ Vid. TABLA 1.3.2.1 CONVENIOS PARA EL APOYO DEL APRENDIZAJE DE LA LENGUA ESPAÑOLA REALIZADOS DURANTE EL CURSO 2002/03, en DTS 0/2, pág. 95.

⁴⁹ Vid. DTS 0/2 pág. 285.

- A fin de dar ejecución a esta medida, en el año 2002 se han realizado gestiones con la Fundación Hassan II de Marruecos a través de la Consejería de Presidencia.
- Se ha suscrito un convenio con la asociación Huelva Acoge. Aunque se encuentran serías dificultades para poder encontrar profesores nativos con el perfil adecuado, a través de este convenio se ha logrado contratar un profesor nativo.
- No se dispone de datos sobre el número total de alumnos/as a los /las que se les imparte clases y el grado de competencia adquirida en la lengua materna por parte del alumnado. Se está trabajando en la articulación del instrumento de análisis cualitativo adecuado para ello⁵⁰.

Objetivo 1.5. La difusión de los valores democráticos en la comunidad educativa y en el entorno social: Favorecer un clima social de convivencia, respeto y tolerancia, en especial en las zonas que acogen inmigrantes fomentando que los centros educativos sean un núcleo de encuentro y difusión de los valores democráticos no sólo de la comunidad educativa sino del propio barrio⁵¹.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.

MEDIDA

1.5.1. Apoyo a los centros para que pongan en marcha procesos de reflexión y contraste sobre la perspectiva intercultural que impliquen a todos los sectores del barrio, pueblo o zona educativa en la que encuentre en centro.

- Las actuaciones realizadas durante el año 2002 han sido las siguientes:
 - Jornadas “Análisis de conflictos y formación en Cultura de la Paz”, en Granada, 28 a 31 de enero de 2002.
 - Dotación de 269.419,00 € en concepto de gastos de funcionamiento extraordinarios para la realización de medidas de atención al colectivo de alumnado inmigrantes y de minorías étnicas y culturales, aunque han sido contabilizadas en los presupuestos asignados a la medida 1.1.3.

⁵⁰ DTS 0/2, pág. 96.

⁵¹ DTS 0/2, pág. 96-99.

- Dotación de 292.586,47 € en concepto de gastos de funcionamiento extraordinario para la realización de medidas de comprensión educativa, contabilizadas en el presupuesto de la medida 1.1.3.
- Actuaciones de los Gabinetes de Asesoramiento de la Convivencia y la Cultura de Paz, con una dotación de 121. 731,74 €
- Convocatoria de Actividades Extraescolares y Complementarias, contabilizadas en la medida 1.1.6. Esta es una de las medidas que mejor acogida tiene en los centros docentes, junto con las actuaciones en materia de formación. Del total de los créditos aplicados a Actividades Extraescolares por esta Orden de Convocatoria, para el curso 2002/03 751.265,00 €, se estima un total de 125.210,00 € para el total para las actividades referidas.
- Publicación de la convocatoria para el curso 2002/2003 de “Escuela: Espacio de Paz”, con créditos totales de 360.606,00 € para los cursos 2002/03 y 2003/04. Al momento de cerrar el DTS 0/2 y debido a la lógica del año escolar sólo se conoce el número de proyectos presentados que han sido 80, con créditos por valor de 24.040,40 €. Siendo el desglose por provincias: Almería 7, Cádiz 11, Córdoba 13, Granada 7, Huelva 4, Jaén 9, Málaga 10 y Sevilla 19⁵². Dado que este tipo de proyecto se aplica por primera vez en el curso 2002/2003, no existen datos comparables con el año anterior.
- Según los datos aportados y en base a los créditos extraordinarios, el diferencial entre los cursos 2001/2002 y 2002/2003 es de 207.877,00 €. Este aumento está en relación con el mayor número de alumnos/as inmigrantes matriculados/as en los centros andaluces. Este incremento, así como la posible distribución de los alumnos en los diferentes centros es muy difícil de prever, como también la demanda de realización de actividades por centros.
- De cara al próximo bienio se pretende mantener la línea de actuaciones seguida con la publicación de diferentes convocatorias en las que se incluyen elementos de educación intercultural, bien derivados del Plan de Educación Intercultural del Plan de Cultura de Paz y Noviolencia.

⁵² Vid. Tabla 1.5.1.1: PROYECTOS DE REFLEXIÓN Y CONTRASTE SOBRE PERSPECTIVA INTERCULTURAL EN LOS CENTROS EDUCATIVOS (Basados en los Proyectos presentados al amparo de la Orden “Escuela: Espacio de Paz”), en DTS 0/2, pág. 97.

MEDIDA

1.5.2. Impulso a la participación de las madres y padres del alumnado inmigrante en los centros docentes.

- En el curso 2002/03 se ha realizado por primera vez un convocatoria de ayudas a Federaciones y Confederaciones de Madres y Padres de Alumnas y Alumnos en la que para la realización de los objetivos se han establecido bloques de actividades de educación intercultural y para la convivencia.
- Las actividades son realizadas por las AMPAs, pero en el ámbito de organizaciones de carácter supraprovincial o provincial.
- Para el año 2002 se han concedido ayudas por valor e 14.700,00 €, datos extraídos del análisis de los proyectos presentados a la convocatoria de ayudas para el curso 2002/03 para actividades de las confederaciones de Madres y Padres de Alumnos y alumnas.
- Durante el año 2002 se han realizado 6 actividades-marco entre las diferentes Confederaciones y Federaciones de Madres y Padres de Alumnos y Alumnas
- Se ha producido un aumento de 3.600,00 € respecto del año 2001. No se pueden aportar más datos comparativos ya que éste es el primer año en el que se realiza el análisis e estas medidas⁵³.

MEDIDA

1.5.3. Fomento de la participación del alumnado inmigrante en las Asociaciones de Alumnos y Alumnas.

- La convocatoria de ayudas de alumnos/as se ha realizado en bloques de actividades. Estas actividades están gestionadas en el ámbito provincial a través de las Delegaciones Provinciales, que son las encargadas de realizar el seguimiento de las mismas. También se realizan actividades a nivel supraprovincial gestionadas por las Federaciones de alumnos/as, aunque se desarrollan en cada uno de los centros por las asociaciones que forman parte de aquellas.
- En el análisis de la actividades se ha detectado cierta dificultad para obtener información cuantificada de las memorias, ya que se trata de una gestión provincializada y además, se trata de pequeñas ayudas para un número elevado de actividades de carácter concreto o puntual realizadas por estas asociaciones en el marco de proyectos más amplios.

⁵³ DTS 0/2, pág. 98.

- Se estima que de los 6.040,00 € destinados a la Confederación sindical de Estudiantes de Andalucía, unos 1800,00 € han ido a la realización de estas actividades realizadas en el marco del Proyecto “Campaña contra el racismo y la xenofobia en los Centros de Educativos”
- El DTS 0/2 considera primordial seguir fomentado este tipo de actividades al considerar que la promoción del asociacionismo estudiantil es esencial en el desarrollo de la sociedad para promover el respeto y la tolerancia⁵⁴.

MEDIDA

1.5.4. Fomento de la participación de las madres y padres del alumnado inmigrante en las Escuelas de Madres y Padres para garantizar la integración y prevenir el fracaso y absentismo escolar.

- Aunque se considera esencial por aparte de profesores y asociaciones de madres y padres, resulta difícil conseguir la participación e implicación de los padres y madres en actividades de relación con el centro en donde estén matriculados sus hijos. Influyen condiciones sociolaborales (horarios, desplazamientos a los centros escolares...) así como –en el caso de algunas familias inmigrantes– el desconocimiento de la lengua.
- No obstante, no existen diferencias notables entre la implicación del colectivo de familias inmigrantes con el resto de familias de alumnos/as.
- Se ha realizado una actividad marco contabilizada en el la medida 1.5.2.
- Propuesta para el bienio 2003-2004: se propone modificar el término Escuela de Madres y Padres asociado a esta medida y a sus indicadores, puesto que actualmente se está produciendo un debate sobre la redefinición de este concepto⁵⁵.

Objetivo 1.6. La promoción educativa, social laboral de las personas adultas inmigrantes: Potenciar el desarrollo de acciones de formación integral de los alumnos y alumnas inmigrantes adultos, interviniendo de forma especial sobre los padres y madres cuyos hijos estén escolarizados en las enseñanza básica.

⁵⁴ DTS 0/2, pág. 99.

⁵⁵ Vid. DTS 0/2, pág. 286.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y CIENCIA.**

MEDIDA

1.6.1. Integración de la población inmigrante en la formación básica de Adultos.

- La campaña iniciada en el curso 2001/02 tuvo unos resultados aceptables, por lo que se a continuado durante el curso 2002/03 con la distribución de un folleto divulgativo en español, francés, inglés, chino y árabe que ya fue objeto de divulgación el curso anterior. Para aprovechar las sinergias derivadas de la campaña institucional se optó por distribuir los 200.000 ejemplares del folleto junto con la campaña de escolarización de menores en edad escolar. También se creó un enlace a la página web de la Consejería de Educación y Ciencia.
- Respecto de los resultados obtenidos, aunque este es el primer año del que se disponen de datos desagregados para la Educación de Adultos, el DTS 0/2 estima que en curso 2002/03 se han escolarizado al menos tres veces más alumnos/as que en el curso 2001/02. Por provincias, Almería con un 44,16% del total del alumnado, es la provincia andaluza donde mayor número de personas extranjeras se encuentran escolarizadas, seguida a gran distancia por Granada con un 14,09%, Málaga con un 12,49% y Huelva con un 11,66%.
- Se está procediendo a elaborar un estudio de satisfacción y grado de difusión de las medidas programadas.

MEDIDA

1.6.2. Desarrollo de planes educativos en los Centros de Adultos dirigidos a la población inmigrante.

- Durante el curso 2002/03 se han realizado 98 planes específicos, encuadrado dentro de un solo programa denominado “Educación Intercultural”, lo que ha permitido una mayor fiabilidad y validez en la obtención de datos referentes a los planes educativos dirigidos a los adultos extranjeros.
- Las provincias de Almería y Huelva son las que, con 30 y 21 planes respectivamente, han realizado el mayor número de actuaciones, lo que supone el 30,61% y 21,43% respectivamente⁵⁶. Han intervenido 49 profesores/as, 15 de ellos, que representan el 30,61%, en Almería y 10, el 10,20%, en Huelva.

⁵⁶ En Cádiz se han llevado a cabo 11 planes, Córdoba 2, en Granada 9, en Jaén 6, en Málaga 12 y en Sevilla 7. DTS 0/2, pág. 102.

- El número de alumnos que han participado depende de muchos factores, no siendo directamente proporcional al número de planes ni de profesores. En concreto han participado 2078 alumnos, destacando Almería con 658 y Huelva con 507.
- Propuesta para el bienio 2003-2004: Se propone que se desarrollen los citados planes en función de las demandas en las diferentes zonas geográficas andaluzas. Así mismo consideramos que será objetivo de análisis de esta medida los planes que se ejecuten dentro del programa denominado “Educación Intercultural”. Por lo tanto se propone modificar la redacción de la medida que quedaría de la siguiente forma: *“Desarrollo de planes educativos, dentro del programa de Educación Intercultural, en los Centros de Adultos dirigidos a la población inmigrantes”*.

MEDIDA

1.6.3. Formación específica del profesorado de Educación de la Personas Adultas que trabajen con la población inmigrante.

- Según los datos remitidos desde la Dirección General de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado, durante año 2002 se ha producido un aumento considerable de la demanda de este tipo de acciones formativas. Se trata, pues, de una medida de amplia difusión entre el profesorado, que demanda este tipo de actividades a través de los planes de formación de los distintos centro educativos. En concreto se han realizado 6 actuaciones formativas específicamente destinadas a la Educación de Adultos, en las que han participado directamente 173 profesores⁵⁷.
- Para próximos cursos se pretende potenciar aquellos cursos que reciben mejor calificación por parte de los participantes.

MEDIDA

1.6.4. Establecimiento de convenios con asociaciones, organizaciones o instituciones que trabajen con la población inmigrante.

- Se han suscrito convenios con distintas entidades y asociaciones, tanto de ámbito regional como provincial. Así todas las provincias, excepto Almería, Córdoba y Málaga, han suscrito convenios específicos para actuaciones en la provincia. Éstas han determinado actuaciones en la provincia, a través de los convenios regionales⁵⁸.

⁵⁷ “Acciones Formativas en relación con actividades de Interculturalidad para educación permanente de adultos”. Vid. DTS / 02, pág. 103.

⁵⁸ Se han suscrito en total 9 convenios, 7 más que el año anterior. Vid. DTS/02, pág. 104.

MEDIDA

1.6.1. Promoción de la participación de las personas inmigrantes adultas en asociaciones de alumnos y alumnas, de vecinos, culturales etc....

- Se han realizado Planes de Animación Sociocultural y Desarrollo Comunitario en las que participan inmigrantes a través de los centros que escolarizan alumnado inmigrante. Sin embargo, no se disponen datos sobre la cuantificación provincial exacta de dichos planes, aunque todos los centros que escolarizan inmigrantes disponen de dichos planes desarrollados, por lo que puede ser incluidos en la cuantificación de la medida⁵⁹.

MEDIDA

1.6.2. Impulsar Planes de Acción Comunitaria que permitan el desarrollo de acciones de integración social.

Durante el año 2002, se han suscrito 704 convenios para el desarrollo de Planes de Desarrollo Comunitario que incluyen la atención al alumnado inmigrante. De los convenios firmados, 7 tienen un ámbito territorial que incluyen comarcas de diferentes provincias. Asimismo, se han firmado 2 convenios a nivel andaluz⁶⁰.

2. Área de Intervención SOCIO-LABORAL⁶¹

El acceso al mercado laboral es una de las demandas sociales que la población inmigrante también presenta. A su vez la incorporación laboral de este colectivo presenta algunas dificultades, que nacen, en la mayoría de los casos, de la situación de irregularidad del inmigrante en nuestro país. Esta situación de irregularidad conduce bien a una situación de desempleo o bien acceder al empleo sumergido, como mano de obra a un precio inferior al del mercado normalizado. Por consiguiente, sus posibilidades de progresar hacia la inclusión social se encuentran mermadas al carecer de empleo, que es la vía principal para lograr el progreso, la integración y la cohesión social.

⁵⁹ Centros que escolarizan alumnado inmigrante: Almería (50), Cádiz (34), Córdoba (26), Granada (46); Huelva (41), Jaén (31), Málaga (49) y Sevilla (49). Vid. DTS/02, pág. 104.

⁶⁰ Respecto del año 2001, ha aumentado el número de convenios comarcales (7), se han mantenido los autonómicos (2) y han aumentado en 140 el número de convenios en virtud de la Orden de 29 de enero de 1991 y de la Orden de 26 de febrero de 1991. Vid. DTS/02, pág. 104.

⁶¹ Vid. DTS 0/1, págs. 39-50 y DTS 0/2 págs. 107-133.

Partiendo de esa premisa los diferentes órganos responsable de esta área de intervención Socio-Laboral han puesto en marcha una serie de actuaciones para mejorar el acceso de la población inmigrante al mercado laboral y a los servicios básicos comunes a la población en su conjunto.

En este contexto es preciso tener en cuenta una serie de aspectos competenciales, que siguen obstaculizado el desarrollo de algunas actuaciones en esa área durante los años 2001 y 2002, como son las Políticas Activas de Empleo, no transferidas aún por el Estado; las competencias sobre inspección laboral y la tipología de estancia regular e irregular del inmigrante dependiente de su situación administrativa.

Durante el año 2002, se ha producido una de las novedades más importante en el ámbito sociolaboral del Servicio Andaluz de Empleo, aprobado por Ley 4/2002, de 16 de diciembre. “Su valor social se ha puesto de manifiesto a través del amplísimo consenso alcanzado para la aprobación de la Ley por la que se crea”.

Las actuaciones relativas a la inserción de los inmigrantes en el mundo laboral son de evidente importancia lo que supone la más alta expectativa de esta población. En esta materia, la Consejería de Asuntos Sociales ha despenado una labor orientada a la formación y capacitación profesional de los inmigrantes.

Finalmente, debe señalarse la importancia que tiene la incorporación al mercado laboral de las mujeres en condiciones de igualdad y más aún cuando hablamos de mujeres inmigrantes. El Instituto Andaluz de la Mujer colabora en el desarrollo del Proyecto EQUAL ARENA que tiene como objetivo “fomentar la participación en igualdad de la población inmigrante residente en Andalucía, especialmente en el ámbito laboral”.

Objetivo específico 2.1. Abordar desde el ámbito de las relaciones laborales las problemáticas que genera la incorporación de inmigrantes al mercado de trabajo.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO E INSERCIÓN.

MEDIDA

2.1.1. Crear una Comisión de Migraciones en el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.

- Esta Comisión se ha reunido desde su constitución el 24 de julio de 2001 en 9 ocasiones, 7 de las cuales se han producido en el año 2002.
- Su labor se ha centrado en el desarrollo de un estudio sobre “Negociación Colectiva en Andalucía y condición de nacionalidad de los trabajadores” A partir del mismo, se pretende la elaboración de unas recomendaciones dirigidas a las personas que componen las distintas mesas de negociación de convenios colectivos andaluces, al objeto de tener presente el fenómeno de la inmigración al elaborar y firmar tales convenios. Asimismo y durante las sesiones se discutieron aspectos diversos sobre la situación de los temporeros extranjeros en Huelva y Jaén, los métodos de trabajo que permitan detectar las situaciones de discriminación encubierta y otras⁶².
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Se va a realizar y publicar el estudio sobre la Negociación Colectiva en Andalucía y la condición de nacionalidad de los trabajadores⁶³.

Objetivo específico 2.3. Favorecer el acceso de la población inmigrante a las acciones de Formación Profesional Ocupacional (FPO)

MEDIDA

2.3.1. Realización de acciones formativas en zonas con población inmigrante.

- Al objeto de ofrecer una formación profesional cualificada, durante el año 2002 se ha realizado cursos en las 8 provincias andaluzas, destacando Málaga con 215 personas participantes (29,57%) y Sevilla con 122 (16,78%), en relación a toda la población extranjera.
- En relación a la población de origen extracomunitario, los cursos de formación se ha realizado en su mayor parte en las provincias de Cádiz con 59 personas participantes (27,19%) y Málaga con 55 personas (25%,37%).
- El número total de trabajadores comunitarios y no comunitarios que han participado en los cursos de F.P.O. asciende a 727⁶⁴. Lo que representa un importante aumento respecto del año anterior en el que participaron 156 trabajadores⁶⁵.

⁶² Vid. DTS/02, pág. 111.

⁶³ Vid. DTS 0/2 pág. 287.

⁶⁴ Tabla 2.3.1.1. ALUMNOS/ALUMNAS EXTRANJEROS/AS QUE RECIBIERON CURSOS DE FPO. Vid. DTS /02, pág. 112.

⁶⁵ Vid. DTS/01, pág. 42.

- El índice de feminización ha sido el 51,86%, ya que de 727 participantes; 377 son mujeres. Proporción que varía respecto de la población no comunitaria, se puede observar cómo los porcentajes respecto a la población total sufren una pequeña variación: así de 217 personas, 115 son hombres, es decir, el 53% y 102 son mujeres, lo que supone el 47%⁶⁶.
- En lo que se refiere a la edad de los participantes, 203 son menores de 25 años (27,92%), 456 inmigrantes tienen edades comprendidas entre 25 y 45 años (62,72%) y 68 tienen edades superiores a 45 años (9,36%). Estos datos referidos a la población no comunitaria arrojan resultados similares (33,18%, 57,14% y 9,68%)⁶⁷.
- Los datos aportados permiten apreciar que la FPO de la población inmigrantes se produce dentro de unos parámetros similares respecto de toda la población andaluza, con una cada vez mayor participación de la mujeres.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: En el bienio anterior, la difusión de la campaña de cursos de formación se ha hecho de forma general y en el próximo bienio se realizará de forma específica para la población inmigrante⁶⁸.

Objetivo específico 2.4.: Facilitar el acceso de la población inmigrantes al programa de apoyo al Autoempleo.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO E INSERCIÓN.

MEDIDA

2.4.1. Ayudas a proyectos de autoempleo.

- Durante el año 2002 se han concedido 126 ayudas para la ejecución de proyectos de autoempleo presentado por extranjeros con un coste total de 429.723,56 €. El mayor número de proyectos concedidos corresponde a Almería (18), Cádiz (26), Málaga (48) y Sevilla (17), datos que se corresponden con las tendencias que mostraban los

⁶⁶ Tabla 2.3.1.2. ALUMNOS/ALUMNAS EXTRANJEROS/AS DE PROCEDENCIA EXTRA-COMUNITARIA QUE RECIBIERON CURSOS FPO. Vid. DTS /02, pág. 113.

⁶⁷ Tabla 2.3.1.1. y 2.3.1.2. Vid. DTS /02, págs. 113-114.

⁶⁸ Vid. DTS 0/2 pág. 287.

datos acerca de la situación laboral de los inmigrantes en Andalucía (Capítulo 1 del Análisis de la Realidad)⁶⁹.

- Los proyectos concedidos a extranjeros no comunitarios mayores de 30 años ha sido 33, siendo la provincia de Málaga la más dinámica con 13 ayudas concedidas, Sevilla y Almería con 6 y 5 ayudas, respectivamente, le siguen a gran distancia. Respecto a los menores de 30 años, los datos siguen la misma tendencia, destacando Málaga con 8 ayudas concedidas sobre un total de 25 en toda Andalucía⁷⁰.
- Los proyectos concedidos a extranjeros comunitarios mayores de 30 años han sido 51, siendo también la provincia de Málaga la más dinámica con 22 ayudas concedidas. En este grupo Cádiz presenta un mayor dinamismo respecto de otras provincias, ya que le fueron concedidas 15 ayudas. Respecto de las personas con menos de 30 años, los datos muestran un reparto más homogéneo, ya que se concedieron 5 ayudas en Málaga y 4 en Sevilla y Cádiz, 1 en Granada y ninguna en Jaén y Córdoba⁷¹.
- Respecto de los sectores económicos y siguiendo la clasificación C.N.A.E, se ha concedido ayudas destinadas a impulsar proyectos viables en Construcción (4); Actividades recreativas (7); Educación (7); Actividades diversas de servicios personales (9); Otras actividades empresariales (12); Hostelería (24), Comercio al por menos (35); Proyectos encuadrados en otras actividades (28)⁷².
- Atendiendo al sexo de los solicitantes, tenemos que las mujeres con 68 ayudas obtenidas representan el 53,97% de los proyectos subvencionados, mientras que los hombres han recibido subvenciones para el 46,03% de los proyectos señalados⁷³.

⁶⁹ Tabla 2.4.1.1. AYUDAS AL AUTOEMPLEO EN ANDALUCÍA. SEGÚN PROCEDENCIA. Vid. DTS /02, pág. 115.

⁷⁰ Almería, Cádiz y Sevilla obtuvieron 4 ayudas cada una; Jaén sólo 3 ayudas y Granada ninguna. Vid. Tabla 2.4.1.2 AYUDAS AL AUTOEMPLEO EN ANDALUCÍA CONCEDIDAS A PERSONAS DE ORIGEN EXTRACOMUNITARIO. Vid. DTS/02, pág. 116.

⁷¹ Tabla 2.4.1.3. AYUDAS AL AUTOEMPLEO EN ANDALUCÍA CONCEDIDAS A PERSONAS DE ORIGEN COMUNITARIO. Vid. DTS/02, pág. 116.

⁷² Tabla 2.4.1.4 AYUDAS AL AUTOEMPLEO EN ANDALUCÍA. ACTIVIDADES ECONÓMICAS. Vid. DTS/02, pág. 117.

⁷³ Tabla 2.4.1.5 AYUDAS AL AUTOEMPLEO EN ANDALUCÍA. CONCEDIDAS A PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO, POR SEXO Y EDAD. Vid. DTS/02, pág. 117.

- Propuestas para el bienio 2003-2004. Se propone incorporar un nuevo indicador relativo a la actividad económica a la que se destina las ayudas al autoempleo⁷⁴.

Objetivo específico 2.5. Favorecer el acceso de la población inmigrante a las acciones de Orientación Profesional.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO E INSERCIÓN

MEDIDA

- 2.5.1. Ubicación de los Servicios de Orientación en zonas con elevado número de población inmigrante.
- 2.5.2. Desarrollo de Acciones de Orientación en Zonas de Población Inmigrante.
- 2.5.3. Difusión específica de las acciones de orientación entre la población inmigrante.
 - Acogida a la Orden de 7 de mayo de 2001, por la que se regulan y convocan ayudas al desarrollo de Medidas Complementarias de Apoyo al Empleo, se ha realizado la implantación de Servicios de Orientación para la Inserción Laboral, estableciéndose procesos de orientación y asesoramiento que permitan a los inmigrantes demandantes de empleo aumentar sus posibilidades de inserción profesional. En concreto se han ubicado 8 servicios de orientación laboral en Cuevas de Almanzora, La Mojonera, Almería, Roquetas de Mar y Vícar, todas ellas en la provincia de Almería; Algeciras (Cádiz) y Cartaya y Mancomunidad Islantilla en la provincia de Huelva⁷⁵.
 - Además de los servicios de orientación específicamente dirigidos al colectivo de inmigrantes, en el resto de los Servicios de Orientación de la Red Andalucía Orienta también se ha prestado atención a este colectivo.
 - El número de inmigrantes que ha recibido atenciones en los Servicios de Orientación asciende a 929, de los que 444 eran hombres y 485 mujeres, el número de atenciones han sido 1724, lo que representa multiplicar por 4 las actuaciones realizadas en el año 2001, que afectaron a 231 extranjeros⁷⁶. El índice de feminización es de

⁷⁴ Vid. DTS 0/2 pág. 288.

⁷⁵ Vid. DTS/02, pág. 118.

⁷⁶ Vid. DTS/02, pág. 120.

- 52,20%. Donde mayor número de actuaciones se viene realizando son las provincias de Almería, Málaga y Sevilla, ya que son las provincias con mayor población extranjera⁷⁷.
- Los mayores de 25 años son el grupo con el que se realiza el mayor número de actuaciones, lo que es lógico ya que en los datos de la población en el año 2002, se ha señalado que los mayores incrementos de población se están dando en el tramo de edad que tiene entre 25 y 45 años. Todas las provincias tienen un 75% de actuaciones en ese grupo de mayores de 25 años, salvo Cádiz donde alcanza el 94% y Córdoba donde no alcanza el 70%⁷⁸.
 - Los Servicios de Orientación han difundido diversos folletos en varias lenguas destinados al colectivo inmigrante, intentado con ello un asesoramiento especializado y personalizado para la búsqueda de empleo. El diseño de los formatos, texto e idiomas se realizó en el año 2001⁷⁹.
 - Propuestas para el bienio 2003.2004: Se procederá a verificar el funcionamiento y efectividad de estos servicios y ampliar, si procede, a otras zonas que tengan un alto porcentaje de población residente extranjera⁸⁰.

Objetivo específico 2.6. Facilitar a través del Programa, ayuda al empleo en proyectos de interés social, cooperación para la dotación de Mediadores Interculturales.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. DIRECCIÓN GENERAL DE EMPLEO E INSERCIÓN.

MEDIDA

2.6.1. Posibilidad de subvencionar la contratación de mediadores culturales a través de estas ayudas.

- Dentro de las ayudas a la contratación en Proyectos de Interés Social se ha subvencionado a la FEDERACIÓN ANDALUCÍA ACOGE

⁷⁷ Tabla 2.5.2.1 ACCIONES DE ORIENTACIÓN CUYOS BENEFICIARIOS ERAN PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO. POR SEXO Y PROVINCIA. Vid. DTS/02, pág. 119.

⁷⁸ Tabla 2.5.2.2 ACCIONES DE ORIENTACIÓN CUYOS BENEFICIARIOS ERAN PERSONAS DE ORIGEN EXTRANJERO. POR EDAD Y PROVINCIA. Vid. DTS/02, pág. 120.

⁷⁹ Vid. DTS/02, pág. 121.

⁸⁰ Vid. DTS 0/2 pág. 288.

y al MOVIMIENTO PARA LA PAZ Y EL DESARME Y LA LIBERTAD DE ANDALUCÍA para la contratación de Mediadores/as Interculturales. Su distribución provincial no puede quedar determinada ya que son las propias organizaciones las que determinan su ubicación basándose en su sistemas de información. No obstante de las memorias presentadas se deduce que la mayoría de actuaciones se han llevado a cabo en las provincias de Almería, Huelva, Jaén y Málaga. El número de mediadores contratados en el año 2002 han sido 20, mientras que en el año 2001 fueron 12, lo que supone un aumento del 66,66%⁸¹.

Objetivo específico 2.8. Mejorar la cualificación profesional de los inmigrantes en los perfiles profesionales que precisa el sector agrario y pesquero.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA**

MEDIDA

2.8.1. Impartición de cursos de formación agraria y pesquera.

2.8.2. Realización de jornadas y seminarios

2.8.3. Elaboración de material didáctico y de carácter divulgativo.

- Durante el curso 2002 se impartieron 119 cursos, lo que supone un importante aumento respecto de los 43 que se impartieron en año 2001. De ellos, 6 han sido dirigidos exclusivamente a trabajadores inmigrantes y el resto han sido cursos programados para agricultores y pescadores a los que se han incorporado alumnos/as inmigrantes⁸².
- Han participado un total de 263 alumnos, de los cuales el 30,80% procedían de la provincia de Málaga, le sigue Cádiz con un 13,73% del total⁸³.
- Respecto de la satisfacción de los/las usuarios/as, ésta ha sido buena, con algunos matices en cuanto a la comprensión de lenguaje y conceptos manejados en las clases teóricas, ya que si bien la mayo-

⁸¹ Vid. DTS/02, pág. 121.

⁸² Tabla 2.8.1.1 CURSOS DE CAPACITACIÓN AGRARIA CUYOS BENEFICIARIOS ERAN PERSONAS DE ORIGEN EXTRACOMUNITARIO POR PROVINCIAS. Vid. DTS/02, pág. 122 y DTS/01 pág. 47.

⁸³ Tabla 2.8.1.2 RELACIÓN DE CURSOS CON PRESENCIA DE ALUMNOS INMIGRANTES. Vid. DTS/02, pág. 123.

ría tiene una buena comprensión oral del lenguaje presenta más dificultades en cuanto a la comprensión escrita.

- Se han realizado 2 jornadas con participación de alumnos inmigrantes: una sobre cultivo de cítricos realizado en Palma del Río (Córdoba) y otra, sobre semilleros hortícolas celebrado en Almería⁸⁴.
- Durante el año 2002 se ha iniciado la realización de una hoja divulgativa en varios idiomas relativa a la correcta aplicación de los productos fitosanitarios, que va a estar destinado al colectivo de los trabajadores inmigrantes que trabajan aplicando estos productos. Durante el año 2003 se finalizará la elaboración de la publicación y se procederá a su distribución⁸⁵.
- Propuestas para el bienio 2003-2004 Se propone realizar una serie de mejoras: Mejorar la coordinación entre los distintos Centros Directivos que permita diseñar un itinerario de formación adaptado a las necesidades de las personas inmigrantes. Diseño de un manual de conceptos y símbolos que permitan identificar el significado de las actividades agrarias y pesqueras, independientemente de la cultura de origen. Incremento del número de cursos en sectores de actividad agraria y pesquera y en el ámbito provincial si la demanda lo requiere⁸⁶.

Objetivo específico 2.9. Desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D. G. DE BIENESTAR SOCIAL.

MEDIDA

2.9.1. Financiación de programas de Formación Compensatoria.

- La Formación Compensatoria Básica que desarrolla la Dirección General de Bienestar Social es una actuación complementaria del Sistema de Servicios Sociales que tiene un gran importancia al permitir la adquisición de habilidades que permitan crear una base que favorezca el acceso a otros ámbitos sociales y culturales.

⁸⁴ Vid. DTS/02, pág. 125.

⁸⁵ Vid. DTS/02, pág. 125.

- En el año 2001 se desarrollaron, mediante convenios con Asociaciones, Corporaciones Locales, Sindicatos y la implicación de Recursos Humanos de las distintas Administraciones 36 programas de Formación Compensatoria cuyo coste ascendió a 110.646, 32⁸⁷.
- Durante el año 2002 se produce un cambio en la metodología de ayudas, pasando a ser subvencionadas en vez de conveniadas. En ese contexto, se han subvencionado cuatro actuaciones por un importe de 38.012,98 €. Aunque al cierre del DTS/02 todavía no se conocía el número cursos realizados y de participantes en los mismos⁸⁸.

MEDIDA

2.9.2. Fomento del autoempleo.

- Durante el año 2002 se ha realizado 3 actuaciones que han sido subvencionadas con 12.015,18⁸⁹, aunque estos datos no son definitivos pues al cerrar el DTS/02 todavía no se disponía de todas las memorias de la ejecución de las diferentes actuaciones, aunque en contrapartida se conocen datos de las actuaciones realizadas durante el año 2001, en el que se contabilizaron 2058 participantes⁹⁰.
- Finalmente, dentro de este apartado hay que señalar la firma del convenio de colaboración entre la D. G de Bienestar Social y la Entidad IMFE con el fin de prestar asesoramiento para el autempleo en las Zonas de Necesidades de Transformación Social.

⁸⁶ Vid. DTS 0/2 pág. 289.

⁸⁷ Vid. DTS/01, pág. 48.

⁸⁸ Programa de alfabetización de inmigrantes, realizado por el Ayuntamiento de Adra (Almería), con 12.200 €; Apoyo a la escolarización, realizado por el Ayuntamiento de Roquetas (Almería) 4.712,98 €; Programa para facilitar la integración de mujeres inmigrantes y sus hijos, realizado por la Asociación para la Igualdad y Solidaridad en la provincia del Granada 12.000 €; Alfabetización de inmigrantes, realizado por el Ayuntamiento de Marbella, con 9.100 €. Vid. DTS/02, pág. 126.

⁸⁹ Realizado por la Asoc. de Mujeres Progresistas de Sevilla, subvencionada con 3000 €; Agencia de colocación solidaria, realizado por la Asociación juvenil Luso-Africana en Sevilla, con 6.010 € y Bolsa de empleo para inmigrantes, realizada por ATIME en Sevilla, con 3.005 €. Vid. DTS/02, pág. 127.

⁹⁰ Vid. DTS/02, pág. 127.

MEDIDA

2.9.3. Promoción de cursos de enseñanza del español.

- Al igual que la medida 2.9.2., la enseñanza de español que desarrolla la Dirección General de Bienestar Social es una actuación complementaria del Sistema de Servicios Sociales.
- Se han concedido subvenciones a 4 cursos realizados en las provincias de Almería, Huelva y Sevilla por un importe total de 22.382,14 €. Los datos de participación que se disponen son del año 2001 contabilizándose un total de 1.432 alumnos.
- Por último, desde las actuaciones que se realizan en las Zonas de Necesidades de Transformación Social también se ha informado y derivado a la población inmigrante hacia programas de enseñanza de español.

MEDIDA

2.9.4. Promoción de cursos de orientación sociolaboral para inmigrantes.

- Durante el año 2002 se han realizado 11 actuaciones en materia de cursos de orientación sociolaboral para inmigrantes por un importe subvencionado de 149.059,60 €, en las provincias de Almería, Cádiz, Granada, Huelva y Sevilla. El número de participante no se pudo contabilizar al cierre del DTS/02 por estar las medidas en ejecución. De forma similar, si se puede facilitar los datos del año 2001, año en el que participaron 115 personas⁹¹.
- De forma complementaria, también se deben contabilizar las actuaciones de información y derivación llevadas desde las distintas Zonas de Necesidades de Transformación Social, en concreto, fueron informados 559 inmigrantes en toda Andalucía para asistencia a diferentes servicios de orientación sociolaboral. Dichos servicios son gestionados por varias entidades⁹².

MEDIDA

2.9.5. Realización de cursos de formación profesional.

- Durante el año 2002, la D.G. de Bienestar Social promueve la realización de diversos cursos de Formación Profesional como una actuación complementaria del Sistema de Servicios Sociales, teniendo en cuenta que la responsabilidad y competencia recae sobre la Con-

⁹¹ Vid. DTS/02, pág. 129.

⁹² Vid. DTS/02, pág. 129.

sejería de Educación y Ciencia, al estar enmarcada, dicha formación, dentro del Sistema Educativo Andaluz.

- Se han realizado 4 actuaciones que se han desarrollado en las provincias de Córdoba y Sevilla por un importe total de 27.045,48 € d.⁹³.
- Como en las actuaciones anteriores, desde las distintas Zonas de Necesidades de Transformación Social, de las provincias de Almería, Cádiz, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla se informó y asesoró a 34 inmigrantes para que asistieran a diversos cursos de FPO gestionados por diversas entidades.

OBJETIVO 2.10. Facilitar el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para reintegrarse o integrarse en un mercado de trabajo, que debe estar abierto a todos, y combatir las actitudes racistas y xenófobas en relación con el mercado de trabajo.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN, CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES, CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER.

MEDIDA

2.10.1. Presentación de la solicitud. Las actuaciones que inicialmente se pretenden desarrollar una vez conseguida la aprobación de la Iniciativa comunitaria.

- El proyecto, presentado en el marco de la Iniciativa Comunitaria EQUAL del Fondo Social Europeo para “combatir las actuaciones racistas y xenófobas en relación con el mercado de trabajo”, ha sido denominado ARENA y fue elaborado y aprobado en el año 2001⁹⁴.
- Nace con el objetivo de fomentar la participación e igualdad de la población inmigrante residente en Andalucía, especialmente en el ámbito laboral. Se estima que los beneficiarios (directos e indirectos) del proyecto EQUAL ARENA serán unos 18.000, de los cuales

⁹³ Las actuaciones fueron: Diseño capilar creativo africano, realizado por Asociación de Mujeres Africanas “Asoma”, en la provincia de Córdoba, Centro de formación, orientación laboral y jurídica al inmigrante, puesto en marcha por “La Voz del Inmigrante” en la provincia de Sevilla. Integración laboral de la mujer inmigrante, llevado a cabo por la Asociación “Mujeres entre mundos”, en Sevilla y Orientación Profesional para la integración en el mercado laboral, realizada por MPDL en Sevilla. Vid. DTS/02, pág. 130.

⁹⁴ DTS/01, pág. 49-50.

el 37% serán mujeres. La cuantía total del proyecto será de 3.119.685 €⁹⁵.

- Tras su aprobación, se inició la puesta en marcha de la fase denominada Acción 1 que se desarrolla en la primera mitad del año 2002 e implica llevar a cabo distintas actividades encaminadas a redefinir el proyecto, que volvió a ser presentado para su nueva aprobación. Se requirieron actividades de coordinación y organización del trabajo muy específicas, teniendo en cuenta que en el proyecto participan 20 entidades de Andalucía⁹⁶ y que, además, era necesario entrar en contacto con entidades de otros países europeos.
- Se establecieron grupos de trabajo por áreas, se celebraron reuniones con los posibles socios de los otros países y se llegó a un Acuerdo de Cooperación Transnacional con dos Agrupaciones de Desarrollo: una de la región Valona en Bélgica, y otra de Lombardía, Italia. Se tradujeron y firmaron el acuerdo nacional (AD ES-333. MOSAICO) y el acuerdo transnacional (ACT 941, ALAMEDA). Con la firma de estos acuerdos se dio por concluida la Acción 1.
 - DESARROLLO DEL PROYECTO EQUAL ARENA. En el Acuerdo de la Agrupación de Desarrollo nacional MOSAICO, se establecen las medidas que se irán implantando durante la Acción, cuyo periodo elegible de gastos se inició el 12 de julio de 2002 y terminará el 12 de julio de 2004. Dentro de esta Acción, desde la Consejería de Gobernación, se han ido desarrollando diferentes medidas de las contempladas en el proyecto EQUAL ARENA:
 - Inicio del Diseño de la Herramienta de Gestión de Usuarios desde los Servicios de Recepción y orientación creados por el proyecto.
 - Contratación de personal laboral para la coordinación y seguimiento del proyecto.
 - Taller formativo.
 - Actividades de Coordinación y seguimientos de las medidas del proyecto.
 - Reunión de Coordinación de la Agrupación de Desarrollo.

⁹⁵ DTS/01, pág. 49.

⁹⁶ En concreto: Consejerías de Empleo y Desarrollo Tecnológico; Asuntos Sociales; Gobernación; Instituto Andaluz de la Mujer; Dip. Prov. de Almería; Ayuntamientos de Almería, la Mojonera, Vícar, Roquetas del Mar, Algeciras y Moguer, Lepe y Cartaya; CCOO; UGT; Plataforma de Inmigrantes; Federación Andalucía ACOGE; UAGA; Universidades de Almería y Granada Vid. DTS/01, pág. 49.

- Diseño de la imagen corporativa del proyecto ARENA. Manual corporativo.
- Reproducción y encuadernación de 126 ejemplares del proyecto
- Puesta en marcha del Sistema de información (Portal EQUAL ARENA)⁹⁷.
- DESARROLLO DEL PROYECTO TRANSNACIONAL EQUAL-ALAMEDA. Para el desarrollo de las actividades y productos del Proyecto Transnacional ALAMEDA se mantuvieron distintas reuniones con los socios transnacionales, tanto del Grupo de Coordinación de la Transnacionalidad, como de los Grupos de Trabajo Temáticos. Ambos tipos de acuerdos trabajar en el desarrollo de las siguientes actividades y productos:
 - Indicadores de Inserción Socio profesional: selección y definición de los mismos así como su desagregación según diversas variantes.
 - Página Web: Desarrollo estructura y contenidos.
 - Repertorio de Buenas Prácticas: organizada la estructura de recogida de información sobre experiencias en los ámbitos de integración social, nuevos nichos de empleo y cooperación al desarrollo con participación de inmigrantes.
 - Fórum de Proyectos EQUAL con medidas dirigidas a los inmigrantes: Planteamientos del producto, que formaría parte de la Página Web.
 - Biblioteca Virtual Hermes: Se realizaron previsiones para la alimentación de este producto.
 - Intercambios: Se planificó la actividad de Intercambios de Beneficiarios, Profesionales y Responsabilidades del Proyecto EQUAL-ARENA
 - Perfil del Mediador/a Intercultural: Se planifica el encuentro e intercambio de documentación entre investigadores de los países socios para el desarrollo del producto⁹⁸.
- La D. G. de Bienestar Social es el socio responsable, dentro de la agrupación de desarrollo, de la realización de la evaluación externa del proyecto, para lo cual se ha concedido a la Universidad de Sevi-

⁹⁷ DTS/02 pág. 131.

⁹⁸ DTS/02 pág. 132.

lla, Departamento de Psicología Social, una subvención de 10.517,50 €⁹⁹.

3. Área de Intervención SOCIO-SANITARIA

“El Plan Integral para la Inmigración en Andalucía recoge entre sus Principios Rectores el de Igualdad, como principio básico, según el cual la incorporación de las personas de origen extranjero en la sociedad andaluza ha de producirse en condiciones de igualdad con la población autóctona”. Partiendo de esa premisa y teniendo en cuenta el carácter universal del Sistema Sanitario Público Andaluz, desde el Área de Intervención SOCIO-SANITARIA se pretende acercar los recursos existentes a la población inmigrante incidiendo de manera especial en las situaciones que puedan suponer un riesgo para la salud individual o colectiva. En ese contexto, los órganos responsables de esta área, Consejería de Salud, Instituto Andaluz de la Mujer y Comisionado para las Drogodependencias desarrolla medidas destinadas a la consecución de los objetivos previstos.

Objetivo específico 3.1. Potenciar la captación de la población inmigrante para atender los problemas de salud que presentan, al objeto de preservar la salud individual y colectiva, por medio de la atención individualizada.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE SALUD

MEDIDA

3.1.1. Captación activa de la población inmigrante desde las Zonas Básicas de Salud, a través de mapa del riesgo, para incluirlas en los Programas de Salud.

- La Consejería de Salud, mediante sus recursos propios y con la colaboración de diversas entidades como Cruz roja, Andalucía Acoge, CARDINJ, APIC, Acoge, Médicos del Mundo, MPDL, U.G.T. y CC.OO. potencia la captación activa de población inmigrantes con dificultades en el acceso a los Servicios Sanitarios mediante el documento normalizado de derivación.
- Durante el año 2002 se han tramitado un total de 38.577 documentos de derivación hacia los Servicios Sanitarios, lo que supone un descenso de 3.676 documentos de derivación respecto los 42.253 tramitados en el año 2001. La causa de este descenso hay que atri-

⁹⁹ DTS/02 pág. 132.

buirlo a la mejora en la gestión de los documentos de derivación lo que evita la duplicación de los mismos, así como de las tarjetas sanitarias.

- Almería y Málaga son las provincias donde mayor número de documentos se han tramitado en el año 2002 (14.644 y 11.802 respectivamente), muy de lejos les siguen Sevilla (3.883), Granada (2.813), Cádiz (1.995), Jaén (1.691), Huelva (913) y Córdoba (836). Respecto del año 2001, la principal diferencia estriba en el aumento de Málaga (que pasó de 8.182 a los 11.802 citados) y la disminución de Almería (de 22.118 a 14.644)
- La entidad que mayor número de derivaciones ha realizado, con un 28% del total, seguida de Andalucía Acoge con 25%, aunque en cada provincia es una entidad diferente la que mayor número de derivaciones realiza¹⁰⁰.

Objetivo específico 3.2. Promover la captación de inmigrantes y determinar las necesidades de salud de cada persona que lo precise.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE SALUD**

MEDIDA

3.2.1. Las contempladas en el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Salud, ONGs, Centrales Sindicales y Fundación Progreso y Salud que se encuentra abierto a toda organización que exponga su voluntad de suscribirlo.

- La Consejería de Salud, a través de distintos convenios de Colaboración suscritos con ONGs, Centrales Sindicales y Fundación Progreso y Salud ejecuta distintas medidas destinadas a la captación de, asesoramiento y acompañamiento y atención sanitaria de del colectivo inmigrante.
- Como resultados de dichas medidas se han elaborado en el año 2002 un total de 38.863 Tarjetas de Reconocimiento de Asistencia Temporal, de las cuales 38.577 fueron emitidas tras la derivación del servicio sanitario pertinente y las 286 restantes como resultado de acceso directo al Sistema Sanitario sin requerir azoramiento previo alguno, datos que suponen un descenso de 18.809 respecto las 57.386 Tarjetas emitidas en el año 2001.

¹⁰⁰ Vid. DTS/01, pág. 52 y DTS/02, págs. 135-136.

- Desde el Sistema Sanitario Público Andaluz se está intentado canalizar la emisión de todas las Tarjetas de Reconocimiento de Asistencia Temporal a través de las actuaciones de acompañamiento y derivación que realizan las ONGS, mediante convenio suscrito a tal fin, para ejercer control sobre el uso correcto de las mismas. Este propósito explica la reducción progresiva de la diferencia entre el número de documentos de derivación y el número de Tarjetas de Reconocimiento que se puede comprobar entre los años 2001 y 2002¹⁰¹.
- El número de Tarjeta Reconocimiento de Asistencia Temporal emitidas en los años 2001 y 2002 sigue la siguiente evolución por provincias: Almería con 24.013 Tarjetas emitidas en el año 2001 pasa a 16.613 en el año 2002, le sigue Málaga con 11.204 que disminuye a 4.918 en el año 2002, Córdoba de 5.166 a 3.827, Huelva 4.345 a 3.616, Sevilla de 5.590 a 2.966, Granada de 3.107 a 2.820 y finalmente, Cádiz de 2.415 Tarjetas en el año 2001 a 2.212 emitidas en el año 2002¹⁰².
- En los que se refiere a la Asistencia en Atención Primaria, incluidas las asistencias prestadas por enfermería, en el años 2002 se han prestado 182.545 asistencias, que implica un aumento del 42,09% respecto del año 2001 donde se llevaron a cabo 128.467 asistencias. Destaca Almería, tanto en el año 2001 como en el 2002 que representa casi el 45% de las asistencias, seguida de Málaga con cerca del 18%¹⁰³.
- En Atención Especializada, en el año 2002 se ha prestado asistencia a 59.724 inmigrantes de los cuales 32.138 se han realizado en la provincia de Almería, lo que supone el 53,81% de las atenciones realizadas en Andalucía. Estos datos, además suponen un incremento del 31,13% respecto del año 2001 en que se realizaron 30.464, aumento que se distribuye de la siguiente forma: Almería pasa de 30.464 asistencias en el año 2001 a 32.138 en el año 2002, Málaga de 3.709 a 7.056, Granada de 2.736 a 5.409, Sevilla de 1.473 a 5.027, Córdoba de 702 a 3.112, Jaén de 2.067 a 2917, Cádiz de 1.518 a

¹⁰¹ Vid. para ello los datos aportados en la medida 3.1.1 y 3.2.1.

¹⁰² Vid. Gráfico 3.2.1.2 EVOLUCIÓN DE TARJETAS DE ASISTENCIA TEMPORAL 2002/200, POR PROVINCIAS, en DTS/02, pág. 138.

¹⁰³ Vid. Gráfico 3.2.1.4, EVOLUCIÓN DE ATENCIONES PRIMARIAS 2002/2001, POR PROVINCIAS en DTS/02, pág. 139.

1.683 y finalmente Huelva que es la única provincia en donde disminuye el número de se asistencias prestado al pasar de 2.265 en el año 2001 a 238 en el año 2002¹⁰⁴.

- El número de partos atendidos por el Sistema Sanitario Público Andaluz han aumentado más de un 75% del año 2001 al año 2002, ya que mientras en el año 2001 se atendieron 613 en el año 2002 se han atendido 1.074 partos, de los que el 50,37%, corresponde a la provincia de Almería, seguido de Sevilla que representa el 16,01% de los partos¹⁰⁵.
- En colaboración con la Dirección General de Infancia y Familia de la Consejería de Asuntos Sociales corresponde al Sistema Sanitario Público Andaluz la realización de pruebas radiológicas para determinar la edad de los supuestos menores. Los datos aportado permiten apreciar un importante aumento de dichas pruebas, pues mientras en el año 2001 se realizaron 84 estudios en el año 2002 se han realizado 1.256 pruebas radiológicas¹⁰⁶.

Objetivo específico 3.3. Posibilitar a la población inmigrantes que lo requiera intérpretes que faciliten el encuentro con el Sistema Sanitario Público Andaluz.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE SALUD**

MEDIDA

3.3.1. Servicio de Intérpretes Traductores a través de las ONGs y Centrales Sindicales firmantes del Convenio de Colaboración.

- Con el objeto de solventar el desconocimiento del idioma existente en muchas de las relaciones del colectivo inmigrante con el Sistema Sanitario Público Andaluz, la Consejería de Salud proporciona un servicio de interpretes y traductores a través de la suscripción de convenios de colaboración con entidades tales como la Cruz Roja o Andalucía Acoge.

¹⁰⁴ Vid. Gráfico 3.2.1.6, EVOLUCIÓN DE ATENCIONES ESPECIALIZADAS 2002/2001, POR PROVINCIAS, en DTS/02, pág. 140.

¹⁰⁵ Vid. Gráfico 3.2.1.8, EVOLUCIÓN DE LOS PARTOS ATENDIDOS 2002/2001, POR PROVINCIAS, en DTS/02, pág. 141.

¹⁰⁶ Vid. DTS/01, págs. 53-54 y DTS/02, págs. 137-142.

- Los resultados de la ejecución de este servicio permiten apreciar un importante aumento en la interpretaciones prestadas entre el año 2001 y el año 2002, pues mientras en el año 2001 se prestaron 138 servicios en el año 2002 han sido un total de 208 el número de interpretaciones, lo indica un aumento de mas de 70. Del total de estos 208 servicios, 183 fueron prestados por Andalucía Acoge y las 25 restantes por la Cruz Roja.
- No se puede indicar el grado de satisfacción de usuarios y profesionales sanitarios ya que no existen encuestas específicas¹⁰⁷.

Objetivo específico 3.4. Mejorar la información de los inmigrantes sobre el Sistema Sanitario Público Andaluz, sus programas de prevención y las vías de acceso al mismo.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE SALUD**

MEDIDA

3.4.1. Elaboración, edición y distribución de “carpetas de mano” con historia clínica portátil.

- Mediante convocatoria anual de ayudas públicas en los años 2001 y 2002 se subvencionaron proyectos destinados a la elaboración, edición y distribución de “carpetas de mano” que contienen la historial clínica portátil, entregándose 80.000 carpetas en el año 2001 y 29.530 en el año 2002, lo que ha supuesto un descenso de 50.470 carpetas.
- En el año 2001, la provincia en la que mayor número de carpetas se entregaron fue Almería con 34.961, seguido por Málaga con 17.679, posición que mantienen en el año 2002 si bien como ya se ha indicado con un importante descenso¹⁰⁸.

MEDIDA

3.4.2. Edición y distribución de trípticos informativos sobre el Convenio de Colaboración (ver Medidas del Objetivo 3.2) y acceso a la asistencia sanitaria en distintas lenguas.

- Se ha financiado la edición y distribución de trípticos informativos sobre los convenios de colaboración suscritos con las distintas enti-

¹⁰⁷ Vid. DTS/01, pág. 55 y DTS/02, pág. 142.

¹⁰⁸ Vid. Gráfico 3.4.1.2 EVOLUCIÓN DE LAS CARPETAS DE MANO DISTRIBUIDAS 2002/2001, POR PROVINCIAS, en DTS/02, pág. 143.

dades y el acceso a la asistencia sanitaria. En el año 2002 se han distribuido 30.413 trípticos, lo que supone una disminución de 49.587 trípticos respecto al año 2001¹⁰⁹.

MEDIDA

3.4.3. Elaboración y distribución de dípticos sobre vacunaciones y medidas preventivas en Andalucía.

- Mediante convocatoria de ayudas públicas anual se subvenciona también la elaboración, edición y distribución de dípticos sobre vacunaciones y medidas preventivas, distribuyéndose en el año 2002 un total de 17.661 dípticos informativos, lo que supone un descenso significativo de 62.339 dípticos menos¹¹⁰.

Objetivo específico 3.5. Mejorar la información de los profesionales sociosanitarios sobre la atención sanitaria a inmigrantes.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE SALUD

MEDIDA

3.5.1. Elaboración edición y distribución de una guía de atención sanitaria a inmigrantes, dirigida a los profesionales sanitarios.

- En el año 2001 se diseñó y elaboró la guía informativa para ofrecer a los profesionales sanitarios un mejor conocimiento de las características culturales, sociales, sanitarias y religiosas de los diferentes colectivos de población inmigrante, con objeto de favorecer la calidad del servicio sanitario prestado.
- En el año 2002 se han editado y distribuido un total de 23.906 guías informativas, remitiéndolas a todos los Centros de Salud y Servicios de Urgencias del Sistema Sanitario Público andaluz¹¹¹.

Objetivo específico 3.6 Facilitar el acceso de las mujeres inmigrantes a los programas de educación sexual y salud reproductiva para mejorar la salud.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE SALUD

¹⁰⁹ Vid. DTS/02, pág. 144.

¹¹⁰ Vid. DTS/02, pág. 144.

¹¹¹ Vid. DTS/02, pág. 145.

MEDIDAS

3.6.1. Elaboración de una Guía de Información socio-sanitaria para las mujeres inmigrantes.3.6.2. Campaña de información.

- En el año 2001 se procedió al diseño del contenido de la Guía informativa socio sanitaria para mujeres inmigrantes y durante el año 2002 se procedió a su elaboración y distribución. En total, se editaron 21.568 guías y se contactaron con 16.974 mujeres inmigrantes, a las que se les ha ofrecido una información más detallada¹¹².
- El Instituto Andaluz de la Mujer ha colaborado, en el desarrollo de esta medida, con la Consejería de Salud, a través de la Fundación Progreso y Salud en la elaboración de un folleto informativo sobre “Salud y Derecho de las Mujeres inmigrantes” donde se ofrece información sobre los principios y derechos que les protegen y los servicios sanitarios y sociales a los que pueden acceder.
- Del total de los folletos editados el Instituto Andaluz de la Mujer ha distribuido de 5.000 folleto¹¹³.

Objetivo específico 3.7 Impulsar programas orientados a la promoción de la salud y dirigidos especialmente a los drogodependientes inmigrantes.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. COMISIONADO PARA LAS DROGODEPENDENCIAS.

MEDIDA

3.7.1. Elaboración de un protocolo específico adaptado a la necesidad de los drogodependientes.

- No ha sido posible diseñar un protocolo específico adaptado a las necesidades de este colectivo.
- No obstante, desde la Red Andaluza de Atención a las Drogodependencias se atiende a la población inmigrante que demanda este servicio.
- El número de inmigrantes atendidos en los Centros Provinciales de Tratamiento Ambulatorio durante el año 2002 han sido 390, lo que supone un descenso respecto al año 2001 en que se atendiendo a 498, siendo las provincias de Huelva, Málaga y Sevilla este descenso ha sido más acusado¹¹⁴.

¹¹² Vid. DTS/02, pág. 146.

¹¹³ Vid. DTS/02, pág. 147.

¹¹⁴ Vid. datos desagregados en DTS/02, págs. 146-147.

Objetivo específico 3.8 Reducir los riesgos derivados del consumo de drogas, a través de la incorporación del Programa de Intercambio de Jeringuillas y de la distribución de preservativos.

ÓRGANOS RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE SALUD**

MEDIDA

3.8.1. Distribución de jeringuillas y preservativos en los Albergues para inmigrantes, Centros de Primera Acogida, ONGs específicas y en los que se detecte que exista consumo por vía intravenosa.

- Desde la Consejería de Salud se puso en marcha el Programa de Intercambio de Jeringuillas y de distribución de preservativos, pero dada las características del mismo, no es posible determinar el número exacto de personas de origen extranjero que hacen uso de este programa¹¹⁵.

Propuesta para el bienio 2003-2004: Creación de un nuevo objetivo específico 3.9 Reducir los riesgos y daños del consumo de drogas mediante la elaboración y difusión de campañas de sensibilización, en materia de prevención dirigidas a personas de origen extranjero. Órgano responsable: Consejería de Asuntos Sociales. Comisionado para las drogodependencias¹¹⁶.

4. Área de Intervención de RECURSOS SOCIALES

El fin último del I Plan para la Inmigración en Andalucía es la integración de los inmigrantes como sujetos de derechos y deberes. Para ello, desde esta área se establecen una serie de medidas encaminadas a la consecución de objetivos tales como favorecer el acceso de esta población a los servicios básicos existentes en nuestra sociedad, como la vivienda, la asistencia jurídica, los servicios sociales, etc.; atender a los menores extranjeros no acompañados para garantizar sus derechos reconocidos; fomentar el asociacionismo y la participación social de mujeres y jóvenes inmigrantes, así como fomentar la práctica del deporte como medio de integración social; y asesorar, informar y acoger a mujeres y menores víctimas de la explotación sexual.

¹¹⁵ Vid. DTS/02, pág. 148.

¹¹⁶ Vid. DTS 0/2 pág. 291.

Objetivo específico 4.1. Informar, orientar y asesorar a los inmigrantes en materia laboral, jurídica, social y educativa, que facilite su integración.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE BIENESTAR SOCIAL.

MEDIDA

4.1.1. Programas gestionados por Corporaciones Locales y Entidades Privadas sin ánimo de lucro.

- Ante todo hay que señalar que desde la convocatoria de ayudas públicas de a Consejería de Asuntos Sociales se cubren diferentes programas que se pueden enmarcar en distintas medidas de esta área.
- Durante los años 2001 y 2002 los Programas de Información gestionados por las Corporaciones Locales y Entidades Privadas sin ánimo de lucro, a través de la Red de Servicios Sociales y la convocatoria de de subvenciones de la Consejería de Asuntos Sociales, ha ofrecido asesoramiento a la población inmigrante en materia jurídico-legal, empleo, sanidad, reagrupación familiar, escolarización, etc¹¹⁷.
- En el año 2002 han sido subvencionadas 7 asociaciones inmigrantes y 27 asociaciones proinmigrantes, con un total de 42 proyectos dedicados a la información, orientación y asesoramiento de las personas inmigrantes en diversas materias como son, la laboral, jurídica, social, etc., siendo la cuantía total subvencionada de 168.278,31 €, para la las asociaciones de inmigrantes y 516.508,49 € para las asociaciones de proinmigrantes. Las organizaciones sindicales, a su vez, han percibido un total de 359.104,73 € de subvención para llevar acabo Programas de Información a Inmigrantes. Por último son 35 corporaciones Locales las que cuentan con programas de atención inmigrantes, percibiendo un total de 814.353,12 € como financiación específica.
- Puestos en relación estos datos con los resultados del ejercicio anterior podemos decir que el año 2001 fueron subvencionados 12 asociaciones de inmigrantes y 34 proinmigrantes. La cuantía de la subvención ascendía a 120.502,93 € y 586.978,47 € respectivamente. Las organizaciones sindicales recibieron un total de 315.531,35 € y fueron 25 Corporaciones Locales las que contaron con programas de atención a inmigrantes, cuya financiación ascendió a 349.037,78 €

¹¹⁷ Para ver la relación de todos los programas por provincias, vid. DTS/02, págs. 151-156.

- Como resultado global podemos indicar que se ha subvencionado en el año 2002 5 asociaciones de inmigrantes y 7 proinmigrantes menos que el año 2001. Presupuestariamente se ha incrementado el importe económico subvencionado en 47.775,38 € para las asociaciones de inmigrantes y ha descendido en 70.470,07 € la cuantía par alas asociaciones proinmigrantes. En cuanto a la cuantía subvencionada a las organizaciones sindicales, se detecta un incremento de 43.573,38 € respecto del año anterior. Por último, se han incrementado en 10 las Corporaciones Locales que cuentan con Programas de atención a inmigrantes, lo que ha requerido un aumento de 465.315,34 € respecto al año 201 para su financiación.
- Complementariamente, en el año 2002 el número de inmigrantes atendidos desde los Servicios Sociales comunitarios ascendió a 26.288¹¹⁸.

MEDIDA

4.1.2. Mantenimiento y potenciación de la Red de Mediadores Interculturales.

- Durante el año 2002 se ha ampliado la red de mediadores/as interculturales en nuestra región, que pasado a ser de 34, lo que supone un incremento de 6 respecto del año 2001.
- La provincia que cuanta con el mayor número de mediadores/as es Almería (35,29%), seguido de Huelva (20,59%), Granada (11,76%), Sevilla (11,76%), Jaén (8,82%), Cádiz (5,88%), Córdoba (2,94%) y Málaga (2,94%)¹¹⁹.

MEDIDA

4.1.3. Mantenimiento y potenciación de la Red de Información. Orientación y Asistencia Sociolaboral.

- En el año 2002 la Red de Información, Orientación y Asistencia Sociolaboral ha estado presente en todas las provincias andaluzas¹²⁰.
- En total han sido 75 puntos de la Red lo que supone un descenso de 5 punto respecto del año 2001 en que fueron 80 puntos de información. Estos e debe a que entidades que solicitaron el año an-

¹¹⁸ Vid. DTS/02, págs. 156-158.

¹¹⁹ Vid. DTS/02, págs. 158-159.

¹²⁰ Vid. Datos concretos de los programas y cuantía de los mismos, así como la distribución geográfica de la Red de Información, en DTS/02, págs. 160-164.

terior subvención no lo ha hecho en el año 2002 y han pedido financiación para otros programas.

MEDIDA

4.1.4. Convenios con los sindicatos.

- Para el desarrollo de programas específicos de información y asesoramiento a inmigrantes en el año 2002, como en el 2001, se han suscrito convenios entre la Consejería de Asuntos sociales y las siguientes Organizaciones Sindicales:
 - CC.OO. ANDALUCÍA para la Atención a Inmigrantes Extranjeros residentes en el territorio andaluz con una subvención de 154,009,35 €
 - U.G.T. ANDALUCÍA para la Atención e Información y asesoramiento laboral al inmigrante no comunitario, con una ayuda de 154.009, 35 €.
- En el año 2001 fueron asesorados 29.808 inmigrantes por los sindicatos subvencionados: 11.962 por U.G.T. y 17.846 por CC.OO. No se disponen de datos relativos al año 2002, porque al cierre del DTS/02 no se deponía de las memorias de las actuaciones realizadas¹²¹.

Objetivo específico 4.2. Promover la participación social y el asociacionismo de los inmigrante, así como su agrupamiento en federaciones, redes y otras estructuras análogas.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE BIENESTAR SOCIAL.

MEDIDA

4.2.1. Subvenciones a ONGs de inmigrantes y proinmigrantes.

- El fomento del movimiento asociativo y la participación social de los inmigrantes es una de las líneas prioritarias de actuación desde hace años ante la debilidad de dicho tejido asociativo.
- En el año 2002 desde la D. G. de Bienestar Social se han realizado actuaciones que se extraen de otra medidas pero que por tratarse de subvenciones a ONGs también se analizan en este apartado, ya que favorecen el movimiento asociativo de los inmigrantes.

¹²¹ Vid. DTS/02, págs. 165-166.

- En el año 2002 se han concedido subvenciones a 20 asociaciones de inmigrantes y 47 proinmigrantes. El importe global de la subvención ha sido de 1.852.460,87 € que se han destinado a financiar 120 proyectos, asimismo se ha financiado por primera vez una asociación “Mujeres entre Mundos” con una subvención de 6.010,12 € para la ejecución del programa “Integración laboral de la mujer inmigrante”.
- En el año 2001 se subvencionaron 18 proyectos para el fomento del asociacionismo, por lo que esta año esta cifra ha aumentado considerablemente ya que se ha subvencionado 42 proyectos. Fueron beneficiarios de estas subvenciones 33 asociaciones de inmigrantes y 44 proinmigrantes, lo que supone un descenso de 13 asociaciones de inmigrantes subvencionadas respecto del año 2001, mientras que han aumentado en 3 el número de asociaciones proinmigrantes. También aumentó el volumen global de la subvención que en el año 2001 fue de 1.765.779,50 €¹²².

MEDIDA

4.2.2. Mantenimiento y equipamiento de dichas ONGs.

- Mediante Convocatoria de ayudas de la D.G. de Bienestar Social se han otorgado subvenciones para mantenimiento y equipamiento a las 6 asociaciones de inmigrantes y 5 proinmigrantes para mantenimiento de sus sedes e infraestructuras, por un importe total de 118.681,81 €, lo que supone un leve descenso respecto del año 2001, en el que se subvencionaron 8 asociaciones de inmigrantes y 10 proinmigrantes, por una cuantía total de 128.075, 65 €.
- Además, la D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias complementa esta medida subvencionando dos acciones:
 - Equipamiento General (informática, mobiliario y ofimática).
 - Reforma y adaptación de locales¹²³.
- Propuestas para el bienio 2003-2004. Incluir una nueva medida (4.2.5) que recoja las actuaciones específicas que realiza la Dirección General en el seno de esta medida¹²⁴.

¹²² Vid. DTS/01, pág. 61 y DTS/02, págs. 167-172.

¹²³ Vid. DTS/02, págs. 173-174.

¹²⁴ Vid. DTS 0/2 pág. 291.

MEDIDA

4.2.3. Encuentros y Jornadas entre Asociaciones.

- En el año 2002 se celebró una Jornada sobre “Movimientos Migratorios” en Adra (Almería), dirigida a Asociaciones de Inmigrantes y de Emigrantes y Ayuntamientos, con el objetivo de ofrecer conocimientos actualizados sobre la realidad migratoria a la vez que se pretendía fomentar el asociacionismo y el intercambio de experiencias del colectivo inmigrantes y emigrantes. Dicha jornada fue organizada por la Delegación Provincial de la Consejería de Asuntos Sociales, en colaboración con el Ayuntamiento de Adra. Estaba dirigido a personas que trabajan en temas relacionados con la inmigración. Contó con 90 participantes de un abanico muy amplio: técnicos de Ayuntamientos, responsables de ONGs y sindicatos, mediadores^{7as} interculturales etc., y supuso un coste total de 2.000,00 €¹²⁵.

MEDIDA

4.2.4. Fomento del voluntariado social entre la población inmigrantes como herramienta y apoyo para su participación en asociaciones.

- La D.G. de Bienestar Social, a través de su convocatoria de ayudas públicas, ha subvencionado diversas asociaciones de inmigrantes para desarrollar programas que permitan fomentar el voluntariado social entre la población inmigrante.
- No se pueden ofrecer datos sobre asociaciones de inmigrantes que han incorporado voluntariado social inmigrantes, aunque, en el año 2001 fueron 6 y en el 2002 han sido 8 las asociaciones subvencionadas para poner en marcha esta iniciativa de incorporación. Los programas se han llevado a cabo en las provincias de Cádiz, Jaén, Málaga y Sevilla¹²⁶.

Objetivo específico 4.3. Ofrecer atención inmediata y ejercer la tutela de los menores extranjeros no acompañados.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE INFANCIA Y FAMILIA.

¹²⁵ Vid. DTS/02, pág. 174.

¹²⁶ Vid. DTS/02, pág. 175.

MEDIDA

4.3.1. Confirmación previa y científicamente fiable de la presunta minoría de edad.

- Se ha producido un total de 1676 actuaciones de acogida inmediata a supuestos menores extranjeros no acompañados y se realizaron pruebas radiológicas para confirmar la minoría de edad de 1.256 de estas acogidas. En 420 de los casos no se práctico esta prueba debido a que, o bien se encontraban documentados y por tanto se confirma su edad sin necesidad de prueba alguna, o bien abandonaron voluntariamente el programa de acogida inmediata antes de que se les realizase la prueba.
- Del total de 1.676 acogidas inmediatas realizadas durante el año 2002, su distribución geográfica es la siguiente: en Almería se realizaron 146, en Cádiz 271; en Córdoba 123; en Granada 385; en Huelva 3; 42 en Jaén; en Málaga 516 y en Sevilla 190. Esta actuación es la primera asistencia para estos menores y se les apertura expediente administrativo. La media de edad de estos menores acogidos es de 15,6 años.
- En cuanto a la nacionalidad, predomina la Marroquí en un 85% de los casos, es decir, de los 1.676 nuevos expedientes abiertos en el año 2002, 1,425 corresponden a la nacionalidad Marroquí, 224 a menores procedentes de otros países africanos, 21 a países del Este y 6 Latinoamericanos. A su vez son mayoritariamente varones, tan sólo 34 de los expedientes corresponden a menores del sexo femenino.
- Este año se han realizado 282 actuaciones de acogida inmediata más que el año 2001, ya que de 1.394 practicadas en el año 2001 se ha pasado en este año a realizar 1.676 acogidas inmediatas. En cuanto a la media de edad se ha incrementado un año, pasando de 14,6 en 2001 a 15,6 de media de edad en 2002¹²⁷.

MEDIDA

4.3.2. Atención inmediata del menor en un centro de primera acogida.

- La atención inmediata al menos en un centro de primera acogida supone la primera asistencia y atención del menos extranjero no acompañado. Dentro de este programa, desde que el menor es localizado y se ha comprobado su minoría de edad es la Junta de Andalucía la que asume la guarda administrativa del menor. Esta guar-

¹²⁷ Vid. DTS/02, págs. 178-179.

da no requiere declaración de desamparo previa, simplemente garantiza, de forma inmediata, la cobertura de las necesidades básicas del mismo en base a la Ley 1/1998 de los derechos y la atención al menor.

- El número total de atenciones realizadas en el año 2002 ha sido de 1.801, 1676 nuevas y 125 de menores que a 1 de enero de 2002 se encontraban en estos centros¹²⁸. La estadía media en estos centros de acogida ha sido de 15 a 30 días. Comparando estos datos con los de el año 2001, se comprueba un descenso importante en las atenciones desde este programa, en la que se realizaron 2.929 atenciones. El descenso se debe a la mayor fluidez existente en la tramitación de otros programas, como es el de acogida en centro residencial básico.
- El año 2002 se realizaron 282 nuevas actuaciones más que en el 2001, ya que de 1.394 acogidas inmediatas en 2001 se ha pasado a 1676¹²⁹.
- Propuesta para el bienio 2003-2004. Mejorar la Red de Acogida Básica, a través del Programa Europeo Interreg II cuya vigencia comprende hasta el año 2006. De forma más específica se pretende mejorar el equipamiento de los centros de acogida inmediata existente, ofrecer cursos de formación a los profesionales e introducir la figura del Mediador/a. También se pretende introducir mejoras en la guarda y atención de los menores, mediante la agilización de los trámites administrativo pertinentes, a lo que contribuirá el desarrollo del Protocolo de Menores No Acompañados¹³⁰.

MEDIDA

4.3.3. Apertura de un expediente de protección de menores.

- Las actuaciones de acogida inmediata realizadas desde la Junta de Andalucía requieren un trámite administrativo. Se trata de la apertura del expediente de protección al menor, en el que se recogen todos los datos disponibles del menor y en el que se adjunta la prueba radiológica, si se le ha practicado, el centro en el que ingresa,

¹²⁸ En Almería se realizaron 162 atenciones a menores, en Cádiz 288, en Córdoba 126, en Granada 414, en Huelva 54, en Málaga 558 y en Sevilla 190. Vid. DTS/02, pág. 178.

¹²⁹ Vid. DTS/02, pág. 178.

¹³⁰ Vid. DTS/02, pág. 292.

programas que se le aplican etc.; así como posibles abandonos voluntarios, reagrupación familiar, etc.

- El número de expedientes de protección de menores extranjeros no acompañados en el año 2002 coincide, como es lógico, con el número de nuevas atenciones a menores, es decir, 1.676, lo que implica un aumento de 282 respecto del año 2001.
- La comparativa de estos resultados respecto a variaciones de nacionalidad, edad y sexo no se detectan cambios importantes¹³¹.

MEDIDA

4.3.4. Presentación personal del menor ante la Oficina Consular para su identificación y localización de su familia.

- Es preciso señalar que no todos los menores son presentados ante la Oficina Consular para su identificación y localización de su familia pues abandonan de forma voluntaria los Centros antes de proceder a este trámite. A estos hay que añadir los que cumplen la mayoría de edad antes de realizarlo y los que han comunicado en el momento de su ingreso que son menores y posteriormente se comprueba su mayoría de edad.
- En el año 2002 se han realizado 1.138 identificaciones, lo que supone un incremento respecto las 1.023 del año 2001¹³².

MEDIDA

4.3.5. Cuando sea posible la reagrupación del menor con su familia.

- Las actuaciones de la medida anterior tienen como finalidad la reagrupación del menor con su familia. La ejecución de esta medida corresponde a la Administración General del Estado, pero la Junta de Andalucía, como guardadora de los menores puede ofrecer datos de la reagrupación familiar que les consta según los expedientes administrativos.
- El total de las reagrupaciones familiares de menores tutelados por la Junta de Andalucía en el año 2002 ha sido de 181, algunos se ha reagrupado en su país de origen y otros en nuestro país dependiendo donde se encuentre la familia¹³³.

¹³¹ Vid. DTS/01, págs. 62 y DTS/02, pág. 179.

¹³² Vid. DTS/01, págs. 62 y DTS/02, pág. 179.

¹³³ La mayoría se ha reagrupado en España. Vid. datos sobre distribución geográfica de las reagrupación geográfica en Gráfico 4.3.5.1 PROVINCIAS DESDE LAS QUE SE REALIZARON LA REAGRUPACIÓN y Gráfico 4.3.5.2 TERRITORIOS DONDE SE PRODUJO LA REAGRUPACIÓN FAMILIAR. DTS/02, pág. 180.

MEDIDA

4.3.6. Declaración formal de desamparo y la resolución de tutela.

- El en proceso de atención y guarda del menor, una vez que éste ha sido presentado ante la Oficina Consular para su identificación y se ha confirmado su situación de desamparo, la Junta de Andalucía procede a tramitar la declaración de desamparo y tutela. Trámite muy laborioso y que requiere la intervención de distintos profesionales que elaboren Informes preceptivos para emisión de la resolución administrativa.
- De un total de 1801 atenciones a menores durante el año 2002, se han emitido un total de 665 declaraciones de desamparo y resoluciones de tutela, que no se dicta por separado. El plazo para la emisión de estas resoluciones ha sido en general de dos a tres meses. Los datos señalados indican un descenso de 67 resoluciones de desamparo respecto del año 2001. las causan de esta disminución son varias. Agrupación familiar, abandonos voluntarios, adquisición de la mayoría de edad, edad¹³⁴.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Desarrollo del Protocolo MENA (Menores Extranjeros No Acompañados) del Observatorio Nacional de la Información¹³⁵.

Objetivo específico 4.4. Ejercicio de la guarda legal de los menores extranjeros no acompañados en los centros de protección de acogimiento residencial.**ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE INFANCIA Y FAMILIA**

MEDIDA

4.4.1. Ejercicio de la guarda legal de los menores extranjeros no acompañados.

- El ejercicio de la guarda legal del menor por la Junta de Andalucía se inicia con la resolución administrativa de desamparo y tutela, resoluciones que como ya hemos señalado en la medida 4.3.6 ascendieron a 665. La media de edad de estos menores es de 15,6 años y su nacionalidad es marroquí en el 65% de los casos, datos muy similares al año 2001 en el que la edad media era 14,6% años y el

¹³⁴ Vid. DTS/01, pág. 62 y DTS/02, pág. 181.

¹³⁵ Vid. DTS 0/2 pág. 292.

95% varón marroquí. Estas características son comunes a la siguiente medida¹³⁶.

MEDIDA

4.4.2. Desarrollo de un programa de primera acogida y acogida residencial para menores extranjeros.

- Una vez ofrecida la medida de protección necesaria para garantizar la guarda y custodia de estos menores, desde la Consejería de Asuntos Sociales y en colaboración de centros residenciales de atención al menor, así como de otras entidades implicadas, se promueve el desarrollo de programas específicos que favorecen la integración del menor en los distintos ámbitos sociales, como son: Programa de Primera Acogida, donde ingresan de forma inmediata los menores extranjeros no acompañados y Programa de Acogida Residencial para menores extranjeros no acompañados que procedan del Programa de Primera Acogida. Los datos nos ofrecen una media mensual de 225 menores atendidos desde los Centros Residenciales y un total de 83.334 estancias en el año 2002¹³⁷.

MEDIDA

4.4.3. Programa de integración social y personal.

MEDIDA

4.4.4. Programa de educativo individual.

MEDIA

4.4.5. Programa de formación y reinserción profesional.

- Cada menor atendido en centros ha tenido un programa de integración social y personal, cuyos objetivos formulados y actividades propuestas, responde a las necesidades del menor, desde el respeto a su cultura y forma de vida.
- Dentro del programa de integración social y personal, se desarrollan distintos proyectos y actuaciones. Uno de estos proyectos es el programa educativo individual. Aunque la elaboración de este proyecto es personal y adaptado a las características educativas de cada menor es habitual, en ciertos casos, complementarlo con distin-

¹³⁶ Vid. DTS/02, pág. 182.

¹³⁷ Vid. DTS/02, pág. 183.

tas actuaciones de fomento educativo, destinadas a los menores que requieren de una serie de medidas específicas como es el aprendizaje de nuestra lengua. En el año 2002 se han realizado un 442 actuaciones de fomento educativo específicas, 5 más que las realizadas en el año 2001.

- Los Programas de formación y reinserción laboral están destinados a menores, mayores de 16 años, a fin de favorecer su acceso a mercado laboral desde una experiencia profesional. Dicho proyecto se realiza de forma individual y adaptado a las características del menor. En el año 2002 se han elaborado 215 programas de reinserción laboral, lo que implica un aumento de 5 respecto del año 2001. La media de edad de los menores ha sido de 17 años, en su mayoría varones marroquíes¹³⁸.

Objetivo específico 4.5. Atención socioeducativa a los niños de 0 a 3 años de edad hijos de inmigrantes.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE INFANCIA Y FAMILIA**

MEDIDAS

4.5.1. Atención a los menores de 0 a 3 años en horario continuado hasta los 5 de la tarde.

4.5.3. Programa de integración social para hijos de inmigrantes.

- La Red de Centros Socioeducativos Infantiles de la Junta de Andalucía ofrece servicios de atención socioeducativa a los niños de 0 a 3 años. Se está implantando, amparado en el Plan de Apoyo a las Familias andaluzas, la atención continuada desde las 7.30 a las 17:00 en los centros que lo han solicitado y reúnen las características requeridas. En el año 2002 se han beneficiado de este servicio 1.054 niños/as de 0 a 3 años, hijos de inmigrantes, lo que supone un importante aumento respecto del año 2001 en que fueron 650, lo que implica un aumento de 404 menores. Su distribución geográfica ha sido la siguiente en Almería han asistido 358 niños/as, en Cádiz 73, en Córdoba 50, en Granada 94, en Huelva 87 niños/as, 33 en Jaén, en Málaga 245 y 114 en Sevilla. Está prevista la creación de nuevas plazas en zonas donde está aumentando la demanda.

¹³⁸ Vid. DTS/02, pág. 183-184.

- Para determinar el nivel de satisfacción de las familias se ha realizado una encuesta a 400 de estas familias. De estas encuestas se ha obtenido un resultado global de satisfacción respecto a los Centros, con una puntuación de 8.71 sobre 10.
- A estos menores atendidos en Centros Socioeducativos Infantiles se les desarrolla programas educativos generales, adaptados a sus respectivas edades.
- No se ha puesto en marcha programas específicos de integración social para estos menores, ya que las actuaciones de integración social se llevan a cabo en de forma continuada a través del programa educativo individual, donde se tiene presente para su elaboración aspectos tales como la cultura, procedencia, la familia, etc. del niño/a¹³⁹.

Objetivo específico 4.6. Promover que los Centros de Información Juvenil (C.I.J.) de las zonas con mayor incidencia de población inmigrante consigan integrar en sus respectivos grupos de corresponsales Juveniles a jóvenes inmigrantes.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA JUVENTUD

MEDIDAS

- 4.6.1. Promover en el periodo 2001-2002 la extensión de la figura del Corresponsal Juvenil en aquellos C.I.J. de zonas geográficas con destacados porcentajes de población inmigrantes (principalmente comarcas del litoral andaluz y grandes ciudades).
- Se han producido contactos en la provincia de Almería con el C.I.J. de AJI-ATIME, en Puebla de Vúcar, existiendo allí 2 Corresponsales. En Córdoba hay 3 (2 en Córdoba ciudad y 1 en Palma del Río). En Granada (Baza y Huétor-Tajas) se mantiene contacto a través de los servicios sociales municipales. Además el Corresponsal Juvenil tiene presencia en gran parte del territorio andaluz, en zonas donde es mayor la presencia de inmigrantes.
 - Existen dificultades que no son exclusivas del fenómeno migratorio. La extensión de la red de corresponsales depende del nivel de compromiso con la realidad circundante de los jóvenes y que ellos

¹³⁹ Vid. DTS/02, págs. 185-186.

se sientan protagonistas y capaces de aportar soluciones a los jóvenes inmigrantes ofreciéndose como valioso instrumento de información para la transformación social¹⁴⁰.

- Propuestas para el bienio 2003-2004: Extender la red de correspondientes juveniles al máximo de CIJS, para así atender las nuevas necesidades que plantea el fenómeno de la inmigración¹⁴¹.

Objetivo específico 4.7. Facilitar el acceso de las mujeres inmigrantes a los recursos existentes para que puedan beneficiarse de ellos y mejorar así su condiciones de vida.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER.

MEDIDA

4.7.1. Facilitar información y asesoramiento psicológico, jurídico, de recursos sociales, de promoción y orientación laboral y formación de empleo.

- El Instituto Andaluz de la Mujer (IAM) cuenta con 8 Centros Provinciales de la Mujer y 165 Centro Municipales de Información a la Mujer. A través de ellos se ofrece a las mujeres que acuden información sobre los recursos existentes, así como asesoramiento, orientación psicológica, jurídica o laboral
- El IAM en colaboración con las Corporaciones Locales, cuenta con 123 Centros de Preformación para el empleo dirigidos a mujeres, independientemente de su procedencia geográfica.
- Durante el año 2002, a través de las aulas de informática se han realizado 178 cursos sobre Internet y correo electrónico. También se ha prestado un servicio de orientación universitaria a través de las Unidades de orientación para el empleo de Universitarias, así como servicios de acompañamiento a la creación y mejora de empresas a través de los centros VIVEM¹⁴².
- Propuestas para el bienio 2003-2004. Se continuará con la convocatoria de subvenciones, que permitirá aumentar la Red de Centros de Información a la mujer y servicios OPEM. También, se propone

¹⁴⁰ Vid. DTS/02, pág. 187.

¹⁴¹ Vid. DTS/02, pág. 293.

¹⁴² Vid. DTS/02, pág. 188.

mejorar el sistema de información, incorporando incluso un nuevo indicador en esta medida relativo al número de centros de orientación al empleo¹⁴³.

MEDIDA

4.7.2. Subvención a ONGs con programas de ayuda a las mujeres inmigrantes.

- En el IAM a través de la convocatoria de ayudas destinadas a entidades sin ánimo de lucro, subvencionó 7 entidades que desarrollaron 5 programas para mujeres inmigrantes que por sus necesidades socioeconómicas y personales necesitan una atención especial, lo que implica aun aumento de 3 programas respecto del año 2001.
- La cuantía total de la subvenciones concedidas fue de 102.107,00 € frente a los 10.818,21 € del año anterior, teniendo en cuenta que en dicha cantidad se engloban el total del Objetivo 4.7¹⁴⁴.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Realización del diseño y distribución de un folleto informativo sobre servicios que ofrece el Instituto Andaluz de la Mujer en al menos árabe, francés e inglés. Contemplado la posibilidad de incrementar los idiomas en los que se realiza dependiendo de la evolución de los flujos migratorios respecto a las nacionalidades de las mujeres que emigran a Andalucía¹⁴⁵.

MEDIDA

4.7.4. Formación de mediadoras.

- En el año 2002 el IAM en colaboración con Mujeres Vecinales de Andalucía ha desarrollado un programa formativo dirigido a mujeres vecinales y mujeres inmigrantes sobre mediación intercultural para la prevención de la violencia hacia las mujeres.
- El programa se ha desarrollado en las 8 provincias andaluzas, celebrándose un total de 9 cursos, en lo que han participado 207 personas¹⁴⁶.

¹⁴³ Vid. DTS/02, pág. 293.

¹⁴⁴ Vid. DTS/02, págs. 188-189.

¹⁴⁵ Vid. DTS/02, pág. 293.

¹⁴⁶ Vid. DTS/02, pág. 189.

Objetivo específico 4.8. Facilitar la información y atención necesaria a las mujeres inmigrantes que en el seno de su pareja sufren violencia.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER.

MEDIDA

4.8.1. Informar y asesorar a las mujeres inmigrantes que hayan sido víctimas de violencia de género.

- El IAM a través de sus Centros Provinciales, sus Centros Provinciales de la Mujer y su teléfono 24 horas ha atendido un total de 280.115 consultas. Los datos se desglosan así: Las consultas en los Centros Provinciales de la Mujer han pasado de 32.101 en el 2001 a 46.403 en el año 2002, lo que implica aun aumento del 44,55%. Respecto de los Centros Municipales de Información a la mujer, en el año 2001 se realizaron 202.576 consultas y 218.972 en el año 2002, lo que supone un incremento del 7,65%. Finalmente, el Teléfono 900 200 999 paso de 11.969 atenciones en el año 2001 a 15.620 en el año 2002¹⁴⁷. Por las características del servicio no procede en ese mismo instante solicitar datos de la nacionalidad.

MEDIDA

4.8.2. Acoger a las mujeres que hayan sido víctimas de violencia de género en Centros del Instituto Andaluz de la Mujer.

4.8.3. Integrarlas en programas específicos, de mujeres inmigrantes que hayan sufrido violencia de género, para facilitarles la adquisición de habilidades laborales y sociales que contribuyen a su autonomía.

- Los Servicios de acogida y atención a mujeres víctimas de malos tratos están dirigidos a toda mujer, independientemente de su nacionalidad y situación de regularización, siempre que sean víctimas de malos tratos y carezcan de medios económicos y apoyo social.
- El número de mujeres atendidas en centro para víctimas de violencia de género en Andalucía durante año 2001 fueron 161 mujeres y 166 niños/as mientras que en el año 2002 ha sido de 217 y el de niños/as de 216, lo que implica aun incremento de un 34,25% y un 30,72% respectivamente.
- La mujeres inmigrantes atendidas en piso tutelados es de 9 y el niños/as asciende a 11, lo que hace un total de 20 persona en el

¹⁴⁷ Vid. DTS/02, pág. 192.

año 2002, mientras que en el año 2001 fueron de una mujer y un niño¹⁴⁸.

- Todas las mujeres que lo soliciten pueden acudir a cursos de formación¹⁴⁹.

MEDIDA

4.8.4. Ayudas económicas para facilitar la integración social posterior.

- El IAM cuenta con una línea de ayudas económicas para la acogida al programa de atención a mujeres víctimas de la violencia de los malos tratos que carezcan de recursos económicos o sean inferiores al SMI.
- En el caso de las mujeres inmigrantes, cuando no cuentan con ningún tipo de documentación acreditativa, no pueden solicitar estas ayudas hasta que se gestione y resuelva la solicitud de documentación. Este trámite se prolonga en el tiempo, evitando la fluidez administrativa propia en la gestión de este tipo de ayudas. Dado que esta situación es frecuente pues los compañeros retiene la documentación como medio de presión para evitar que les abandonen, han disminuido las ayudas durante el año 2002. Así mientras en el 2001 se concedieron 27 ayudas, en el año 2002 fueron 26¹⁵⁰.

MEDIDA

4.8.5. Programas de formación para el empleo.

- Durante el año 2002 se ha desarrollado la 3ª edición del Programa Cualifica en las 8 provincias andaluzas. En esta edición han participado 13 mujeres inmigrantes y han finalizado 11. La especial situación en que se encuentran estas mujeres hace que en algunos casos tengan que abandonar el programa al tener que ser trasladadas por que han sido localizadas por sus agresores¹⁵¹.

¹⁴⁸ Vid. DTS /01, pág. 67 y DTS/02, págs. 192-93.

¹⁴⁹ Vid. DTS/02, págs. 194.

¹⁵⁰ Vid. DTS/02, págs. 194.

¹⁵¹ Vid. DTS/02, págs. 195.

Objetivo específico 4.9. Asesorar, informar y acoger a mujeres inmigrantes que hayan sido víctimas de explotación sexual, para facilitarles la salida de esa situación poniendo en juego los recursos pertinentes.

ÓRGANO RESPONSABLES: CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA (INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER). CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES.

MEDIDA

4.9.1. Atender a mujeres extranjeras víctimas del tráfico de personas para ser prostitutas.

- El Instituto Andaluz de la Mujer a través de su convocatoria de Ayudas a Entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas dirigidos a mujeres con especiales dificultades socioeconómicas, en el año 2002 concedió a 4 Entidades ayudas para desarrollar sus programas de acogida y atención integral a mujeres víctimas del tráfico de personas con fines de explotación social. Los programas financiados son: Programa de la Cruz Roja para atención y acogida a mujeres víctimas de tráfico de personas con fines de explotación social con cobertura regional y que cuenta con un equipo multidisciplinar para ofrecer una atención integral a las mujeres acogidas y que ha atendido a 21 mujeres. También se concedieron subvenciones a APRAMP, CARDINJ, AMMAR que dentro de los programas que desarrollan también atienden a mujeres extranjeras y que han atendido a 8, 37 y 7 mujeres respectivamente¹⁵².
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Se propone continuar con la convocatoria de ayudas a entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas dirigidos a mujeres en situación de exclusión social, adaptando la Orden que la desarrolla a las nuevas necesidades de atención social. También se continuará con la colaboración de la Cruz Roja Española para el desarrollo del programa de acogida y atención integral de las mujeres víctimas de tráfico de personas con fines de explotación social¹⁵³.

¹⁵² Vid. DTS/02, págs. 196.

¹⁵³ Vid. DTS/02, pág. 294.

MEDIDA

4.9.3. Formación a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

- Durante el año 2002 no se ha realizado ningún curso formativo dirigido en exclusiva a las fuerzas de Seguridad, ya que la formación de estos profesionales se planifica a la demanda de estos.

MEDIDA

4.9.4. Colaboración con ONGs que realicen programas dirigidos a la eliminación de este grave problema.

- En el año 2002 se han concedido ayudas a 7 ONGs para desarrollar programas dirigidos a mujeres víctimas del tráfico de personas, programas que tenían como objetivo ofrecer la acogida y atención, orientación sociosanitaria o formación e integración social¹⁵⁴.

MEDIDA

4.9.5. Campana de sensibilización social.

- El Encuentro Internacional sobre Tráfico de Mujeres y Explotación Sexual celebrado los días 23 y 24 de septiembre de 2002 en Málaga cumple un doble objetivo, formación y sensibilización. El objetivo último de este Encuentro –en el que participaron 300 personas procedentes de distintos contextos profesionales– era la sensibilizar a la sociedad y abrir el debate a los distintos ámbitos profesionales: Justicia, Salud, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Servicios Sociales, Medios de Comunicación. Para desarrollar este objetivo se contó con expertos nacionales e internacionales¹⁵⁵.

Objetivo específico 4.10. promover la participación social de la población inmigrante, con especial atención a los menores inmigrantes, haciendo de la práctica deportiva un instrumento de adquisición de valores tales como la solidaridad, la colaboración, el diálogo, la tolerancia, la no-discriminación y la igualdad.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE TURISMO Y DEPORTES.

MEDIDAS

¹⁵⁴ Vid. DTS/02, págs. 197.

¹⁵⁵ Vid. DTS/02, págs. 197.

- 4.10.1. Concesión de subvenciones a las ONGs, Ayuntamientos, Patronatos Municipales de Deporte, clubes deportivos y demás personas jurídicas sin ánimo de lucro.
- 4.10.2. Promoción de los programas deportivos que favorezcan la integración social de la población inmigrante.
- 4.10.3. Fomento de la integración, en el tejido asociativo deportivo andaluz, de la población inmigrante.
- En el año 2002, la Consejería de Turismo y Deporte, mediante la convocatoria de subvenciones ha colaborado mediante un total de 19.230,55 € en la financiación de los programas deportivos de 17 entidades locales donde asistieron un total de 2.174 participantes¹⁵⁶ y un total de 10.575,2 € de subvención a 10 clubes deportivos, ONGs u otras personas jurídicas sin ánimo de lucro, donde se cuantificaron un total de 389 participantes¹⁵⁷. En total han participado 27 entidades, la cuantía financiada ha sido de 29.805,75 € y han sido 2.563 participantes, mientras que en el año 2001 fueron 26 entidades, la cantidad financiada fue de 26.961, 41 € y participaron 1.074 inmigrantes.
 - Cabe señalar que aunque se ha ejecutado casi en totalidad la cantidad presupuestada, el bajo nivel de demanda no ha cubierto las expectativas de la misma, incidiendo en la distribución de los recursos previstos. También se ha producido algunas incidencias que han repercutido en la gestión de ayudas, como son: Falta de documentación, renunciadas posteriores a la solicitud, falta de requisitos, etc.¹⁵⁸.
 - Propuestas para el bienio 2003-2004: Se pretende seguir con la misma línea de trabajo. Sin embargo, tras la evaluación del primer bienio, para mejorar posteriores evaluaciones por cuestiones técnicas, se propone modificar la redacción de las medidas para el cumplimiento del objetivo 4.10; concretamente desaparecería la medida 4.10.1 en su forma actual, y las medidas 4.10.2 y 4.10.3 pasarían a ser las medidas 4.10.1 y 4.10.2. respectivamente con una nueva redacción¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Vid. datos desglosado por provincias en Tabla 4.10.1.1. FINANCIACIÓN DE PROGRAMAS DEPORTIVOS EN ENTIDADES LOCALES, en DTS/02, págs. 199.

¹⁵⁷ Vid. datos desglosados en TABLA 4.10.1.2 FINANCIACIÓN DE PROGRAMAS DEPORTIVOS DE CLUBES DEPORTIVOS, ONGs Y OTRAS PERSONAS JURÍDICAS SIN ÁNIMO DE LUCRO, en DTS/02, pág. 199.

¹⁵⁸ Vid. DTS/01, pág. 69 y DTS/02, págs. 198.-200.

¹⁵⁹ Vid. DTS/02, pág. 294.

5. Área de Intervención DE VIVIENDA

- El acceso a una vivienda digna es una de las necesidades básicas inherentes a las personas y a las familias. Por ello, desde el Área de intervención de Vivienda se establecen medidas encaminadas a favorecer que la población inmigrante acceda a la vivienda en iguales condiciones que la población autóctona, ya sean temporeros o inmigrantes residentes en zonas urbanas. La ausencia de unas condiciones mínimas de habitabilidad es, en muchos casos, origen de situaciones de exclusión.

Objetivo específico 5.1. Favorecer la promoción de viviendas y alojamientos en condiciones adecuadas para trabajadores inmigrantes temporeros en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como apoyar el acceso de la población inmigrante para la obtención de créditos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas.

ÓRGANOS RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES.

MEDIDA

5.1.1. Ayudas a fondo perdido por un valor equivalente al 30% del valor de la ejecución de la promoción, así como la subsidiación del 50% de la cuota del préstamo hipotecario.

- A través del Decreto 2/2001 se regulan y convocan ayudas a la promoción de viviendas en alquiler destinados a alojar trabajadores temporales en municipios de alta movilidad laboral. Dicho Decreto tiene como finalidad el fomento de la promoción de viviendas en arrendamiento y de toros alojamientos integrados por “unidades habitaciones” que constituyen la fórmula intermedia entre vivienda individual y residencia colectiva.
- Las actuaciones objeto de dicho Decreto se desarrollan conforme al Plan Andaluz de Vivienda y Suelo y se realiza a través de los Ayuntamientos, que actúan como promotores públicos, y otras entidades y organizaciones que lo hacen como promotores privados, todo ello bajo la supervisión y control de la Comisión de Evaluación y Seguimiento integrada en la Junta de Andalucía.
- Finalmente, hay que destacar las dificultades existentes para la puesta en marcha de las promociones: suele haber problemas urbanísticos en la cesión del suelo, la documentación presenta deficiencias, escaso número de solicitudes presentadas por promotores públicos o privados.

- En el año 2002, se encuentran en distintas fases de ejecución un total de 24 solicitudes de ayudas para la promoción de ayudas a promociones para temporeros, con un total de 1.468 plazas. De este total de 24 promociones 21 fueron presentadas en el año 2001 /1.319 plazas) y las 3 restantes (149 plazas) en el año 2002¹⁶⁰.
- Propuestas para el bienio 2003-2004. Debido a la modificación del Decreto para el año 2003, se propone modificar la medida en los porcentajes de ayuda hasta los siguientes tramos: Ayudas a fondo perdido por un valor equivalente al 35% (antes 30%) del valor de la ejecución de la promoción, así como la subsidiación de 50% de la cuota del préstamo hipotecario durante los cinco primeros años y del 40% el resto hasta los veinticinco años¹⁶¹.

Objetivo específico 5.2. Promover el alojamiento temporal o normalizado de la población migrante.

ÓRGANO RESPONSABLE: **CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE BIENESTAR SOCIAL**

MEDIDA

5.2.1. Apoyo al alojamiento normalizado de aquellos inmigrantes y sus familias asentados de forma regular y estable en Andalucía e intermediación para el acceso a la vivienda.

- La contribución de la D.G. de Bienestar Social ha sido fundamental a la hora de apoyar el acceso a la vivienda de los población inmigrante, para ello se ha subvencionado distintas asociaciones cuyo objeto es la mediación en materia de vivienda e integración social, así como la intermediación en el alquiler de pisos para inmigrantes. Las actuaciones se han realizado en las provincias de Almería, Jaén, Málaga y Sevilla y la cuantía de las subvenciones ha ascendido a un total de 60.575,91 €
- También se ha firmado 2 convenios de colaboración, concretamente uno entre el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de acogida básica de inmigrantes, y otro entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

¹⁶⁰ Vid. datos desglosados por provincias en DTS/02, págs. 204-205.

¹⁶¹ Vid. DTS/02, pág. 295.

y la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía para el desarrollo de actuaciones conjuntas en materia de atención a inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados¹⁶².

MEDIDA

5.2.2. Refuerzo del alojamiento temporal en zonas donde se desarrollan campañas agrícolas de temporada.

- Durante el año 2002 se ha concedido un subvención total de 848,202,33 € a distintas entidades públicas, ONGs u otras entidades sin ánimo de lucro para el refuerzo de alojamiento (servicios de ducha, lavandería, comida, dormitorio) que se han distribuido entre 34 centros con un total de 935 plazas, distribuidos por todas las provincias andaluzas excepto Málaga. Mientras que en el año 2001, fueron 32 los centros con un total de 488 plazas, lo que indica el esfuerzo de adaptación a los nuevos entornos que se está realizando desde la Junta de Andalucía.
- También se tuvo que hacer frente a una situación imprevista en la provincia de Huelva debido a que gran parte de los inmigrantes que acudieron a la recogida de la fresa se encontraron que no había trabajo inmediato, por lo que se encontraron sin recursos económicos para subsistir. Este hecho llevo a la Junta de Andalucía poner en marcha el Plan Humanitario de Emergencia Social destinado a proporcionar atención básica a estos inmigrante. Para ello se firmo un Convenio de Colaboración con CÁRITAS DIOCESANA DE HUELVA a la que se le concedieron 180.210,00 € y con la CRUZ ROJA DE HUELVA a la que se concedieron 26.520,00 €.
- Además se concedió una subvención de carácter supraprovincial por importe de 30.050,61 € a COAG “Andalucía” para financiar el Proyecto de alojamiento para trabajadores temporeros inmigrantes¹⁶³.
- Finalmente, se ha subvencionado con 284.614,00 € la Rehabilitación, equipamiento y reformas de albergues localizados principalmente en Jaén para la recogida de aceituna, en Huelva para la fresa, en Granada para las hortalizas y en Almería para la alojamiento de temporeros, lo que supone un aumento respecto los 14 del año 2001, en el que se repartieron subvenciones por un total de 301.227,14 €¹⁶⁴.

¹⁶² Vid. DTS/02, pág. 206.

¹⁶³ Vid. DTS/02, págs. 207-210.

- Propuestas para el bienio 2003-2004: Incluir la redacción de una nueva medida (5.2.7) que recoja las actuaciones de la Dirección General en esta materia¹⁶⁵.

MEDIDA

5.2.3. Primera acogida en zonas costeras fronterizas.

- La primera acogida en zonas costeras fronterizas se realiza en Cádiz, en concreto en Tarifa y municipios limítrofes, aunque se extiende puntualmente a toda la costa gaditana.
- Durante el año 2002, la Red de Acogida de la Diputación de Cádiz ha realizado actuaciones en la playas gaditanas y ha atendido a 3.892 personas, para lo que contó con una subvención de 18.030,36 € y la Red de Acogida de la asociación CARDINJ ha gestionado 10 centros de acogida para lo que ha contado con una subvención de 45.166,06 €. En total fueron atendidas 4.978 personas entre las dos redes de acogida¹⁶⁶.

MEDIDA

5.2.4. Apoyo al alojamiento en pisos tutelados por Entidades Colaboradoras y por Corporaciones Locales.

- Durante el año 2002, se ha subvencionado con un total 669.780 € 8 pisos tutelados gestionados por entidades colaboradoras y 12 por corporaciones locales, siendo la distribución geográfica de estos recursos las provincias de Almería, Huelva, Málaga y Sevilla, como lugares de acogida, así como un proyecto de atención en origen, concretamente una casa de acogida de menores en Tetuán (Marruecos)¹⁶⁷.

MEDIDA

5.2.5. Terminar la construcción de un albergue para temporeros en Zafarriya (Granada) de 80 plazas.

5.2.6. Construcción de un albergue de temporeros en Jaén capital de 50 plazas.

- Ambos proyectos fueron terminados en el año 2001¹⁶⁸.

¹⁶⁴ Vid. DTS/02, pág. 212.

¹⁶⁵ Vid. DTS/02, pág. 296.

¹⁶⁶ Vid. DTS/02, pág. 210.

¹⁶⁷ Vid. datos concretos sobre lugares de distribución de estos pisos tutelados, DTS/02, págs. 210-211.

¹⁶⁸ Vid. DTS/02, pág. 211.

6. Área de Intervención SOCIO-CULTURAL

Avanzamos hacia una sociedad andaluza intercultural y multiétnica que necesita de la aportación de hombre y mujeres de todas las culturas. Desde esta área se establecen mecanismos que favorecen la creación de espacios óptimos para la práctica y difusión de las diferentes cultural, la interacción entre las mismas basada en la comprensión y aceptación mutua, teniendo en cuenta la cultura constituida por un grupo de creencias, conocimiento, arte, valores derechos, moral, etc.

Objetivo específico 6.1 ofrecer y asegurar el acceso de la población inmigrante y minorías étnicas y lingüísticas a un servicio bibliotecario al mismo nivel que el resto de los ciudadanos, facilitándoles materiales y servicios adecuados a sus necesidades, favoreciendo el conocimiento de su cultura por parte del resto de los sus usuarios de las bibliotecas municipales y fomentando el uso de la Biblioteca Pública como lugar de encuentro e intercambio cultural.

ÓRGANO RESPONSABLE. CONSEJERÍA Y RESULTADOS OBTENIDOS

MEDIDA

6.1.1. Puesta en marcha de cinco bibliotecas interculturales con fondos específicos (libros, música, videos CDs, materiales infantiles adaptados, revistas, periódicos...).

- Continuando con las actuaciones realizadas en el año 2001, en el año 2002 se han realizado diversas actuaciones para la puesta en marcha de una de las bibliotecas interculturales proyectadas, en concreto, la ubicada en el Albaycín, en la provincia de Granada.
- Las otras cuatro bibliotecas continúan en fase de diseño, siendo el bienio 2003.04 el momento de la puesta en marcha de los proyectos¹⁶⁹.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Inauguración de la Biblioteca Pública del Albaycín; Realización de convenios de colaboración con los Ayuntamientos que participan en el proyecto, de modo que pueda garantizarse la continuidad del mismo; Convenios de colaboración con las bibliotecas públicas municipales del Albaycín (Granada) y Lepe (Huelva); Adquisición de la colección documental para las bibliotecas de Almería y Lepe; Establecimiento de un calendario

¹⁶⁹ Vid. DTS/02, págs. 215-216.

de reuniones sobre bibliotecas multiculturales para planificar las actuaciones en las bibliotecas de Almería, Huelva y Lepe; Realización de un estudio y establecimiento definitivo de los parámetros bibliotecarios que han de regir las prestaciones del servicio en las bibliotecas multiculturales: tipo de señalización, disposición de los fondos dentro de la colección global de la biblioteca, etc¹⁷⁰.

MEDIDA

6.1.2. Localización de las zonas geográficas de actuación haciendo hincapié en las ciudades donde la población inmigrante y minorías étnicas y lingüísticas significativas.

- Durante el año 2002 se ha continuado realizando un estudio demográfico de la población extranjera en Granada, Almería, Huelva, Lepe (Huelva), La Mojonera (Almería) y Alcalá la Real (Jaén). Para determinar las características de la población residente en estos municipios se ha tenido en cuenta, entre otras variables, la procedencia de la población extranjera así como los grupos de edad y sexo. Para ello se analizaron distintas fuentes, tales como D.G. de Policía del Ministerio del Interior y el Anuario de Extranjería; el Censo de Población, el padrón Municipal, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales...¹⁷¹
- Propuestas para el binomio 2003-2004: Se procederá a la elaboración de un estudio sobre usuarios de las bibliotecas que integren a las distintas minorías culturales determinado su tipología y necesidades¹⁷².

MEDIDA

6.1.4. Realización de cursos de formación de los responsables bibliotecarios que van a desarrollar el programa en las bibliotecas.

- Aun no habiendo sido posible la realización de los cursos de formación que recoge esta medida, en el año 2002 se ha realizado algunas actuaciones tales como preparación de los contenidos formativos, selección del profesorado que impartirá el curso de formación y selección de los bibliotecarios municipales que podrían asistir al curso¹⁷³.

¹⁷⁰ Vid. DTS/02, pág. 296.

¹⁷¹ Vid. DTS/02, pág. 216.

¹⁷² Vid. DTS/02, pág. 297.

¹⁷³ Vid. DTS/02, pág. 216.

- Propuestas para el bienio 2003-2004: realización de los cursos de formación¹⁷⁴.

MEDIDA

6.1.5. Formación de la colección, haciendo especial hincapié en los fondos infantiles y juveniles e incorporando toda clase de soportes.

- En el año 2002 se han adquirido los fondos para la Biblioteca del Albaycín. La adquisición de fondos documentales va en función de las características de la población donde se va a poner en marcha la biblioteca, en este caso gira sobre el Al-Andalus. Hay que resaltar la dificultad para la obtención de estos fondos debido a los pocos proveedores a nivel nacional en este tipo de colecciones¹⁷⁵.
- Propuestas para el bienio de 2003-2004: Adquisición de fondos para las bibliotecas de Almería, Huelva, Lepe, La Mojonera y Alcalá la Real, con ello se pretende mantener la colección viva¹⁷⁶.

MEDIDA

6.1.6. Creación de una página Web sobre recursos electrónicos de interés para poblaciones multiculturales.

- En el año 2002 se ha realizado el estudio y diseño de páginas Webs sobre recursos multiculturales, analizándose contenidos, estructuras, enlaces, sistemas de comunicación con usuarios/as y otros aspectos de interés.
- Se ha realizado el diseño y dotación de contenidos de la página Web con recursos de información para minorías étnicas, lingüísticas y culturales de Andalucía¹⁷⁷.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: finalización del estudio, contenido y epígrafes de la página. Por otro lado se pondrá en marcha la página en Internet, haciéndola accesible desde el servicio de la Biblioteca de Andalucía. Finalmente se procederá a la actualización de los contenidos y enlaces, así como de los resultados disponibles¹⁷⁸.

¹⁷⁴ Vid. DTS/02, pág. 297.

¹⁷⁵ Vid. DTS/02, pág. 217.

¹⁷⁶ Vid. DTS/02, pág. 297.

¹⁷⁷ Vid. DTS/02, pág. 217.

¹⁷⁸ Vid. DTS/02, pág. 297.

MEDIDA

6.1.7. Difusión de los servicios bibliotecarios mediante la edición de hojas y folletos informativos y guías de uso en las distintas lenguas de origen del usuario.

- Se ha diseñado un folleto explicativo para la difusión de las bibliotecas multiculturales en Andalucía y se ha traducido a los siguientes idiomas: árabe, ruso, francés e inglés.
- También se han traducido las guías informativas de las bibliotecas provinciales de Huelva y Almería y se ha recomendado a las biblioteca municipales que también lo hagan¹⁷⁹.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Elaboración de un plan de actividades para las bibliotecas multiculturales, así como la puesta en común del plan de actividades con las bibliotecas integradas en el proyecto¹⁸⁰.

Objetivo específico 6.2. promover la integración de jóvenes inmigrantes en Asociaciones Juveniles andaluzas ya existentes.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA JUVENTUD.

MEDIDA

6.2.1. Divulgación entre los colectivos de jóvenes inmigrantes de las asociaciones juveniles existentes, de las actividades organizadas y de la manera de establecer contacto con las mismas.

MEDIDA

6.2.3 Sensibilización de las asociaciones juveniles para que promuevan, acepten y faciliten la incorporación de los jóvenes inmigrantes a las mismas como una vía de conocimiento, intercambio y enriquecimiento mutuo**6.2.4. Facilitación de ayudas económicas a través de la correspondiente convocatoria pública a las asociaciones que promuevan la participación de los jóvenes inmigrantes en todo tipo de actividades culturales.**

- Teniendo en cuenta la importancia del tejido asociativo en la integración de los jóvenes en Andalucía, independientemente de su procedencia, y desde la experiencia acumulada durante el año 2001, el año 2002 se ha realizado las siguientes actividades.

¹⁷⁹ Vid. DTS/02, pág. 218.

¹⁸⁰ Vid. DTS/02, pág. 297.

- A las personas y colectivos interesados se le ha facilitado una relación de las asociaciones y actuaciones que vienen realizando y que ha sido subvencionadas por el IAJ
- Se ha subvencionado aquellas asociaciones con proyectos que contribuían a la participación de jóvenes en la vida social. En concreto se han subvencionado 39 asociaciones de ámbito regional de las cuales 3 actúan específicamente con colectivo de jóvenes inmigrantes.
- Mediante las actuaciones en materia de sensibilización –que no programas específicos, ya que se considera que todas las asociaciones son objeto de programa de sensibilización– se han subvencionado 279 proyectos de asociaciones, de las cuales 39 son de ámbito regional y 240 de ámbito provincial
- El número estimado de jóvenes inmigrantes asociados se estima entorno a 2700 según se desprende de las memorias presentadas por las diversas asociaciones.
- Fueron subvencionadas las asociaciones de aquellas asociaciones que presentaron proyectos que promovían la participación de jóvenes inmigrantes, tanto en asociaciones de inmigrantes –se subvencionaron 3 en el año 2002, frente a 5 del año 2001– como aquellas cuyos miembros no son inmigrantes pero cuyas actuaciones van dirigidas a este colectivo¹⁸¹.
- Propuestas para el binomio 2003-2004: Para realizar la difusión de la Red de Centros de Información Juvenil entre los colectivos de jóvenes inmigrantes como medio de acceder a una información sobre la oferta sociocultural existente en su entorno, se propone mejorar la información sobre los objetivos que se pretenden conseguir con su ejecución en los colectivos objeto de la medida. Se propone también realizar una Campaña de Sensibilización desde el IAJ a las asociaciones para que dirijan sus actuaciones hacia la integración de los inmigrantes¹⁸².

Objetivo específico 6.3. Promover la participación de los jóvenes inmigrantes en los programas europeos.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA JUVENTUD.

¹⁸¹ Vid. DTS/02, págs. 219-221.

¹⁸² Vid. DTS/02, pág. 297.

MEDIDA

6.3.1. Información y motivación entre la comunidad de inmigrantes andaluces, a través de sesiones informativas del Programa de la Juventud mediante acciones entre el Instituto Andaluz de la Juventud y los Centros de Información Juveniles de Andalucía.

- Las actuaciones específicas de información dirigidas a la comunidad de inmigrantes andaluces del programa Comunitario de Juventud no pueden ser determinadas de forma directa dada su amplitud. No obstante se subvencionaron 7 encuentros informativos, aunque ninguno de ellos tuvo como destinatarios exclusivos a los jóvenes inmigrantes. En estos encuentros han participado 198 personas según datos aportados en las memorias de gestión¹⁸³.

Objetivo específico 6.4. Fomentar el asociacionismo de las mujeres inmigrantes para promover su participación y facilitar su integración en las asociaciones de mujeres existentes en Andalucía como medio de acceso al conocimiento de la cultura de la sociedad de acogida e integración en la misma.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER.

MEDIDAS

6.4.1. Divulgación, entre los colectivos de mujeres inmigrantes de las asociaciones de mujeres existentes, de las actividades por ella organizadas y de la manera de establecer contacto con las mismas.

6.4.2. Difusión de la Red de Centros de Información de la Mujer.

6.4.3. Potenciación de los programas de las asociaciones de mujeres que favorezcan la integración de mujeres inmigrantes.

6.4.4. Facilitar ayudas económicas, a través de la correspondiente convocatoria pública, a las asociaciones de mujeres.

6.4.5. Formación en género a las agentes mediadoras interculturales.

6.4.6. Fomentar las redes de ayudas mutuas entre mujeres.

- El IAM a través de sus Centros Provinciales cuenta con un área de participación social que ofrece, asesoramiento y apoyo a aquellos colectivos de mujeres que quieran asociarse, además de fomentar el encuentro entre asociaciones de mujeres. En este contexto ha desarrollado el programa “Encuentros de Asociaciones de Mujeres, conociendo Andalucía”.

¹⁸³ Vid. DTS/02, pág. 221.

- El IAM cuenta con 8 Centros Provinciales de Información a la Mujeres, sitios en las capitales provinciales, al mismo tiempo, en el año 2002 ha sido 165 las corporaciones locales subvencionadas que tiene Centros Municipales de Información a la Mujer. Junto con estos centros, el IAM cuenta con el Servicio Telefónico 24 horas que ofrece información sobre programas y servicios del IAM todos los días del año y a cualquier hora. También se han remodelado la información de la página Web del Instituto Andaluz de la Mujer, para que sea más accesible a las mujeres inmigrantes.
- En el año 2002 el IAM ha subvencionado 11 asociaciones de mujeres integradas totalmente por inmigrantes o donde participan mujeres inmigrantes.
- Durante el año 2002 se han realizado en las 8 provincias andaluzas un total de 9 cursos de formación en mediación intercultural para la prevención y atención a mujeres víctimas de malos tratos, en los que se ha formado un total de 207 personas.
- El IAM fomenta a través de sus programas de participación social la creación de asociaciones de mujeres. Así en el año 2002 se ha colaborado con 11 asociaciones de mujeres inmigrantes que dentro de sus actividades han potenciado el desarrollo de redes de ayuda mutua, frente a las 7 que colaboraron en el año 2001¹⁸⁴.

7. Área de Intervención de ATENCIÓN JURÍDICA

Una de las funciones traspasadas por el Estado mediante Real Decreto 142/1997, de 31 de enero, en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, es el concerniente al reconocimiento del derecho a la asistencia gratuita y la gestión de las indemnizaciones de las actuaciones correspondientes a la defensa por Abogado y representación por Procurador de los Tribunales en turno de oficio ante los órganos judiciales con sede en la C.A. de Andalucía, y la asistencia letrada al detenido o preso cuando el lugar de custodia este situado en territorio de la C.A. de Andalucía. Dichas funciones ha sido asignadas a la Consejería de Justicia y Administración Pública por Decreto 139/200, de 31 de enero.

¹⁸⁴ Vid. DTS/02, págs. 222-225.

Objetivo específico 7.1. Posibilitar el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva de los extranjeros y prestación de asistencia legal.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. D.G. DE INSTITUCIONES Y COOPERACIÓN CON LA JUSTICIA.

MEDIDA

7.1.1. Creación de un punto avanzado a desplazados extranjeros en Tarifa y Campo de Gibraltar, demandantes de asilo, mediante la suscripción de un Convenio específico entre la Consejería de Justicia y Administración Pública y la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR/Sur).

- En el año 2001 se creó el Punto Avanzado a desplazados extranjeros en Tarifa-Campo de Gibraltar, mediante la suscripción de un convenio entre la Consejería de Justicia y Administración Pública y CEAR/Sur. Desde ese punto se atendió a 53 demandas de asilo y 800 demandas genéricas contando para ello con 1 letrado en ejercicio y 3 letrados voluntarios. En el año 2002 se atendió a 1132, contando para ello con 4 letrados adscritos al Punto Avanzado.
- En el año 2002 el número de asistencias realizadas a extranjeros detenidos en comisarías de policía y juzgados han sido 166 y no se ha realizado recurso alguno en vía administrativa en materia de extranjería desde el Punto Avanzado. Por el contrario se han presentado 157 recursos en vía contencioso-administrativa¹⁸⁵.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: ampliación de los Puntos Avanzados en aquellos municipios que en estos momentos estén recibiendo un número mayor de desplazados. Además se pretende ampliar la atención jurídica a Granada y Almería¹⁸⁶.

MEDIDA

7.2.2. Incremento y revisión del número de Letrados adscritos al turno de oficio y al servicio de asistencia letrada al detenido.

- Dentro del turno de oficio y el servicio de asistencia letrada al detenido de las distintas provincias andaluzas se ofrece prestación jurídica con objeto de cubrir el derecho a la tutela judicial efectiva de aquellas personas que no son de nacionalidad española.

¹⁸⁵ Vid. DTS/01, pág. 82 y DTS/02, pág. 227.

¹⁸⁶ Vid. DTS/02, pág. 298.

- En el año 2002, desde el turno de oficio y asistencia letrada al detenido se han realizado 7.838 recursos en vía administrativa, en materia de extranjería, frente a los 8.384 recursos presentado en el año 2001. Respecto de los recursos en vía contenciosa administrativa en el año 2002 se tramitaron 3.143 expedientes frente a los 3.148 que se tramitaron en el año 2001¹⁸⁷.
- El número de letrados adscritos al turno de oficio y servicio de asistencia letrada al detenido se ha incrementado en 13 personas en el año 2002¹⁸⁸.

Objetivo específico 7.2. Posibilitar el asesoramiento jurídico e información integral a inmigrantes.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. D.G. DE INSTITUCIONES Y COOPERACIÓN CON LA JUSTICIA.

MEDIDAS

7.2.1. Diseño de una Red de Atención Jurídica Integrada para inmigrantes.

7.2.2. Creación de un Servicio de Orientación Jurídica a extranjeros en colegios de Abogado de Málaga y Sevilla.

- El Servicio de Orientación Jurídica a extranjeros del Colegio de Abogados de Sevilla (SAOJI) comenzó su funcionamiento en mayo de 2001. Desde ese momento ha venido funcionando con normalidad y ha servido de experiencia para poner e marcha el Servicio de Orientación Jurídica a extranjeros del Colegio de Abogados de Málaga (SOJE), que entró en funcionamiento en enero de 2002, momento en el que se puso un marcha un curso de acceso a la especialidad de extranjería de 25 horas de duración para los letrados/as adscritos.
- Igual que ocurrió en el año 2001, el Servicio de Orientación Jurídica a extranjeros, las atenciones que se han realizado han sido de diversa índole, siendo las consultas sobre el permiso de trabajo y residencia las más frecuentes, seguidas de las consultas sobre expulsión.

¹⁸⁷ Vid. datos desglosados por provincias en GRÁFICOS 7.1.2. 1 RECURSOS EN VÍA ADMINISTRATIVA EN ANDALUCÍA SEGÚN PROVINCIAS. AÑO 2002 y 7.1.2.2 RECURSOS EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVAS SEGÚN PROVINCIA. AÑO 2002, en DTS/02, pág. 229.

¹⁸⁸ Vid. DTS/01, pág. 82 y DTS/02, pág. 228.

El total de consultas atendidas por SOEJI en el año 2002 han sido 501 y desde el SOJE 970¹⁸⁹.

8. Área de Intervención de FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN

El carácter dinámico del hecho migratorio requiere un sistema de seguimiento, estudio e investigación de los diversos factores y condicionantes que producen estos cambios, incluso que posibiliten conocer las previsiones y tendencias de la inmigración. Conocer la realidad de la inmigración a tiempo real permite estructurar, priorizar o canalizar actuaciones en todos los ámbitos intervinientes en este fenómeno, dado el carácter transversal de esta área respecto de las demás áreas del Plan.

Objetivo específico 8.1. conocer la realidad de la inmigración en Andalucía, de los factores que determinan y sus repercusiones, así como de su evolución en el ámbito autonómico, provincial y local.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. D.G. DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS.

MEDIDA

8.1.1. Promoción de la actividad investigadora sobre el fenómeno de la inmigración.

- La D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias ha promovido y subvencionado la realización de 15 actuaciones de estudio e investigación durante el año 2002, 7 desde el Servicio de Estudios y Planificación y 8 desde el Servicio de Coordinación y Relaciones Institucionales, frente a 12 estudios e investigaciones promovidas y subvencionadas en el año 2001¹⁹⁰.

MEDIDA

8.1.2. Desarrollo y coordinación del Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM) con la función de aglutinar y difundir información cuantitativa y cualitativa existente sobre el fenómeno y su evolución.

¹⁸⁹ Vid. DTS/01, pág. 83 y Vid datos desglosados en TABLA 7.2.2.1, en DTS/02, pág. 230.

¹⁹⁰ Vid. DTS/01, págs. 89-90 y DTS/02, págs. 235-237.

- En el marco de esta medida, durante el año 2002 se ha realizado un análisis estadístico de datos sobre la población extranjera en Andalucía, provenientes de diversas fuentes (Ministerio del Interior, INE, IEA) y referidos sobre todo, al año 2001.
- Asimismo se ha realizado la edición del Boletín OPAM, en soporte papel y digital, intentado con ello llegar al mayor número posible de personas interesadas en las cuestiones abordadas en dicho documento¹⁹¹.

MEDIDA

8.1.3. Convenio de de colaboración con el Instituto de Estadísticas de Andalucía para favorecer el acceso a fuentes de información sobre el fenómeno de la inmigración.

- Se continúan manteniendo relaciones entre el IEA y la D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias, para favorecer el acceso a fuentes de información sobre el fenómeno de la inmigración, estando pendiente la formalización de dicho convenio.

MEDIDA

8.1.4. Realización de estudios de evolución de actuaciones desarrolladas en el ámbito de la inmigración.

- Se ha firmado un convenio de colaboración entre la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía y la Universidad de Sevilla para la valoración inicial y elaboración del modelo de evaluación externa del programa ARENA, el 30 de septiembre de 2002, como modelo e evolución de actividades desarrolladas en el ámbito de la inmigración¹⁹².
- Propuestas para el bienio 2003-2004: realizar la evaluación externa del OPEMEI-INTERREG III MARRUECOS-ESPAÑA¹⁹³.

Objetivo específica 8.2. Difundir la información disponible sobre las características del fenómeno inmigratorio y los factores relacionados con él.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. D.G. DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS.

¹⁹¹ Vid. DTS/02, pág. 237.

¹⁹² Vid. DTS/02, pág. 238.

¹⁹³ Vid. DTS/02, pág. 297.

MEDIDA

8.2.1. Creación de una página web para difundir información relativa al ámbito de competencias de la D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias, en la que tendrá especial entidad al Observatorio Permanente Andaluz de las Migraciones (OPAM).

- El objetivo propuesto para el año 2002 ha sido la creación de la página web para difundir el ámbito de competencias de la D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias, en la que tendrá especial entidad el OPAM, pero no pudo realizarse en su totalidad debido a cuestiones de diversa índole¹⁹⁴.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Se pondrá en marcha, a través de la página de la Consejería de Gobernación, la página web del OPAM, con nuevos modelos de comunicación más flexibles y que permitirán al ciudadano y a los investigadores, así como a cualquier personas que necesite información en materia de inmigración, obtener ésta de forma rápida y fiable¹⁹⁵.

MEDIDA

8.2.3. Publicación de los resultados de investigación de interés sobre el fenómeno de la inmigración.

- Durante el año 2002 se ha realizado una importante labor divulgadora de actividades investigadoras en materia de inmigración en la C.A. de Andalucía, con edición y publicación de los textos producidos en los diferentes eventos que tienen lugar en el mundo de la investigación en el fenómeno migratorio en Andalucía¹⁹⁶.

Objetivo específico 8.3. Favorecer el intercambio y el enriquecimiento mutuo entre personas que intervienen y/o investigan en el ámbito de la inmigración.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. D.G. DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS.

MEDIDA

¹⁹⁴ Vid. DTS/02, pág. 239.

¹⁹⁵ Vid. DTS/02, pág. 300.

¹⁹⁶ Para ver relación de actividades investigadoras, vid. DTS/02, pág. 240.

8.3.1. Organización de encuentros que posibiliten el intercambio de experiencias investigadoras o de intervención en el ámbito de la inmigración.

- Durante el año 2002 se han promovido 4 actuaciones relacionadas con encuentros que permitan el intercambio de expertos e investigadores en el campo de las migraciones:
 - III Congreso de la Inmigración en España, celebrado en Granada en el mes de noviembre, que contó con 750 participantes y fue organizado por todas universidades pública andaluzas.
 - II Seminario de Investigadores sobre la Inmigración Extranjera, celebrado en Almería en el mes de abril, con asistencia de 70 investigadores y 16 personas vinculadas a la administración autonómica responsables de políticas migratorias.
 - I Seminario Internacional de Comunicación y Migración, celebrado en Sevilla en el mes de diciembre.
 - VI Congreso de Inmigración Africana, celebrado en Almería en el mes de abril¹⁹⁷.

MEDIDA

8.3.2. Creación de un Grupo de Expertos en materia de inmigración que puedan enriquecer con su conocimiento las políticas dirigidas a favorecer la integración de la población inmigrantes en la sociedad andaluza.

- En el año 2002 se llevó a cabo la creación de un grupo de expertos, integrado por miembros de Universidades, IESA y la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias en el marco del convenio de colaboración con el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía¹⁹⁸.

Objetivo específico 8.4. Análisis y estudio de los procesos de integración social de la inmigración y formación de profesionales en materia de intermediación intercultural.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE BIENESTAR SOCIAL.

MEDIDAS

¹⁹⁷ Vid. DTS/02, págs. 240-241.

¹⁹⁸ Vid. DTS/02, pág. 241.

- 8.4.1. Financiación de programas de investigación y análisis sobre la inmigración y las experiencias en integración social.
- 8.4.2. Formación en Intervención y Mediación Intercultural para profesionales.
- 8.4.3. Publicación de los estudios más significativos realizados en esta materia.
- A lo largo del año 2002 se han financiado 6 investigaciones, habiendo para ello suscrito 3 Convenios, concretamente, con la Universidades de Almería, Cádiz y Jaén. Estos datos nos permiten señalar que se van a estudiar situaciones en relación con la inmigración en los territorios de Andújar, Bajo Guadalquivir, Sevilla, Cádiz, Almería y Jaén. Estos datos permiten señalar que se ha duplicado el número de investigaciones financiadas en el año 2001.
 - Durante el año 2002 se ha realizado un curso de Intervención y Mediación Intercultural por la Universidad de Granada, para la obtención del Título de Experto Universitario en Derecho de Extranjería, que fue dotado con 12.020, 24 € y en e que han participado 40 profesionales.
 - Además se ha realizado las siguientes publicaciones:
 - 500 ejemplares del estudio “La inmigración en el paraíso. Integración en la comarca de Doñana”, realizado por Mercedes Gordo Márquez. Univ. de Huelva. Presupuesto fue de 7.722,80 €
 - 500 ejemplares del estudio “Integración social y empleo de Inmigrantes. El Programa Integra-Diversidad” Sus autores fueron Manuel García, Manuel Martínez y Francisco Santolaya. Universidad de Sevilla. El presupuesto fue de 3.744,31 €¹⁹⁹.

Objetivo específico 8.5. Conocimiento de la realidad de la población inmigrante con una perspectiva de género.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. D.G. DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS. CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA MUJER. CONSEJERÍA DE EMPLEO Y DESARROLLO TECNOLÓGICO. CONSEJERÍA SALUD. CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES.

MEDIDA

- 8.5.1. Realización de una larga serie de investigaciones
- En el ejercicio 2002 se han llevado a cabo las siguientes actuaciones, en el marco de la medida 8.5.1, por parte de la Dirección General de Coordinación de Políticas Migratorias:

¹⁹⁹ Vid. DTS/02, pág. 242-243.

- Convenio de colaboración con la Universidad de Sevilla para la realización de un estudio sobre “Mujeres inmigrantes y prostitución” ubicado el universo de referencia de las muestra en la provincia. Investigación, que se está realizando por el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla.
- Estudio sobre “Mujeres inmigrantes y servicio doméstico en la ciudad de Granada”, investigación que se está realizando a cargo de la Universidad de Granada.
- En este mismo año 2002, el IAM consciente del grave problema que afecta a las mujeres víctimas del tráfico de personas con fines de explotación sexual, ha puesto en marcha un estudio sobre la prostitución de mujeres en Andalucía. Este año se ha desarrollado el diseño de la investigación, planificando la obtención de resultados para el año 2003.
- También se ha publicado un estudio sobre “Servicio doméstico en Andalucía: Oferta y Demanda”²⁰⁰.

Objetivo específico 8.7. Mejorar la formación en materia de inmigración de profesionales que desarrollan su trabajo en contacto directo con inmigrantes o bien contribuyen a difundir conocimientos y crear opiniones y actitudes en la población (docentes, periodistas, etc.).

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. D.G. DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS.

MEDIDA

8.7.1. Organización de actividades formativas dirigidas a profesionales de atención directa a inmigrantes y otros.

Desde la D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias se han realizado diversas actividades formativas dirigidas a distintos profesionales de atención directa a personas inmigrantes y otros colectivos como son: periodistas, mediadores, empresarios, empleados públicos, trabajadores sociales de ONGs, así como universitarios y público en general. En relación con la ejecución de actuaciones relacionadas con esta medida, en el año 2002 se han realizado 17 acciones formativas, lo que implica un importante aumento respecto del año 2001, así mismo se han realizado acciones nuevas y de mayor alcance y se ha implicado a un mayor número de universidades y entidades locales y sin áni-

²⁰⁰ Vid. DTS/02, págs. 244-245.

mo de lucro de toda Andalucía y se ha aumentado considerablemente el número de personas que han participado en estas medidas²⁰¹.

MEDIDA

8.7.2. Elaboración de materiales formativos y de difusión dirigidos a profesionales de atención directa a inmigrantes y otros.

- El año 2002 se ha enfocado a la realización de materiales de difusión a diferencia del año 2001, donde el enfoque se realizó hacia materiales formativos y guías de actuación:
 - Edición y difusión del Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. Se editaron 3.000 ejemplares en formato texto encarpetaado y 3.500 en CD-ROM.
 - Publicación de la Revista Portularia. Elaborada por la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Huelva, esta dedicada de forma monográfica al tema de la Migraciones y la Intervención Social. 3.500 ejemplares²⁰².

Objetivo específico 8.8. General ideas que puedan servir a los responsables públicos locales en el área de inmigración.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. D.G. DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

MEDIDA

8.8.1. Observatorio del Mundo Local genera ideas que puedan servir a los responsables públicos locales en el tema de inmigración.

- Durante el año 2002 se ha creado el Observatorio del Mundo Local (OML). Este Observatorio se crea en el último trimestre de 2002 y se gestionará por la Universidad Pablo Olavide de Sevilla.
- Entre sus funciones tendrá en cuenta la información sobre inmigración desde el punto de vista socioeconómico de interés para la gestión local.
- Durante el año 2002 se han realizado cuatro sesiones para la puesta en marcha del Observatorio, de estas sesiones se ha obtenido como resultado la puesta en marcha de un sistema de información que contempla la variable de inmigración²⁰³.

²⁰¹ Vid. las acciones formativas concretas en DTS/02, págs. 246-247.

²⁰² Vid. DTS/02, pág. 248.

²⁰³ Vid. DTS/02, págs. 248-249.

Objetivo específico 8.9. Sensibilizar a través de la formación del personal de la gerencia pública local en el área de la interculturalidad.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE GOBERNACIÓN. D.G. DE ADMINISTRACIÓN LOCAL.

MEDIDA

8.9.1. Programa de formación del personal de la gerencia pública local para mejorar en eficiencia y eficacia la prestación de servicios mínimos obligatorios, teniendo en cuenta en todos los módulos el área de la interculturalidad.

- La formación de cargos electos ha sido, este año 2002, acometida a través de un curso piloto. Este curso aborda temas muy diversos, entre los que se aborda de forma transversal temas relacionados con el tema migratorio.
- Se ha celebrado el Seminario “Organización del Gobierno Local. Dirección Política Estratégica” en Antequera (Málaga) centrado en el tema de la inmigración. Este curso fue valorado positivamente por sus participantes, según las encuestas realizadas a la conclusión del curso²⁰⁴.

Objetivo específico 8.11. Promover contactos entre los participantes y representantes de asociaciones juveniles europeas, al objetivo de transmitir a los colectivos implicados una información clara sobre el Programa Juventud.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. INSTITUTO ANDALUZ DE LA JUVENTUD.

MEDIDA

8.11.1. Cursos de formación para animadores y responsables de asociaciones juveniles, cuyos programas incluirían, entre otros, contenidos relativos al ámbito de inmigración.

- IAJ, a través del área de Formación en valores, ha dedicado especial atención al tema de inmigración ya que uno de los objetivos de esta área es promover los valores de respeto a la diversidad desde los principios de igualdad, tolerancia, paz, solidaridad etc., entre los jóvenes.

²⁰⁴ Vid. DTS/02, pág. 249.

- En este sentido durante el año 2002, se ha continuado con el desarrollo y ejecución del Proyecto “La Educación en Valores con Jóvenes” iniciado el 2001.
- Se han realizado 19 actividades formativas en Andalucía relacionadas con el tema de la inmigración dentro de la modalidad de formación de Valores, pertenecientes al Programa Formativo anual del IAJ que se coordina desde el Servicio de Formación, Investigación y Documentación de EPSA.
- Con la puesta en marcha de este proyectos se ha conseguido crear una red de formadores en Educación de Valores con jóvenes profesionales de distintas ONGs, colectivos o asociaciones que intervienen en programas relacionados con la sensibilización y educación de valores. El número total de animadores y responsables ha ascendido a 750 Además se ha diseñado colectivamente nuevas herramientas y materiales de formación²⁰⁵.
- Propuestas para el bienio 2003-2004: Publicación y difusión de los materiales didácticos sobre Educación en Valores con Jóvenes, elaborados tanto en los encuentros-talleres como en las reuniones mantenidas por los miembros del grupo de cada provincia²⁰⁶.

Objetivo específico 8.13. Atender con garantía de especialización a los inmigrantes demandantes de asistencia jurídica gratuita.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. D.G. DE INSTITUCIONES Y COOPERACIÓN CON LA JUSTICIA.

MEDIDA

8.13.1. Realización de cursos de formación y especialización en materia de extranjería en los 11 Colegios de Abogados con sede en la C.A. Andaluza.

- Durante el año 2002, se ha subvencionado por parte de la Consejería de Justicia y Administración Pública a diversos Colegios de Abogados de Andalucía. Cada uno de ellos ha recibido una cuantía para la formación en materia de extranjería dirigido a los Letrados adscritos a los servicios de asistencia letrada al detenido y a los turnos de oficio. La subvención total asciende a 12.108, 60 € y los co-

²⁰⁵ Vid. DTS/02, págs. 250-252.

²⁰⁶ Vid. DTS/02, pág. 301.

legios participantes han sido los de Almería, Antequera, Córdoba, Huelva y Sevilla, lo que implica un incremento en la participación ya que durante el año 2001 sólo se impartieron estos curso en los Colegios de Málaga y Sevilla.

- También se ha subvencionado con 1.200,00 € a CEAR-SUR para la realización de unas “Jornadas para la puesta en común y homogeneización de los procedimientos en que intervienen sus interrogantes”. Deben sumarse a dichos cursos unas jornadas sobre procedimientos en materia de extranjería²⁰⁷.

9. Área de Intervención de SENSIBILIZACIÓN SOCIAL

El carácter transversal esta área permite establecer medidas que concurren con la finalidad del resto de las áreas intervinientes en el Plan. La Sensibilización Social como vía para insertar en nuestra sociedad valores positivos del hecho migratorio y el rechazo a toda forma de racismo y xenofobia o cualquier tipo de discriminación, favorece la integración y cohesión social entre la población inmigrante y la población autóctona.

Objetivo específico 9.1. Propiciar en la sociedad andaluza actitudes favorables a la acogida y a la integración social de la población inmigrante, tratando de prevenir la aparición de actitudes negativas hacia el hecho migratorio, así como modificar las posibles conductas racistas y xenófobas ya existentes.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍAS DE GOBERNACIÓN, EDUCACIÓN, ASUNTOS SOCIALES Y CULTURA.

MEDIDA

9.1.1. Difusión y transmisión de conocimientos sobre diferentes culturas que conviven en la sociedad andaluza, utilizando información veraz sobre el fenómeno de la inmigración que se contraponen con las creencias favorecedoras de actitudes negativas y prejuiciosas, así como los testimonios de los emigrantes retornados que contribuyan al desarrollo de sentimientos de empatía.

- Al objeto de difundir y transmitir conocimientos y valores positivos acerca del fenómeno de la inmigración la D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias, contando con la colaboración de entidades y personas que desempeñan labores en el campo artístico o intercul-

²⁰⁷ Vid. DTS/01, pág. 97 y DTS/02, pág. 253.

tural y que trabajan en contacto con el mundo de la inmigración ha organizado en año 2002 un total de 7 actividades (“ VI Concierto contra el Racismo”....).

9.1.2. Producción y difusión de campañas publicitarias y programas en diferentes medios de comunicación, así como en contextos de educación formal y no formal.

- La producción y difusión de campaña publicitarias se ha mantenido e incrementado en el año 2002. En concreto se han llevado a cabo 4 grandes campañas publicitarias y 2 actuaciones en materia de programación a través de televisión, prensa, radio y carteles.
- La audiencia media del programa “Andalucía sin fronteras” ha sido del 10,2% de cuota de pantalla. Asimismo la evolución del programa ha sido positiva en general, llegando a conseguir récord de audiencia del 17,8% de cuota de pantalla el día 14 de abril de 2002²⁰⁸.

MEDIDA

9.1.3. Apoyo y colaboración con las ONGs en la organización de tareas de sensibilización y de difusión con contenidos favorecedores del mejor conocimiento y comprensión del fenómeno migratorio y de las aportaciones de los inmigrantes a la sociedad de acogida.

- Gracias a las actividades que han sido puestas en marcha para el cumplimiento del presente objetivo, se ha podido acercar a la población andaluza a manifestaciones culturales como son la música, la danza y la gastronomía de las personas procedentes de países de África y Latinoamérica que en la actualidad residen en Andalucía.
- En este contexto la D.G. de Coordinación de Políticas Migratorias ha apoyado, durante en año 2002, 78 acciones enmarcadas en el “I Festival Andino” (Sevilla), la Semana Cultural Bay-Fall “Toca el alma de África” (Granada), contratación en la provincia de Jaén de 6 mediadores interculturales. También se subvencionaron 76 proyectos de sensibilización (charlas, talleres, jornadas...)

Objetivo específico 9.2. Sensibilizar y prevenir las actitudes racistas y xenófobas.

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE ASUNTOS SOCIALES. D.G. DE BIENESTAR SOCIAL.

²⁰⁸ Vid. DTS/02, págs. 258-261.

MEDIDAS

- 9.2.1. Financiación de programas de sensibilización a la población en general y colectivos específicos.
- 9.2.2. Formación-sensibilización a profesionales que desempeñen su trabajo con el colectivo inmigrante.
- 9.2.3. Encuentro interculturales.
- 9.2.4. Producción de material divulgativo.
- 9.2.5. Establecimiento de planes específicos de formación par a los profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios.
- 9.2.6. Formación del voluntariado Social en Programas de Inmigrantes.
- Se han realizado un elevado número de actividades de sensibilización que han tenido diversos protagonistas. Las actividades se encuadran bajo la denominación de charlas, encuentros, seminarios, actuaciones, etc, y responde a circunstancias diversas, lo que es lógico por que en materia de sensibilización, de lo que se trata es de acercarse a las personas. La cuantía de las subvenciones concedidas ha sido de 287.429,49 €, lo que implica un importante aumento respecto del año 2001 en que subvencionaron programas por valor de 226.875,34 €.
 - Dado que es fundamental la sensibilización de las personas que realizan la prestación servicios para lograr los objetivos del I Plan para la Inmigración durante el año 2001 se realizaron dos actividades de formación, mientras que en el año 2002 se ha realizado 4 actuaciones dirigidas a profesionales que trabajan con colectivos de inmigrantes: Curso sobre acogidas realizado por la Cruz Roja de Almería (6.100 €); Programa de interculturalidad y mediación llevado acabo por la Asociación Jiennense (6.000 €); Intervención de los Servicios Sociales con inmigrantes, ejecutada por la Diputación de Sevilla (8.669 €); y Cursos de Otoño: Inmigración, realizado por la Universidad de Huelva (8.414 €).
 - Se ha realizado diversos encuentro interculturales que permiten el acercamiento de todas las partes implicadas desde una posición de igualdad entre las culturas. En el año 2002 se ha aumentado el número de encuentros, pasando de 3 celebrados en 2001 a 6, lo que duplica el número de actividades.
 - Los materiales divulgativos permiten incrementar el acervo en materia de sensibilización, por lo que su publicación es un factor muy importante a la hora de adquirir y comparar conocimientos. La transmisión de conocimientos esta permitiendo mejorar año tras año la intervención. Durante el año 2001 se publicaron 3 materiales divulgativos (18.833, 40 €) mientras que en el año 2002 se ha publicado (21.197,68 €).

- No se ha establecido ningún plan especial para la formación de profesionales de los Servicios Sociales Comunitarios, pero dentro del Plan de Formación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales se propuso y ejecutó el curso POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN: BASES PARA LA INTERVENCIÓN SOCIAL CON INMIGRANTES, que reimpartió en Huelva del 18 al 20 de noviembre de 2002, con la participación de 30 profesionales.
- La Mancomunidad de Municipios de La Janda en Medina Sidonia (Cádiz) ha ejecutado un programa de formación de voluntariado, inmigración e interculturalidad, con un presupuesto de 6.039,39 €²⁰⁹.

Objetivo específico 9.3. Contribuir a mejorar el conocimiento del fenómeno de la inmigración por parte de la sociedad en general y, en particular, de profesionales que trabajan en contacto directo con la población inmigrante o que contribuyen directamente a la formación de opiniones y actitudes de la población hacia esta realidad (docentes, periodistas, profesionales de la atención sanitaria...).

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍAS DE GOBERNACIÓN, EDUCACIÓN, SALUD Y ASUNTOS SOCIALES.

MEDIDAS

- 9.3.1. Organización de acciones formativas en materia de inmigración dirigidas a profesionales de los medios de comunicación y de otros ámbitos y colaboración en actividades de lamisca naturaleza organizadas por otras entidades públicas y privadas.
- 9.3.2. Establecimiento de los Premiso Andalucía sobre migraciones para estimular, mediante el reconocimiento público, la destacada labor desarrollada a favor de la integración social de este colectivo.
 - A través de las actividades realizadas se ha conseguido formar y sensibilizar a profesionales y sociedad en general En el año 2002 se ha realizado 15 actividades frente a las 5 realizadas en el año 2001.
 - Se ha convocado los Premios Andalucía sobre Inmigración destinadas a destacar la labor desarrollada a favor de la integración y que se entregan en el Teatro Central de Sevilla. En el año 2002 sólo se presentaron 21 candidaturas por lo que algunas modalidades de este premio han quedado desiertas.

²⁰⁹ Vid. DTS/01, pág. 102 y DTS/02, págs. 263-267.

- Propuestas para el bienio 2003-2004: Convocar los premios, aunque en el primer trimestre para que no coincida con el verano, fecha a la que se atribuye la escasa participación; Implicar más a las administraciones y entidades con responsabilidad en materia educativa, cultural e informativa para tratar de extender al máximo la convocatoria entre los posibles candidatos y animarles a participar; Cambiar la fecha de entrega de premios de diciembre a enero o febrero²¹⁰.

Objetivo específico 9.4. Prevenir posibles actitudes xenófobas y favorecer la toma de conciencia de los valores culturales para crear las condiciones que permitan la integración social de las personas inmigrantes y el enriquecimiento y desarrollo de la sociedad andaluza.

ÓRGANO RESPONSABLE **CONSEJERÍA DE RELACIONES INSTITUCIONALES**

MEDIDA

9.4.1. Realización de actividades divulgativas: publicaciones, conferencias, exposiciones, en colaboración con ONGs, Universidades y colectivos de enseñantes y profesionales en contacto directo con el fenómeno migratorio.

- Se ha subvencionado 7 proyectos, durante el año 2002, frente a los 4 que se subvencionaron en el año 2001. Entre las actividades subvencionadas en el año 2002 destacan: I coloquio Internacional “Los extranjeros en la España moderna” organizado por la Universidad de Málaga; Jornadas Antiglobalización “Más allá de la globalización económica” organizado por el consejo Local de Juventud de Sevilla; Acogida de niños saharauis “Vacaciones en Paz 2002”; Programa “Encuentro entre culturas” en Sevilla organizado por SIDA CONTIGO; Acciones sobre “salud social de los Inmigrantes: información, prevención y formación” organizadas por AEH-Huelva Solidaria; I Encuentro de inmigrantes moriscos, en Puebla de Cazalla y Proyecto de sensibilización para el desarrollo “El otro mundo puede ser éste”, promovido por la Asociación VOZ DEL INMIGRANTE de Sevilla²¹¹.

²¹⁰ Vid. DTS/02, pág. 304.

²¹¹ Vid. DTS/02, págs. 271-273.

- Propuesta para el bienio 2003-2004: Mencionar expresamente en la próxima actualización de las bases reguladoras para concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Consejería de Relaciones Institucionales al I Plan de Integral para la Inmigración en Andalucía y en concreto al área, objetivo y medida en la que participa esta Consejería²¹².

10. Área de Intervención de Cooperación al Desarrollo

La cooperación para el desarrollo llevada a cabo por la Junta de Andalucía pretende contribuir a que las personas de los países menos avanzados obtengan condiciones dignas de vida, siendo su fin último la erradicación de la pobreza humana mediante la promoción de un desarrollo socio-económico y socio-cultural sostenible.

Objetivo específico 10.1. Contribuir, en la medida de los posible, a la radicación de la pobreza y a la consolidación de los procesos encaminados a asegurar un desarrollo humano sostenible. Informar a la sociedad andaluza sobre la situación desfavorecida que padecen otros pueblos y grupos sociales...

ÓRGANO RESPONSABLE: CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA. D.G. DE ASUNTOS EUROPEOS Y COOPERACIÓN EXTERIOR.

MEDIDA

- 10.1.1. Un programa de educación para el desarrollo, sensibilización y concienciación de los diferentes agentes y de la sociedad andaluza en general sobre la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural.
- 10.1.2. Posibles actuaciones de formación y capacitación en origen de recursos humanos que accederán al mercado laboral andaluz, de forma temporal y mediante un contrato de trabajo, además de formarles sobre la realidad cultural, social, política etc..de nuestra región, creando en origen servicios de orientación e información laboral para los potenciales inmigrantes a Andalucía y estudiar la posibilidad de instrumentar con la Administración competente, servicios de intermediación para la búsqueda de empleo.
 - Al igual que el año 2001, en el 2002 el programa ha adoptado como referente esencial la disminución de la pobreza y cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones más desfavorecidas en países

²¹² Vid. DTS/02, pág. 304.

que el PNUD denomina de bajo índice de desarrollo humano en América, Latina, África Subsahariana y el Magreb.

- En el año 2002 se han aprobado 173 proyectos y actuaciones de Cooperación Internacional al Desarrollo que ha recibido una financiación total por parte de la Junta de Andalucía de 18.449.217,03 €. Es de destacar la elevada participación de distintos agentes e instituciones en la ejecución del Programa de Cooperación Internacional: el 65,04% de la financiación total, con el 78,03% de los proyectos aprobados se ha canalizado a través de ONGs, Universidad de Andalucía, Administraciones Locales y Organizaciones Profesionales. Las actuaciones de Cooperación a ejecutar directamente por la Junta Andalucía supone el 34,96% de la financiación total aprobada con el 21,975 de los proyectos²¹³.

IV. CONCLUSIONES

Tanto el DTS/01 como el DTS/02 finalizan con análisis general de la ejecución del Plan que permite extraer una serie de conclusiones y recomendaciones por área de intervención, de las que vamos a realizar un pequeño extracto:

- **Área Socio-Educativa:** se considera muy positivo la propuesta del establecimiento de la figura del Mediador/a intercultural y la inclusión de este servicio en diversas áreas de intervención.
- **Área Socio-Laboral:** tanto en el año 2001 como en el 2002, el principal handicap es que todavía no se han transferido las Políticas Activas de Empleo a la Comunidad Autónoma, lo que condiciona el desarrollo de las actuaciones previstas en esa área. No obstante se ha avanzado en la adaptación de los cursos de formación flexibilizando los horarios, proporción de alojamiento etc. Con todo, es necesario ampliar la oferta formativa, incluyendo cursos básicos de español, así como la incorporación de la formación lingüística en los módulos de formación. También es necesario reforzar la oferta de pre-formación y/o preparación de la población inmigrante.
- **Área Socio-Sanitaria:** se detecta la necesidad de agilizar el sistema utilizando el servicio de traducción para obtener mejor cobertura de las demandas y necesidades.

²¹³ Vid. datos desglosados en DTS/02, págs. 275-283.

- **Área de Recursos Sociales:** es prioritario reforzar y mejorar el sistema de Servicios Sociales Comunitarios en cuanto a la prestación de servicios para la población inmigrante, para ello se considera necesario realizar una guía de recursos en materia de inmigración, como herramienta que permita mejorar la prestación de servicios de Información, Asesoramiento y Orientación a la población inmigrante. También se deberá incentivar las actividades deportivas, mejorando la difusión de las convocatorias de subvenciones existentes.
- **Área de Vivienda:** Es necesario realizar campañas de sensibilización para facilitar el acceso de los inmigrantes a las viviendas de alquiler, así como continuar mejorando la mediación de alquileres.
- **Área Cultural:** Sería necesario incluir medidas nuevas para fomentar el deporte como herramienta de integración, para la aproximación de las diversas culturas. También se considera oportuno aceptar las propuestas de la Consejería de Cultura para asegurar el acceso de la población inmigrante y minorías étnicas y lingüísticas a los servicios bibliotecarios.
- **Área de Atención Jurídica:** es necesario culminar la Red de Atención Integrada para Inmigrantes y acometer el estudio y elaboración de protocolos de actuación para los distintos supuestos y situaciones.
- **Área de Formación e Investigación:** Se observa un mayor acercamiento de las investigaciones a las demandas del sector público, así como la progresiva incorporación de investigadores de distintas disciplinas, pero se considera necesario incrementar las investigaciones desde la perspectiva de género e incorporar investigadores de los países de origen que permita profundizar en la perspectiva cultural. Finalmente, sería interesante realizar investigaciones sobre movimientos migratorios desde la perspectiva socioeconómica.
- **Ámbito Formativo:** Dentro del Plan de Formación General del IA-AP se ha hecho una oferta a profesionales de los distintos Centros Directivos, como un primer paso para avanzar en la inserción de la formación específica en materia de inmigración en esta planificación. Además se propone la oferta formativa para profesionales de distintos ámbitos como son: Sanitario, Laboral, Cultural y especialmente Administración Local.
- **Área de Sensibilización Social:** siguiendo las conclusiones y recomendaciones de DTS/01 se ha continuado emitiendo el programa "Andalucía sin Fronteras" en Canal Sur2. Además es necesario seguir realizando campaña para prevenir actitudes de racismo y xenofobia.

- **Área de Cooperación al Desarrollo:** se valoran positivamente las actividades realizadas por la Consejería de la Presidencia a través de la D. G de Cooperación al Desarrollo.
- **Anexo Presupuestario:** la previsión de gasto realizados para el 2002 y sucesivos se elaboró incrementando en un 2% las cantidades contempladas para el 2001. Durante estos dos primeros años de ejecución, seguimiento y evaluación del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, se ha comprobado cómo el incremento de población extranjera sí como la necesidad de adaptar las medidas a las nuevas demandas, hace necesario un ajuste en las previsiones iniciales contenidas en el anexo presupuestario.
- **Coordinación:**
 - El DTS/01 pone de manifiesto la mejora que ha supuesto el **modelo de Coordinación** utilizado a raíz de la elaboración, aprobación y puesta en marcha del I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía y apunta la necesidad de seguir profundizado en esa línea. Durante el año 2002 se ha continuado la mejora de la coordinación de las estructuras y mecanismos verticales y horizontales. En este sentido se han realizado estudios tendentes a desarrollar un Sistema de Información Digital que creara espacios de comunicación internos y externos. La realidad continua demostrando la necesidad de mejorar la coordinación institucional, como eje fundamental de una política migratoria acertada.
 - El papel de los Ayuntamientos es clave en el proceso. Es preciso que estos cuenten con los recursos necesarios para poder cubrir la demanda que se presenta en su ámbito de competencia. También es necesario que los mismos planteen iniciativas a las ofertas que tanto la Junta de Andalucía como otras Administraciones realizan o pueden realizar en un marco de colaboración adecuado y necesario.
 - También es necesario mejorar las campañas de difusión de servicios, programas y medidas contempladas en este I Plan.
 - Como conclusión final se propone una mayor participación en la toma de decisiones, una disminución de las desigualdades que contribuyan a una mayor cohesión social, y por último, aprovechar las innovaciones tecnológicas que se están produciendo continuamente, para ponerlas al servicio de I Plan Integral para la Inmigración en Andalucía como instrumento de planificación de políticas migratorias²¹⁴.

²¹⁴ Vid. DTS/01, pág. 117-120 y DTS/02, págs. 319-322.

Instrumentos de mercado en la tutela ambiental. Una visión actualizada sobre su implantación

Isabel González Ríos

Profesora Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Málaga

SUMARIO: I) INTRODUCCIÓN. II) INSTRUMENTOS DE MERCADO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. 1. El comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero. A) Normativa reguladora y fundamento de la misma. B) Emisiones comercializables y autorización de emisión. C) Naturaleza jurídica de los derechos de emisión. D) Expedición, transmisión, entrega y cancelación de los derechos de emisión. E) El Plan Nacional de Asignación 2005-2007. F) Régimen sancionador. 2. Proyectos de desarrollo limpio y aplicación conjunta. 3. Las técnicas de ecogestión y ecoauditoría. A) Regulación y objetivos. B) Destinatarios. C) Procedimiento para formar parte del EMAS y problemática competencial sobre la designación de Entidades de Acreditación de verificadores medio ambientales. D) El logotipo EMAS. E) Organismos competentes 4. La Norma ISO 14. 001. A) Regulación y objetivos. B) Compatibilidad entre el EMAS y los Certificados ISO. 5. La etiqueta ecológica. A) Regulación y objeto. B) Ambiente de aplicación. C) Concesión de la E.E. D) Conflictos. III) REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

La protección del medio ambiente y la mejora de la calidad de vida¹ no cabe duda que compete a los poderes públicos, como se deduce del art. 45. 2

¹ La repercusión de la protección ambiental en la calidad de vida ha sido tratada, entre otros, por: R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental. Vol. I. Ed. Trivium, SA. 1991, pág. 96 y ss. RUBIO CERNI: "Medio ambiente y calidad de vida", en Revista Valenciana de Estudios Autonómicos, n.º 10 (1988, pág. 163). DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ y PEDRO T. NEVADO MORENO: "Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico", en RDU y MA n.º. 155 (1997, pág. 168-169). L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER: "Lo medioambiental y la calidad de vida junto a la necesidad de dar cumplimiento a las sentencias (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos "Kyrtatos c. Grecia", de 22 de mayo de 2003 [TEDH 2003]", en REDA n.º. 125 (2005, pág. 119 y ss).

de la CE, con el objeto de garantizar el derecho de todos a “disfrutar de un medio ambiente adecuado”. La protección del medio ambiente se configura así como una función pública².

Ahora bien, la acción de los poderes públicos debe venir unida a la concienciación ciudadana sobre la necesidad de conservar el medio ambiente, lo que conlleva la obligación de no degradarlo. Para conseguir este objetivo los poderes públicos se han venido valiendo de mecanismos coactivos de prevención ambiental (v. gr. exigencia de autorizaciones, potestad sancionadora, planificación, etc) o de medidas de fomento.

No obstante, desde hace unos años la actividad represiva y de fomento se ha visto complementada con la actividad preventiva. Así, los poderes públicos vienen innovando en la utilización de nuevas técnicas de protección ambiental que, unas veces, tratan de conseguir resultados previamente fijados y de obligado cumplimiento, y otras, tratan de implicar al ciudadano para que voluntariamente organice sus actividades de conformidad con parámetros de mayor calidad ambiental.

Es aquí donde los agentes económicos pueden ocupar un papel relevante en la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta que son los principales causantes de su deterioro. Así, la tutela o protección medioambiental que deben dispensar los poderes públicos debe compatibilizarse y completarse con la acción de los agentes económicos contaminantes³.

Entre esas nuevas técnicas de tutela ambiental nos encontramos con los llamados instrumentos de mercado⁴ para la protección del medio ambiente:

² Al respecto, A. EMBID IRUJO: “El papel del Estado en el medio ambiente. ¿Vigilante o gestor? En el libro homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo: El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000 (págs. 3472 y ss).

³ En tal sentido, R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental, op. cit. págs. 380-381. S. RODRÍGUEZ CAMPOS GONZÁLEZ: “Normalización industrial y Derecho comunitario de la competencia”, en RAP n.º. 158 (2002, pág. 197). V. ÁLVAREZ GARCÍA: “Normalización industrial y medio ambiente”, en el libro homenaje al profesor Dr. R. MARTÍN MATEO: El Derecho Administrativo en el umbral..., op. cit. pág. 3721.

⁴ Respecto a la utilización de criterios de mercado en la tutela ambiental, vid, el tratamiento pionero en la materia que realiza R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental, op. cit. págs. 134 y ss.

el comercio de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero, la utilización de técnicas de gestión y ecoauditoría ambientales, de la Etiqueta Ecológica o de la Norma ISO 14.001.

El empleo de estas técnicas de tutela ambiental va a incidir en el mercado. En el primer caso, de forma directa, pues se crea un comercio con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que previamente deben asignarse a diferentes actividades y que sin duda va a afectar a la competitividad en el mercado interior e internacional de los sectores industriales y energéticos⁵. Dicha técnica queda plasmada en el Protocolo de Kioto, en virtud del cual se asume la obligación de reducir las emisiones de GEI.

El resto de técnicas de protección medio ambiental citadas inciden de forma indirecta en el mercado, porque si bien su utilización se concibe como voluntaria, las mismas van a permitir a las empresas contar con un parámetro de competitividad frente a aquellas empresas que no las utilicen, dada la mayor concienciación de los consumidores de productos ecológicos “verdes”, menos contaminantes⁶. Así, la “no contaminación” se convierte en un valor económico que abre las puertas del mercado al atraer a aquellos consumidores comprometidos con la protección del medio ambiente. La imagen ecológica de la empresa se va a ver premiada en el mercado.

Con las técnicas de mercado para la tutela ambiental se pretende una intervención mínima de los poderes públicos en la actividad económica, dejando en manos del mercado, concretamente de las empresas u organizaciones potencialmente contaminantes, el desarrollo de estrategias que permitan realizar su actividad contaminando lo menos posible. A la vez, los consumidores serán pieza clave en la utilización de estas técnicas, pues con su rechazo a los productos más contaminantes tenderán a favorecer la competitividad de unas empresas sobre otras.

No obstante, la intervención pública podrá ser mínima, pero en ningún caso eliminada. A nadie se le escapa que el mercado no puede de forma aislada incidir en las empresas para que lleven a cabo una política comercial comprometida con la protección ambiental. La apariencia verde de un producto, su embalaje, la publicidad, etc, pueden confundir, cuando no engañar, al con-

⁵ Vid, DA 4 de la Ley 1/05, de 9 de marzo, de Comercio de derechos de emisión de GEI.

⁶ Vid, R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho..., op. cit. págs. 397 y ss.

sumidor; y dejar en manos del contaminante, que actúa guiado por el interés lucrativo propio del sector privado, la adopción de medidas que reviertan en una mejora de la tutela ambiental, puede resultar poco efectivo, cuando no dañino para los intereses del consumidor y de la sociedad en general, por lo que se requiere de una regulación por parte de los poderes públicos del tipo de técnicas de mercado a utilizar, de las condiciones y control de utilización de las mismas y de policía ante posibles fraudes.

En consecuencia, la utilización de técnicas de mercado para la protección ambiental, de carácter voluntario, sólo tendrá una efectividad real si se usan bajo la supervisión y control de los poderes públicos; sólo entonces los consumidores podremos confiar en el “carácter verde” de los productos.

II) INSTRUMENTOS DE MERCADO EN LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

1. El Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero⁷.

A) Normativa reguladora y fundamento de la misma

Con apoyo en la normativa de la Comunidad Europea⁸ (C. Eu), y a fin de dar cumplimiento a los compromisos asumidos por aquella con la ratificación del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas, de 30 de mayo de 2003, España ha aprobado la Ley 1/05, de 9 de marzo (que trae causa del RD Ley 5/04, de 27 de agosto), por la que se regula el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero. Dicha Ley está siendo objeto de un importante desarrollo normativo que se plasma en: el RD 1866/04, de 6 de septiembre, modificado por el RD 60/05, de 21 de enero y por el RD 777/06, de 23 de junio, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-07; el recientemente aprobado R.D. 1370/06, de 24 de noviembre, que aprueba el

⁷ Vid, Libro Verde de la Comisión Europea sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, en Revista de Derecho Ambiental n.º. 26 (2001, pág. 35 y ss).

⁸ Libro Verde de la Comisión Europea sobre el comercio de derechos de emisión de GEI en la Unión Europea (Bruselas, 8 de marzo de 2000). Directiva 87/CE, de 13 de octubre de 2003, que establece el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificada por la Directiva 2004/101/CE. Se suma, así, la C. Eu a la línea emprendida en los años 70 por los Estados Unidos.

RD 1264/05, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Derechos de Emisión (Renade), el RD 1315/05, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/05, de 9 de marzo; el RD 202/06, de 17 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de las mesas de diálogo social, previstas en el art. 14 de la susodicha ley; Orden 1445/06, de 9 de mayo, sobre tarifas del Renade; Orden 1444/06, de 9 de mayo, por la que se designa a Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente como autoridad nacional del sistema de inventario nacional de emisiones contaminantes a la atmósfera^{8bis}, y la Resolución de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueban normas para el registro, valoración e información de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

El fundamento de esta normativa, como hemos dicho, es dar cumplimiento al compromiso asumido por la C. Eu con la ratificación del Protocolo de Kyoto de *reducir las emisiones de gases de efecto invernadero*⁹. Objetivo que responde a la opinión mayoritaria de la comunidad científica que considera que el incremento de la concentración de GEI en la atmósfera terrestre está provocando importantes alteraciones del clima. Es el fenómeno conocido como “cambio climático”¹⁰ que, según el último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático emitido en el año 2001, se manifiesta en el ascenso de temperaturas en nuestro planeta durante el último siglo, en el aumento de la frecuencia de ciertos fenómenos climáticos extremos (sequías, inundaciones, reducción de la productividad agrícola, etc), en el retroceso de los glaciares y consiguiente subida del nivel del mar, en la estrecha relación comprobada entre las concentraciones atmosféricas de GEI y los anteriores cambios y el aumento progresivo de la concentración de dichos gases.

Como consecuencia de ello se hace necesario la aplicación de políticas y medidas que tiendan a limitar las emisiones de los susodichos gases. En esta lí-

^{8bis}. Con fecha de 7 de marzo de 2007 se ha publicado el Inventario de G.E.I correspondiente a los años 1990-2005.

⁹ Vid, I. SANZ RUBIALES: “Una aproximación al nuevo mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”, en REDA n.º. 125 (2005, págs. 32-34). JOSÉ M. MARTÍN BERNAL: “Notas resumidas sobre Kioto”, en RDU y MA n.º. 218 (2005, págs. 167 y ss).

¹⁰ Al respecto, entre otros: M^a TERESA CARBALLEIRA RIVERA: “El cambio climático. Análisis científico y jurídico de la problemática de la emisión de gases de efecto invernadero”, en RDU y MA n.º. 156 (1997, págs. 161 y ss).

nea se enmarca la acción de la C.Eu al regular el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad¹¹. Este régimen no garantiza por sí mismo la reducción en la emisión de gases, la cual se trata de conseguir mediante la asignación de cuotas de emisión. La asignación de esas cuotas debe llevar a las empresas a invertir en tecnologías respetuosas con el medio ambiente, lo que puede implicar que una empresa comercialice en el mercado aquellas cuotas de emisión excedentarias. Con esta técnica de mercado se pretende, como ya apuntaba el profesor MARTÍN MATEO, sustituir parcialmente los mecanismos públicos de control, por los basados en la oferta y la demanda¹².

El comercio de emisiones de GEI permitirá reducir la contaminación desde el momento en que se cuantifica el máximo de derechos de emisión a asignar. Pero dicha cuantificación plantea el problema de determinar cual es la contaminación máxima admisible para evitar que se degrade el medio ambiente y que a la vez permita lo que se ha dado en llamar desarrollo sostenible. Pero dicho problema se salva con la mayoritaria posición científica que avala la necesidad de reducir los actuales niveles de contaminación. No cabe duda que en este proceso se sacrificarán empresas, las menos competitivas económica y ambientalmente hablando. Ello favorece el fortalecimiento de las grandes empresas, en perjuicio de las Pymes. Aquellas podrán invertir en nuevas tecnologías y comprar los derechos de emisión necesarios para realizar su actividad. A las Pymes les quedará la opción de la fusión, la adsorción o la desaparición, un futuro poco alagüeño, salvo que en todo este proceso de reducción de la contaminación, los poderes públicos al asignar los derechos de emisión tengan en cuenta esta problemática reservando parte de aquellos derechos para las mismas, según su número y capacidad productiva. Aquí pueden jugar un importante papel las Mesas de diálogo social a las que más abajo nos referiremos.

Veamos en qué consiste esta técnica mediante el análisis de la normativa reguladora más arriba indicada.

B) Emisiones comercializables y autorización de emisión

Sólo podrán comercializarse las emisiones de dióxido de carbono procedentes de actividades de generación de electricidad, refino, producción y

¹¹ Directiva 87/CE, de 13 de octubre de 2003.

¹² R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho..., op. cit. pág. 136.

transformación de metales féreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel, papel y cartón.

Cualquier instalación que desarrolle una de las actividades anteriormente indicadas y que genere emisiones de dióxido de carbono debe contar con una autorización de emisión a partir de 1 de enero de 2005, que otorgará la respectiva CCAA (aquella en la que se ubique la instalación)¹³, siempre que se compruebe la capacidad de la empresa para medir sus propias emisiones de GEI.

La Ley 1/05, de 9 de marzo, establece el procedimiento para el otorgamiento de dicha autorización¹⁴ y la obligación de la CCAA de comunicar al Registro Nacional de Derechos de Emisión (Renade)¹⁵ las resoluciones de otorgamiento o extinción de autorizaciones (en el plazo de 10 días desde la resolución). El Registro Nacional de Derechos de Emisión¹⁶ sirve para dar publicidad y para la permanente actualización de la titularidad de los derechos de emisión, debiendo inscribirse en el mismo la expedición, titularidad, transmisión, entrega, retirada, cancelación y demás transferencias de los derechos de emisión. El Renade, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente, forma parte del sistema comunitario de registros integrados. El hecho de que en el mismo se inscriban todo tipo de derechos de emisión: los procedentes del PNA, de otros Planes Nacionales de cualquier Estado miembro o de unidades de reducción de emisiones, exige de la debida coordinación con el sistema comunitario de Registros. Al complejo funcionamiento y coordinación de estos registros se refiere el Reglamento que regula el Renade.

¹³ Las instalaciones debían pedir la autorización de emisión y la asignación de derechos de emisión antes del 30 de septiembre de 2004. La autorización de emisión de G.E.I. podrá incorporarse a la autorización ambiental integrada, como dispone la D.A. 1ª de la Ley 1/05, de 9 de marzo en las condiciones que determine la respectiva CC.AA.

¹⁴ Se inicia con una solicitud del titular de la instalación al órgano competente de la respectiva CCAA, en la que entre otros datos debe constar una descripción de la instalación, de sus actividades y de las materias primas que utiliza y que puedan generar emisiones de GEI. La solicitud debe resolverse en el plazo máximo de tres meses con efectos presuntos desestimatorios.

¹⁵ RD 1264/05, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Derechos de Emisión.

¹⁶ Art. 25 de la Ley 1/05, de 9 de marzo. En el mismo debe figurar una cuenta de haberes, en la que se inscribirán todos los derechos de emisión que figuren en el PN de Asignación, y otra de cancelación de las que será titular la AGE. ; una cuenta de haberes para cada instalación (titular); una cuenta de haberes de cada persona física o jurídica distinta de los anteriores que sea parte en una transmisión de derechos de emisión; una tabla de emisiones verificadas y una tabla de entrega de derechos.

La entidad encargada de la gestión del susodicho Registro¹⁷ está habilitada para el cobro de tarifas fijadas reglamentariamente¹⁸.

Se permite también el otorgamiento de una autorización para la agrupación de instalaciones, a fin de que a varias instalaciones respondan de forma conjunta de la obligación de entregar derechos de emisión. Se concederá por el Consejo de Ministros, previo informe de las respectivas CCAA, debiendo tener en cuenta el parecer de la Comisión Europea que podrá rechazar la solicitud de autorización.

C) Naturaleza jurídica de los Derechos de emisión¹⁹.

El derecho de emisión es un derecho subjetivo, transmisible, que atribuye a su titular la facultad de emitir a la atmósfera por una de las instalaciones anteriormente citadas, una tonelada de dióxido de carbono equivalente²⁰. Este derecho de emisión sólo tendrá validez durante el periodo de vigencia de cada Plan Nacional de Asignación, al que posteriormente nos referiremos.

La titularidad originaria de la totalidad de los derechos de emisión que figuren en cada PNA corresponde a la Administración General del Estado (AGE), que los asignará, enajenará o cancelará.

Los derechos de emisión, en virtud de tal titularidad, hemos de considerarlos que forman parte del patrimonio de la AGE²¹. Ello plantea el problema de determinar si nos encontramos ante derechos sujetos al régimen jurídico propio del dominio público o del dominio privado.

Puesto que es la afectación a un uso o servicio público lo que determina la demanialidad de los bienes y derechos de titularidad pública, de conformi-

¹⁷ La gestión del Renade ha sido encomendada a Iberclear en el Consejo de Ministros celebrado el día 19 de noviembre de 2004.

¹⁸ Orden MAA/1445/2006, de 9 de mayo, sobre tarifas del Renade.

¹⁹ Art. 20 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

²⁰ Una tonelada de CO₂ u otro gas de efecto invernadero.

²¹ Art. 3. 1 de la Ley 33/03, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (PAP).

dad con la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas²², parece claro que hemos de considerar los derechos de emisión como bienes patrimoniales. Concretamente se trataría de derechos adquiridos por atribución de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Tal calificación como derechos patrimoniales permite a la AGE la enajenación de los mismos²³. Ahora bien, esta enajenación casa mal con la asignación gratuita que de los derechos de emisión realiza el PNA. Máxime cuando la LPAP establece que la enajenación a título gratuito sólo será admisible en los casos en que se acuerde su cesión (art. 132); lo que sólo está previsto respecto de otras Administraciones públicas, fundaciones públicas, asociaciones declaradas de utilidad pública, etc, para la realización de fines de utilidad pública (art. 145 LPAP).

Por otra parte, uno de los principios que debe regir la gestión y administración de los derechos patrimoniales es el de rentabilidad en su explotación (art. 8. 1. c) de la LPAP), la cual debe realizarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico²⁴. Dicha rentabilidad no se ha llevado a cabo respecto de los derechos de emisión asignados con el PNA 2005-2007, ni respecto del 90% de los derechos de emisión que se asignen en el futuro PNA 2008-2012²⁵, ni consecuentemente el necesario negocio jurídico, en la medida en que se hace una asignación gratuita ope legis y sin necesidad del correspondiente negocio jurídico.

En consecuencia, ¿cómo calificar esa transferencia gratuita que realiza la AGE de sus derechos de emisión? La misma ha sido calificada como una subvención²⁶. Esta consideración creemos que casa mal, en primer lugar, con el mismo concepto de subvención, que hace referencia a una aportación dineraria, según la Ley 38/03, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; y en segundo lugar, con la calificación de “derecho” de las emisiones transferidas.

²² Art. 5 de la Ley 33/03, de 3 de noviembre PAP.

²³ Art. 20 de la Ley 1/05, de 9 de marzo y art. 30. 2 de la LPAP.

²⁴ Art. 106 y 110 y ss de la LPAP'03.

²⁵ Art. 16 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

²⁶ Al respecto, la Resolución de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se aprueban las normas de registro, valoración e información de los derechos de emisión de GEI.

Ello da muestra de la peculiaridad del régimen jurídico aplicable a los derechos de emisión, divergente en aspectos esenciales del aplicable a los bienes y derechos patrimoniales de la AGE. De ahí que mantengamos como más razonable otra calificación jurídica. Para ello, podemos preguntarnos si constituye la afirmación de la titularidad estatal de los derechos de emisión una demanialización del vuelo o espacio atmosférico²⁷. Parece claro que el derecho a contaminar, el derecho de emisión, no se encuentra afecto a un uso o servicio público, sino que constituye un uso “degradante” de un bien, la atmósfera. Y esta, sí que podría considerarse como un bien afecto a un uso común general, por cuanto, resulta esencial para todo ser humano. Entramos, pues, en la clásica polémica sobre la demanialización del vuelo²⁸. Esta vendría a explicar que esos derechos de emisión, o derechos a contaminar, como usos de un bien de dominio público, de carácter excluyente o al menos intenso y peligroso, necesitan de su sometimiento a una autorización o concesión demanial. Dichos derechos de emisión se considerarían derechos reales autorizables o concesionables.

Pero también esta calificación plantea problemas en cuanto a la aplicación del régimen jurídico de los bienes demaniales, por cuanto en ningún caso esos derechos de emisión serían enajenables como mantiene la Ley 1/05, de 9 de marzo, ni tampoco sujetos a la libre comercialización, pieza clave de la reducción de GEI.

La Ley 1/05, de 9 de marzo, podría haber realizado una demanialización clara del espacio atmosférico, determinando las necesarias peculiaridades de su régimen jurídico para hacer frente a las obligaciones asumidas con el Protocolo de Kioto. Pero las repercusiones que ello tendría en distintos ámbitos impiden que una ley sectorial realice tal demanialización. Con lo que se ha creado un régimen sui generis para dichos derechos de emisión.

²⁷ I. SANZ RUBIALES: “Una aproximación...”, op. cit. (pág. 52), considera esta previsión como una demanialización o publicación encubierta de los usos atmosféricos.

²⁸ Al respecto, entre otros: ISABEL GONZÁLEZ RÍOS: “El subsuelo, el vuelo y los espacios libres y zonas verdes”. En *Bienes de uso público municipal*, II. Ed. Comares. Granada. 2002. Respecto al uso común especial del vuelo que suponen esas emisiones, vid, R. MARTÍN MATEO: *Tratado de Derecho...*, op. cit. págs. 119-120. I. SANZ RUBIALES: “Una aproximación ...”, op. cit. pág. 48, define los derechos de emisión como derechos de uso, como utilización no consuntiva del bien atmósfera.

Por su parte, la STC 227/88 se refiere a la vinculación entre el demanio natural, en el que podemos incluir el medio ambiente atmosférico y la necesaria protección del medio ambiente.

El derecho de emisión puede tener su origen en el Plan Nacional de Asignación de España, en un Plan Nacional de Asignación de otro Estado Miembro de la C.Eu o en un Tercer país parte del Protocolo de Kioto, o en una unidad de reducción de emisiones procedente de mecanismos de desarrollo limpio o de aplicación conjunta, que son instrumentos de mercado para la protección ambiental previstos en el Protocolo de Kioto, más adelante nos referimos a los mismos.

Los derechos de emisión que se asignen a una instalación entrarán a formar parte de su patrimonio y deben tener el correspondiente reflejo contable²⁹.

D) Expedición³⁰, transmisión³¹, entrega y cancelación³² de los Derechos de Emisión

El número total de derechos de emisión que se prevean asignar en un PNA para el periodo que abarque se expedirán e inscribirán en el Renade en la cuenta de haberes de la AGE antes del 28 de febrero del año inicial del periodo de vigencia del Plan.

Hecha la asignación a la AGE, el Renade transferirá de la cuenta de haberes de la misma a la de cada titular de la instalación los derechos que le correspondan.

A partir de ese momento el titular de los derechos de emisión podrá transmitirlos. La transmisión podrá realizarse entre personas físicas o jurídicas de la UE o entre estas y personas físicas o jurídicas de terceros Estados en condiciones de reciprocidad.

²⁹ Resolución de 8 de febrero de 2006, del Instituto de Contabilidad y Auditorías de Cuentas, por la que se aprueban normas para el registro, valoración e información de los derechos de emisión de GEL.

³⁰ Hemos de tener en cuenta el Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes (EPER), que incluye información sobre emisiones al aire y al agua de determinadas sustancias que han superado los umbrales de notificación fijados en el Decisión del 17 de julio de 2000 sobre realización de un Inventario Europeo de Emisiones Contaminantes, de conformidad con la Directiva de 1996 sobre Prevención y Control Integrados de la contaminación.

³¹ Art. 21 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

³² Art. 27 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Para terminar este proceso, el titular de la instalación debe remitir, antes del 28 de febrero, al órgano autonómico competente un informe verificado sobre las emisiones de gases del año precedente³³.

El citado informe será valorado por el órgano autonómico competente³⁴, el cual puede: dar su conformidad, en cuyo caso debe inscribir antes del 31 de marzo las emisiones realizadas en el año precedente en la tabla de emisiones verificadas del Renade, o bien, no dar su conformidad, en cuyo caso comunicará al titular de la instalación las emisiones que considera verificadas, examinará las alegaciones del titular, e inscribirá en la tabla de emisiones verificadas el dato relativo a las mismas.

Si el titular no remite el informe, el órgano competente autonómico procederá a la estimación de emisiones y a su correspondiente inscripción.

Este dato de las emisiones verificadas en el año precedente que figurará en el Renade sirve para determinar la cantidad de Derechos de Emisión que debe entregar el titular de la instalación, antes del 30 de abril de cada año, que debe ser equivalente a aquella.

La entrega de Derechos de Emisión en cantidad equivalente a las emisiones verificadas del año anterior, supondrá la transferencia de derechos de la cuenta de haberes del titular a la cuenta de haberes de la AGE.

No obstante, transcurridos 4 meses contados desde la finalización del periodo de vigencia del Plan Nacional de Asignación los Derechos de Emisión válidos para ese periodo *caducarán automáticamente*, y se cancelarán de oficio por el Registro.

³³ Art. 22 de la Ley 1/0, de 9 de marzo. En desarrollo de esta previsión legislativa, el RD 1325/05, de 4 de noviembre, establece que la verificación de los informes anuales sobre emisiones de GEI se realizará por verificadores acreditados por el órgano autonómico competente o por el organismo de acreditación designado por la CCAA (art. 3). Quedando las CCAA obligadas a comunicar a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático el órgano autonómico competente en materia de acreditación de verificadores, así como, los verificadores acreditados por dicho órgano (art. 5 del RD 1315/05, de 4 de noviembre).

Así, el organismo de acreditación designado por el órgano competente autonómico podrá ser una entidad pública o privada, siempre que no tenga ánimo de lucro.

³⁴ Art. 23 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Si bien el hecho de que caduquen puede llevar a la instalación a agotar sus derechos de emisión y no reducir su contaminación, lo cierto es que el art. 20. 6. d) y la DA 2ª de la Ley 1/05, de 9 de marzo permiten adquirir derechos de emisión mediante unidades certificadas de reducción de emisiones. Ello sin contar, con que los derechos de emisión que no se utilicen pueden rentabilizarse mediante su venta en el mercado.

E) El Plan Nacional de Asignación³⁵

El PNA es el instrumento mediante el que se pretende dar cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas por España de reducción de las emisiones de GEI. El mismo se aprueba por el Gobierno mediante Real Decreto, con una vigencia para el primer Plan de 3 años (2005-2007) y para los sucesivos de 5 años (2008-2012). Concretamente el RD 1866/04, de 6 de septiembre, aprueba el PNA de derechos de emisión, 2005-2007, determinando el número total de derechos de emisión que se prevén asignar y el procedimiento de asignación³⁶. El PNA reserva una determinada cantidad de Derechos de Emisión para nuevos entrantes³⁷.

La incidencia que este PNA de Derechos de Emisión tiene en el mercado se refleja en el hecho de que en su elaboración se haya garantizado la participación de organizaciones sindicales y empresariales a fin de valorar sus efectos sobre la competitividad, la estabilidad en el empleo y la cohesión social. A tal efecto se ha regulado el funcionamiento y composición de las Me-

³⁵ Art. 14 y 20 de la Ley 1/05, de 9 de marzo y RD 1866/04, de 6 de septiembre, modificado por el RD 60/05, de 21 de enero y por RD 777/06, de 23 de junio, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007. Hemos de tener en cuenta que en el momento de publicarse estas líneas ya se ha aprobado el PNA 2008-2012 (R.D. 1370/2006, de 24 de noviembre), que ha sido notificado a la Comisión Europea para que se pronuncie sobre el mismo.

³⁶ Dicho PNA fue remitido a la Comisión Europea en cumplimiento de la normativa comunitaria. Como consecuencia de dicha remisión se establecieron ciertas condiciones para considerar el PNA conforme con el Derecho Comunitario. Ello ha dado lugar a varias modificaciones posteriores del mismo, la última de las cuales tiene por objeto establecer la cantidad adicional de derechos de emisión necesaria para asignarlos a nuevas instalaciones que debían incluirse en el mismo por decisión de la Comisión Europea.

³⁷ Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2006, sobre asignación de derechos de emisión a nuevos entrantes. Concretamente se asignan derechos de emisión a 37 instalaciones para el periodo 2005-2007.

sas de diálogo social³⁸, que tienen por objeto garantizar la participación de las organizaciones sindicales y empresariales en la elaboración y seguimiento del PNA respecto a los efectos del mismo en el empleo, cohesión social y competitividad.

Dos aspectos hemos de destacar en relación a dichas Mesas de diálogo. El primero referido a su composición, por cuanto en las mismas están representadas la AGE y las organizaciones empresariales y sindicales, dejando fuera de las mismas a las CCAA, lo que choca con el importante papel que desempeñan en el proceso de reducción de las emisiones de GEI, y a los entes locales, afectados directos por las emisiones que realicen las instalaciones situadas en sus territorios. Si tenemos en cuenta las competencias tanto autonómicas como locales³⁹ en materia de medio ambiente, carece de sentido la no intervención de estas Administraciones en dichas Mesas de diálogo social.

El segundo, relativo a la naturaleza jurídica de tales Mesas de diálogo, que se configuran como un “espacio de reflexión”, un “instrumento de diálogo”, con lo que se niega cualquier capacidad decisoria a las mismas en la elaboración y seguimiento del PNA. Su configuración como un órgano colegiado de los previstos en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de RJAP-PAC (art. 22. 2) hubiera salvado esa problemática, teniendo en cuenta que cualquier decisión sobre asignación de derechos de emisión que no tenga en cuenta el parecer de las organizaciones sindicales y empresariales puede suponer un tremendo fracaso por afectar al empleo o a la competitividad.

En este sentido, la sentencia de 23 de noviembre de 2005, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas⁴⁰, establece que el mercado de derechos de emisión de GEI debe implantarse con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y el empleo. Así, los PNA “deben tener en cuenta la información y los datos correctos relativos a las emisiones previstas por las instalaciones y sectores afectados (fj. 60)”.

³⁸ RD 2002/06, de 17 de febrero, por el que se regula la composición y funcionamiento de las Mesas de diálogo social previstas en el art. 14 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

³⁹ Art. 148. 1. 9, 23 de la CE y art. 25. 2. f) de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

⁴⁰ Esta sentencia resuelve el recurso presentado por el Reino Unido e Irlanda del Norte contra una Decisión de la Comisión de la C. Eu relativa a la propuesta de modificación del PNA de GEI notificado por el Reino Unido.

El procedimiento de adquisición de los Derechos de Emisión requiere de una solicitud de asignación de los mismos, por parte del titular de las instalaciones para el periodo de vigencia del Plan, al Ministerio de Medio ambiente. Esta solicitud se presentará ante el órgano autonómico competente que la remitirá al M. Medio Ambiente. Esta solicitud debe presentarse 12 meses antes del inicio del periodo de vigencia de cada PNA. Los nuevos entrantes solicitarán la asignación de derechos de emisión una vez cuenten con la autorización de emisión de gases.

La Resolución de asignación de Derechos de Emisión corresponde al Gobierno, y determinará la cantidad de derechos que se asignan a cada instalación durante la vigencia del Plan y su distribución anual. Transcurridos tres meses sin haberse notificado resolución expresa se entenderá desestimada la solicitud.

El PNA aprobado por el Gobierno para el periodo 2005-2007 marca como objetivo que las emisiones de GEI se estabilicen en la media de las emisiones de los años 2000/02. Con ello se consigue una reducción de emisiones, que se prevé sea mayor para el periodo 2008/2012, al final del cual las emisiones no deberían sobrepasar un 24% respecto de las emisiones del año 1990⁴¹.

El PNA declara que el mismo debe servir para reducir las emisiones de GEI a la atmósfera, en cumplimiento del Protocolo de Kyoto pero preservando “la competitividad y el empleo de la economía española”.

En este intento por hacer compatible la reducción de emisiones, o sea, la protección del medio ambiente, y el desarrollo sostenible, el PNA prevé que deben adoptarse y potenciarse otras medidas horizontales para la protección del medio ambiente, tales como: profundizar en la utilización de la fiscalidad como instrumento para mejorar el medio ambiente (v. gr. fomento de las energías renovables mediante el aumento de las reducciones en diversos impuestos: IBI, Impuesto de Sociedades); o conseguir el ahorro y la eficiencia en el consumo de energía, para lo que se aprobó “la Estrategia de ahorro y eficiencia energética 2004/2012 (EA)”, que debe contribuir a mejorar la competitividad por la vía de la utilización eficiente de los recursos energéticos y fomentar la protección del medio ambiente, compatilizando progreso económico y bienestar derivado de un entorno ambiental más limpio.

⁴¹ El objetivo del Protocolo de Kyoto es reducir las emisiones a los niveles del año 1990.

Pero junto a esas medidas horizontales que inciden en el Mercado, se han de adoptar otras medidas directas sobre los sectores de actividad causantes de las emisiones de GEI. Así, el PNA se refiere al sector de los transportes, el segundo mayor contribuyente de emisiones de GEI.

Junto al sector del transporte se prevén las medidas tendentes a la reducción del consumo energético aplicable al sector residencial, comercial e institucional; el sector agrario (fomento de la agricultura extensiva, de la formación agroambiental, forestación de tierras agrícolas, medidas para obtener pagos de la política agrícola común⁴²), sector muy avanzado ya en las medidas que contribuyen a la reducción de emisiones; la gestión de residuos⁴³. Otro papel importante en la reducción de emisiones se atribuye en el PNA a los llamados “sumideros de carbono”, que absorben parte de los gases de efecto invernadero emitidos: actividades agrícolas (reducción o supresión del laboreo, implantación de cultivos arbóreos, actividades forestales: reforestación, prevención de incendios, etc).

El PNA recoge una tabla con el reparto de Derechos de Emisión por actividades. En dicha tabla figuran las diversas actividades: generación eléctrica, refinado de petróleo, cemento, cal, ladrillo, tejas, papel, etc; el nivel de emisiones en 1990; las asignaciones que se realizan para el año 2006 y el porcentaje de peticiones de Derechos de emisión. Destaca que en todas las actividades el porcentaje de petición o solicitudes excede sobremanera el número de asignaciones.

Ello pone en sobreaviso a las Administraciones Públicas, que serán las encargadas de controlar y verificar que el PNA se cumpla, y de que no existan actividades contaminantes sin los necesarios derechos de emisión y autorización para las mismas. De ahí, el importante papel que en esta materia va a jugar un buen funcionamiento del régimen sancionador.

F) Régimen sancionador⁴⁴

Se clasifican las infracciones en muy graves, graves y leves, con multas que en el caso de las muy graves pueden alcanzar los 2 millones de euros. Además

⁴² Requisitos legales relacionados con el respeto al medio ambiente, seguridad alimentaria para el consumo, normas sobre bienestar animal.

⁴³ El PNA va en la línea de reducir de forma notable las emisiones de vertederos y aguas residuales.

⁴⁴ Art. 29 y 30 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

de las multas, que resultan cuantiosas, se pueden imponer otro tipo de sanciones: clausura de las instalaciones, extinción o suspensión de la autorización, multa de 100 euros por cada tonelada emitida cuando las infracciones consistan en no entregar los derechos de emisión y, además, publicación de la sanción, nombres y apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables.

Como medida destacable, para evitar que a las instalaciones sea más rentable “infringir y pagar” que cumplir la normativa, se prevé: “que el pago de la multa no eximirá al titular de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a la de las emisiones en exceso, en el momento de entregar los derechos de emisión correspondientes al año natural siguiente al de la comisión de la infracción”. ¿Pero qué pasa con quien contamine sin tener asignados derechos de emisión? Parece claro que entraría dentro del ámbito punitivo penal, máxime cuando entre las infracciones muy graves se recoge la de realizar emisiones sin contar con la necesaria autorización, pero no se prevé como infracción el contaminar sin contar con la asignación de derechos de emisión.

La potestad sancionadora corresponde como regla general a las CCAA⁴⁵.

2) Proyectos de desarrollo limpio y aplicación conjunta.

El Protocolo de Kyoto, junto a la reducción de emisiones y su comercio (art. 3 y 17), como técnica de mercado para proteger el medio ambiente, prevé mecanismos de desarrollo limpio (art. 12), con el que se pretende que las partes no incluidas en el Protocolo de Kyoto puedan lograr un desarrollo sostenible, así como, ayudar a aquellas partes a las que sí se aplica el Protocolo al cumplimiento de sus compromisos de reducción de las emisiones.

Los mecanismos para conseguir un desarrollo limpio consisten, por una parte, en que las Partes excluidas se beneficiarán de los Proyectos que tengan por resultado reducciones cuantificadas de las emisiones, y por otra, en que las Partes en el Protocolo de Kyoto podrán utilizar las reducciones certificadas de emisiones que deriven de Proyectos de desarrollo limpio para contribuir al cumplimiento de parte de los compromisos asumidos de reducción de emisiones.

El mecanismo de un desarrollo limpio estará dirigido y supervisado por órganos específicos en el marco del Protocolo de Kyoto. Dichas actividades de

⁴⁵ Art. 35 de la Ley 1/05, de 9 de marzo.

Proyectos se sujetarán a una auditoría de verificación independiente. Además, la reducción de emisiones de una actividad de Proyecto deberá ser certificada por las entidades que designe la Conferencia de las Partes⁴⁶.

La Ley 1/05, de 9 de marzo (DA 2ª) crea una Comisión Interministerial⁴⁷ que ejercerá como autoridad nacional designada para los mecanismos basados en proyectos de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto. Esta Comisión emitirá informes preceptivos sobre la participación voluntaria en este tipo de proyectos. Este informe al emitirlo España, se convierte en parte involucrada en el Proyecto.

A la vez, propondrá al Consejo de Ministros el reconocimiento de unidades de reducción de emisiones o reducciones certificadas de emisiones como derechos de emisión válidos, etc. Las CCAA podrán crear centros que colaboren con la Autoridad Nacional para facilitar el desarrollo de este tipo de Proyectos.

Quienes pretendan llevar a cabo proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta, que deban contar con un informe de la autoridad nacional designada, deben presentar una solicitud acompañada de una copia del proyecto y su descripción técnica. Los mecanismos de desarrollo limpio implican la aplicación de inversiones públicas en terceros países en tecnología limpia (principalmente en América Latina, Europa del Este, y el Magreb). Así, se dará prioridad a los proyectos que promuevan sistemas energéticos sostenibles (ahorro y eficiencia energética, energías renovables) y a los de gestión medioambiental correcta de residuos.

La autoridad nacional designada al emitir el informe sobre la participación voluntaria de España en Proyectos de Desarrollo limpio tendrá en cuenta que: el Proyecto demuestra una reducción de emisiones de GEI referidos en el Protocolo de Kyoto, que consiga a largo plazo beneficios reales en relación a la mitigación del cambio climático, que conlleve la transferencia de tecnología inocua y beneficios para el medio ambiente, que el Proyecto no

⁴⁶ La Conferencia de las Partes: es el órgano supremo de la Convención encargado de examinar el cumplimiento del Protocolo de Kyoto.

⁴⁷ La Comisión se compone por un representante de la Oficina Económica de la Presidencia del Gobierno y por representantes de varios Ministerios: Asuntos Exteriores, Medio Ambiente, Industria, Turismo y Comercio, Economía y Hacienda.

afecte negativamente al empleo y que no exista negativa por parte del país receptor.

3) Las técnicas de Ecogestión y Ecoauditoría⁴⁸.

A) Regulación y Objetivos.

Uno de los objetivos de la CEu es la consecución de un desarrollo sostenible que a la vez sirva para proteger el medio ambiente⁴⁹.

Para la consecución de ese desarrollo sostenible y protección medioambiental la C. Eu ha ampliado los instrumentos utilizando mecanismos de mercado con el objeto de que las organizaciones que pueden intervenir en el proceso del desarrollo sostenible utilicen técnicas de protección del medio ambiente más comprometidas, que vayan más allá del mero cumplimiento de las exigencias normativas en la materia. Se trata de implicar a todas las organizaciones que inciden en el desarrollo económico a que intervengan de forma activa en la protección medio ambiental. Esta intervención, como ha señalado la Doctrina⁵⁰, no es meramente altruista, sino que con ella las empresas preten-

⁴⁸ Las auditorías ambientales han sido tratadas, entre otros, por: J. L. del VALLS: "Auditoría de gestión del medio ambiente". AGMA, en Dirección y Progreso, n.º 110 (1990, págs. 77 y ss). R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho..., op. cit. págs. 405 y ss; y Nuevos instrumentos de tutela ambiental, op. cit. págs. 101 y ss. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ y PEDRO T. NEVADO MORENO: "Evaluación de los sistemas de ecogestión: la auditoría ambiental, análisis y régimen jurídico", en RDU y MA n.º 155 (1997, págs. 167 y ss). F. FUENTES BODELÓN: "Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales", en Revista de Derecho Ambiental n.º 14 (1995, págs. 85 y ss). M. TARRÉS VIVES: "Los sujetos privados en la gestión y auditoría medio ambiental comunitaria. Su desarrollo en la Umweltauditgesetz alemana", en RAP n.º 145 (1998, págs. 511 y ss). A. NOGUEIRA LÓPEZ: Ecoauditorías, intervención pública ambiental y autocontrol empresarial, Marcial Pons. Madrid. 2000. ÁLVAREZ GARCÍA: "La protección del medio ambiente mediante las técnicas de normalización industrial y la certificación", en REDA n.º 105 (2000, págs. 60 y ss); "Normalización industrial y medio ambiente", en el libro homenaje a R. Martín Mateo, op. cit. págs. 3711 y ss. T. QUINTANA LÓPEZ: "El sistema comunitario de eco-auditoría. Aproximación a su puesta en funcionamiento", en el libro homenaje a R. Martín Mateo, op. cit. págs. 3501 y ss. SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ: "Normalización industrial y Derecho Comunitario de la competencia", en RAP n.º 158 (2002, págs. 187 y ss).

⁴⁹ Así se deduce del art. 2 del Tratado de la UE y de la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los EEMM de 1 de febrero de 1993, sobre un Programa Comunitario de Política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible.

⁵⁰ T. QUINTANA LÓPEZ: "El sistema comunitario...", op. cit. pág. 3502.

den ser más competitivas en una sociedad cada vez más sensible a los problemas ambientales.

Con este objetivo la C. Eu aprobó el Reglamento 1836/93, del Consejo, de 29 de junio, por el que se establecía un sistema comunitario de gestión y auditoría medio ambientales⁵¹ al que podían adherirse voluntariamente las empresas del sector industrial. El éxito de esta normativa ha llevado a la derogación de dicho Reglamento por el actual Reglamento nº 761/01, de 19 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo⁵², que viene a extender ese sistema voluntario de ecogestión y Ecoauditoría medioambiental a cualquier organización que produzca efectos sobre el medio ambiente, no limitándolo a las empresas del sector industrial.

Ese sistema de ecogestión y Ecoauditoría medioambiental se conoce con las siglas inglesas EMAS (*Environmental Management And Auditing System*) y se conecta con el actual espíritu empresarial de conseguir la calidad total en la empresa⁵³.

A nivel interno se ha aprobado el RD 85/1996, de 26 de enero, y en Andalucía el Decreto 53/99, de 2 de marzo, que recogen normas para la aplicación del primero de esos Reglamentos comunitarios⁵⁴ (Rgto. 1836/93), cuya regulación debe adaptarse, por consiguiente, al Reglamento Comunitario vigente del año 2001.

En definitiva, con el EMAS, que tiene carácter voluntario, se pretende la mejora del comportamiento medioambiental, y ello mediante el ofrecimiento de técnicas de gestión y Ecoauditoría ambientales que permitan a dichas organizaciones ahorrar coste, mejorar su imagen pública y hacerlas más competitivas, prevenir sanciones ambientales, facilitar el acceso a ayudas e incentivos por razones ecológicas y reducir el pago de impuestos ecológicos⁵⁵.

⁵¹ Este Reglamento se enmarca dentro de lo que se ha dado en llamar normalización industrial.

⁵² En adelante Rgto CE'01. Este Reglamento ha sido modificado por el Reglamento CE nº 196/06, de la Comisión, de 3 de febrero de 2006.

⁵³ R. MARTÍN MATEO: Nuevos instrumentos..., op. cit. págs. 113-114.

⁵⁴ Reglamento 1836/93, de 29 de junio, del Consejo.

⁵⁵ Esta última medida se prevé en el Decreto 53/99, de 2 de marzo, de la CCAA de Andalucía, en relación a los impuestos ecológicos establecidos por la Ley de Acompañamiento de 2003.

Para conseguir dichos objetivos las instalaciones contaminantes deben realizar importantes cambios tecnológicos y principalmente mantenerse informadas respecto de las exigencias legales en materia de tutela ambiental. El carácter voluntario de estos sistemas de protección ambiental y el elevado coste que su aplicación puede suponer para las empresas que se decidan a utilizarlos con el objeto de mejorar su competitividad, hace que los poderes públicos traten de potenciarlos principalmente mediante la concesión de subvenciones, con el objeto de fomentar la protección del medio ambiente⁵⁶.

B) Destinatarios.

El EMAS o sistema comunitario de gestión y Ecoauditoría medioambiental va destinado a todas las Organizaciones que produzcan efectos sobre el medio ambiente, y no sólo a las empresas del sector industrial. Si bien, este sistema no es obligatorio sino voluntario⁵⁷. Se mantiene, pues, el carácter voluntario del sistema, lo que responde mejor a la necesidad de hacer intervenir al mercado en la tutela ambiental.

En cualquier caso, el Reglamento comunitario EMAS de 2001 hace especial hincapié en la necesidad de que en este sistema participen las PYMES. El art. 1 del Reglamento Comunitario⁵⁸ se refiere al fomento de la participación en el EMAS de las organizaciones, principalmente, de las PYMES⁵⁸, lo que corresponde a los EEMM mediante diversas técnicas: facilitando el acceso a la información, a los fondos públicos, a la contratación pública, promoviendo medidas de asistencia técnica, imponiendo tarifas de Registro razonables. La contratación pública, principalmente, es uno de los elementos a favorecer para aquellas organizaciones que participen en el EMAS.

⁵⁶ Con este objeto se aprueba la Orden de 10 de octubre de 2005, de la Junta de Andalucía, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la mejora del control ambiental en la empresa, que entre otros objetivos se marca el de “apoyar la implantación de sistemas de gestión y auditoría medioambiental en las empresas” (art. 1 de la citada Orden).

⁵⁷ Esa voluntariedad lleva como contrapartida el lanzamiento de la imagen pública de la Organización mediante un logotipo, así como, medidas de apoyo económico e incentivos administrativos.

⁵⁸ Se han aprobado Directrices sobre periodicidad de la verificación, la validación y la auditoría donde se establece que se entiende por pequeña empresa, aquella que emplee a menos de 50 trabajadores y cuyo volumen de negocios anual no sea superior a 7 millones de euros.

Corresponde a las autoridades locales, en colaboración con asociaciones profesionales, cámaras de comercio y partes interesadas, facilitar asistencia a las PYMES para determinar los impactos significativos en el medio ambiente. Con el mismo objetivo podrán elaborarse programas regionales o nacionales.

La intervención de las PYMES en el sistema EMAS se trata de potenciar con la aprobación de las Directrices para los verificadores en relación con la verificación de dicho tipo de empresas. Con ellas se pretende que estas implanten sistemas de gestión medioambientales, y no sean reacias por el carácter complejo y burocrático del EMAS. Así, entre otros aspectos, se establecen los requisitos a tener en cuenta por los verificadores respecto a este tipo de empresas, que muestran una cierta flexibilidad en la gestión medio ambiental⁵⁹.

En desarrollo del Reglamento comunitario EMAS del año 2001 se han elaborado unas Directrices sobre la idoneidad de las Entidades que se registren en el EMAS. Así, se establece que la Organización que se registre no debe superar los límites de un EEMM. Se recogen diferentes tipos de organizaciones: las que cuentan con varios centros, con un solo centro, para las que no puede determinarse un centro, Administraciones Locales, etc.

C) Procedimiento para formar parte del EMAS y problemática competencial sobre la designación de Entidades de Acreditación de Verificadores Medioambientales.

El procedimiento que debe seguir cualquier organización que quiera ser incluida en el EMAS consta de las siguientes fases:

⁵⁹ Así, no todos los procedimientos de gestión ambiental deben estar documentados. En las Pymes se utilizan con frecuencia procedimientos verbales y de formación en el puesto de trabajo. Los procedimientos han de ser proporcionados a los resultados medioambientales que se pretenden conseguir; el control de documentos en estas empresas se realizará simplemente verificando que documentos y qué persona debe tenerlos; se debe analizar por el verificador el resultado en la protección medioambiental, más que realizar complicadas pruebas para ver si el sistema de gestión funciona o no; la necesidad de que la Declaración Medioambiental sea pública no requiere de complejos procedimientos de publicidad, en las PYMES basta con facilitar fotocopias o material similar a los principales destinatarios de la actividad; la Auditoría: en las PYMES puede llevarla alguien de la empresa con suficiente independencia, pero en las microempresas, si ello no es posible, a fin de no recurrir a una empresa externa, el verificador puede dar por válidas las auditorías realizadas por Cámaras de Co, I., N. Asociaciones de dos o más microempresas, etc.

– Realización de un análisis medioambiental de sus actividades, productos o servicios⁶⁰ y según su resultado aplicación de un sistema de gestión medioambiental⁶¹, que principalmente cumpla con la legislación medioambiental.

– Implantación de auditorías internas medioambientales con las que se evaluará el impacto ambiental de una organización y se propondrán las medidas correctoras⁶².

– Preparación de una Declaración Medioambiental, que determinará los resultados logrados por una organización en cuanto a los objetivos y metas propuestos en materia de medio ambiente⁶³.

– Examen del análisis medioambiental, del procedimiento de gestión y auditoría y de la declaración medioambiental para comprobar que cumplen los requisitos del Reglamento comunitario y someter a un verificador medioambiental la Declaración medioambiental

⁶⁰ Emisiones atmosféricas, vertidos al agua, prevención, reciclado, transporte y eliminación de residuos, materias primas empleadas, riesgos de accidentes, determinación de las actividades, servicios o productos con impacto ambiental significativo... Anexos VI y VII del Reglamento CE'01.

⁶¹ Anexo I del Reglamento CE'01. Este Anexo ha sido modificado por el Reglamento CE nº 196/06, de la Comisión de 3 de febrero de 2006, con el objeto de tener en cuenta la norma europea En ISO 14001: 2004.

El sistema de gestión ambiental debe reunir unos requisitos: definición de una política ambiental, planificación, programas de gestión ambiental, estructura y responsabilidades organizativas, formación del personal en materia medio ambiental, documentación del sistema de gestión ambiental, planes de emergencia, inspección interna del sistema, auditorías.

⁶² El Anexo II del Reglamento CE'01 determina los requisitos de las mismas: la auditoría interna garantiza que las actividades de una organización se llevan a cabo según los procedimientos establecidos. Dicha auditoría debe realizarse por personas suficientemente independientes de la actividad objeto de la misma para garantizar la imparcialidad, bien sean empleados de la organización o personal externo. La auditoría analizará los procedimientos de gestión y detectará posibles fallos. Los auditores deben tener conocimiento suficientes sobre los sectores que auditan. Las actividades de auditoría pueden consistir en: conversaciones con el personal, inspección de las condiciones de funcionamiento y de las instalaciones, examen de los registros medioambientales, comprobaciones al azar... Por último, se elaborarán las conclusiones de la auditoría y aplicación y seguimiento de un plan de medidas correctoras

⁶³ Anexo III del Reglamento CE'01, el objetivo de la Declaración Medioambiental es facilitar al público y otras partes interesadas información medioambiental sobre el impacto y el comportamiento medioambiental de la organización y mejora que se propone.

–Presentación de la Declaración Medioambiental Validada por un verificador al organismo competente del Estado miembro y tras su registro, su puesta a disposición del público⁶⁴.

Por lo que respecta al Registro, una vez validada la Declaración Medioambiental la actividad será comunicada a la Administración autonómica para su inscripción en el Registro EMAS (Registro de Centros Ecoauditados). El Registro es único en el ámbito europeo sin bien la gestión del mismo se descentraliza entre los EEMM, que pueden tramitar altas y bajas. La inscripción se comunicará a la Comisión que la publicará en el DOUE⁶⁵.

En definitiva, el EMAS, de carácter voluntario, consiste en que las organizaciones interesadas deben aplicar en sus centros una política medioambiental, que establezca los objetivos generales y principios de acción en relación al medio ambiente, proceder a una evaluación medioambiental del centro, introducir un sistema de gestión medio ambiente y realizar auditorías medio ambientales; hacer una declaración medio ambiente, que será pública y debe ser validada por un verificador medio ambiente acreditado, lo que le permitirá acceder al Registro EMAS.

El procedimiento se simplifica para aquellas empresas que se ajusten a los procedimientos de auditorías de la Ley de Industria y que, en base a los mismos, sigan las normas ISO previstas en materia medioambiental.

A la vista de este procedimiento, no cabe duda del importante papel que juegan en el mismo los verificadores medioambientales. Al respecto cada Estado miembro debe establecer un *sistema de acreditación* para aquellos. El verificador medioambiental debe reunir los requisitos mínimos que recoge el Anexo V del Reglamento comunitario de 2001: conocimiento y comprensión del Reglamento y demás normativa aplicable; de la dimensión medioambiental del desarrollo sostenible; del funcionamiento general de la actividad suje-

⁶⁴ Esta transparencia informativa choca con el secreto industrial y la confidencialidad de los datos, pero se hace necesaria a efectos de mejorar la imagen de la empresa, tal como señala, F. FUENTES BODELÓN: “Sistemas de ecogestión y auditorías ambientales”, op. cit. pág. 86.

⁶⁵ En Andalucía el Registro EMAS lo gestiona la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente; en el se inscriben las actividades ubicadas en nuestra CCAA. El Decreto 53/99, de Andalucía prevé en el art. 6 a 8 el procedimiento de inscripción y baja en el Registro de Centros Ecoauditados.

ta a verificación; y de los requisitos y métodos de la auditoría medio ambiental. El verificador debe ser independiente e imparcial de la organización cuya actividad verifica y someterse a la supervisión por el organismo que concedió la acreditación. Los verificadores acreditados en un Estado miembro podrán desempeñar actividades de verificación en otro Estado miembro, previo cumplimiento de los requisitos del Anexo V⁶⁶.

En España, el RD 85/96, de 26 de enero, estableció en su art. 2, que tanto las CCAA como la AGE podían designar Entidades de Acreditación de verificadores medioambientales; estableciendo la DA^{2ª} que a nivel nacional sería la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), designada por la AGE, una de cuyas Agencias acreditadas es AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación). Existe en España un importante número de verificadores medioambientales acreditados: AENOR, Servicio de Certificación de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid; ECA CERT, Certificación. SA..., la mayoría situadas en Madrid y Barcelona.

No obstante, dicho Real Decreto, que contiene las normas para aplicar el Reglamento CE 1836/93, ha sido objeto de un conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña resuelto por la STC 33/05, de 17 de febrero (Pte, Elisa Pérez Vera), en el que se discutía la competencia para designar entidades de acreditación medioambientales, concretamente el art. 2 y la DA 2ª.

La STC declara que el art. 2 y la DA 2ª de dicho Reglamento vulneran las competencias en materia de medio ambiente de la Generalitat de Cataluña. Ello se fundamenta así: “el hecho de que las CCAA puedan adoptar decisiones que puedan afectar o tener consecuencias fuera de sus límites territoriales, como es el hecho de designar Entidades de acreditación medioambientales, cuyas acreditaciones pueden tener efectos en otras CCAA, no puede llevar a despojar a las CCAA de competencias propias, en este caso de gestión, o sea, de ejecución medioambientales. El hecho de que la acreditación que realizan las CCAA tenga efectos a nivel comunitario no conlleva que sea el Estado el que

⁶⁶ Así, una sola acreditación es suficiente para actuar en todo el territorio comunitario, por lo que los verificadores medioambientales podrán solicitar la acreditación indistintamente a cualquiera de las Entidades de Acreditación que hayan designado las CCAA o cualquier Estado Miembro, debiendo notificar previamente y someterse a la supervisión de la Entidad de Acreditación designada en el territorio en el que se vaya a llevar a cabo la verificación, cuando sea distinta de aquella que otorgó la acreditación (RD 85/96, de 26 de enero).

designe esas Entidades de acreditación, puesto, que la aplicación del Derecho Comunitario y la trasposición de Directivas no debe alterar la distribución de competencias, cómo es doctrina habitual del TC. Así, competencialmente son las CCAA quienes pueden designar, con independencia de su proyección en el ámbito comunitario, a las Entidades de acreditación de verificadores medioambientales.

Ello porque el Estado carece de facultades o competencias de ejecución en materia de medio ambiente, salvo supuestos excepcionales.

Un voto particular a esta STC mantiene que el Estado debe conservar competencias de ejecución o de supervisión en virtud del art. 93 CE, cuando la materia tenga conexión comunitaria.

En definitiva, la STC 35/05, de 17 de febrero, considera que la designación de la ENAC por la AGE vulnera las competencias de las CCAA. Luego sólo las CCAA son competentes para designar Entidades de Acreditación en virtud de su competencia de ejecución en materia de medio ambiente⁶⁷.

No cabe duda que las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente corresponden a las CCAA, como se deduce de la distribución constitucional de competencias en la materia. No obstante, el TC ha admitido determinados supuestos excepcionales donde tales competencias ejecutivas pueden recaer en el Estado, tal es el caso en que entran en juego intereses supracomunitarios, intereses generales, seguridad pública, etc⁶⁸. Así, consideramos

⁶⁷ Respecto a la ejecución del Derecho Comunitario a nivel interno, entre otros: ORTÚZAR ANDECHAGA, GÓMEZ CAMPO y HERNÁNDEZ LAFUENTE: "La participación de las CCAA en los asuntos comunitarios europeos". Madrid, (1995, págs. 81-83). JORGE AGUDO GONZÁLEZ: "Las competencias de la Comunidad Europea en materia medioambiental y su incidencia en el ejercicio de competencias en el ámbito interno", en RDU y MA n.º. 172 (1999, pág. 125 y ss). P. PÉREZ TREMP: Comunidades Autónomas, Estado y la Comunidad Europea. Madrid, 1987. TORNO MAS: "Algunos problemas competenciales en la ejecución interna de Directivas comunitarias", en Revista Catalana de Derecho Administrativo, n.º. 13 (1991).

Hemos de tener en cuenta que la Comunidad Autónoma de Andalucía en el Decreto 53/99, de 2 de marzo, considera como Entidad de acreditación y supervisión de las actividades de los verificadores medioambientales a la ENAC, hasta que el organismo competente establezca otra cosa (DT Única).

⁶⁸ Al respecto, entre otros, DIEGO J. VERA JURADO: "La evaluación de impacto ambiental y las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente: un análisis de la Jurisprudencia del T.C", en El Derecho Administrativo en el umbral del S. XXI..., op. cit. págs. 3760 y ss. En la misma línea mantenida en la STC 35/05, de 17 de febrero, V. ÁLVAREZ GARCÍA: "Normalización

que en la designación de Entidades de Acreditación de verificadores medioambientales se ven afectados intereses generales y supracomunitarios, como lo avala el hecho de que los verificadores medioambientales puedan ejercer sus funciones en cualquier parte del territorio de la C. Eu. Ello justificaría la admisión de la competencia estatal, siquiera fuera subsidiaria de la de las CCAA en esta materia, máxime cuando una dejación del ejercicio de sus competencias por parte de las CCAA conllevaría la necesidad de buscar la correspondiente acreditación en otro Estado Miembro de la CEu.

La CCAA de Andalucía establece en el Decreto 53/99, que “las actividades de acreditación y supervisión de las actividades de los verificadores medioambientales serán desarrolladas por entidades, públicas o privadas, designadas por el organismo competente, pudiendo los verificadores medioambientales debidamente acreditados en otro Estado Miembro o en otra CCAA ejercer actividades de acreditación en Andalucía, previa notificación y bajo la supervisión de alguna de las entidades públicas o privadas designadas⁶⁹

D) Logotipo EMAS.

Las organizaciones registradas en el EMAS podrán utilizar el logotipo EMAS. El mismo sirve para informar al público y otras partes interesadas del establecimiento y aplicación de un sistema de gestión medioambiental; de la evaluación periódica del rendimiento de tal sistema; suministro de información al público y diálogo abierto con él; participación activa de los trabajadores en el sistema. O sea, el Logotipo indica que la Organización difunde públicamente las Declaraciones medioambientales disponibles, periódicas y validadas por un verificador medioambiental, no debiendo confundirse con la Etiqueta Ecológica.

Este logotipo se empleará en documentos tales como: información validada; declaraciones medioambientales (versión 2 del Logot); en membretes de organizaciones (versión 1 del Logot); o bien, en anuncios de productos, ac-

industrial...”, op. cit. págs. 3732-3733. Por su parte, T. QUINTANA LÓPEZ: “ El sistema comunitario...”, op. cit. pág. 3512, justifica la designación realizada por el Estado de verificadores ambientales en base al perentorio plazo que el Reglamento comunitario de 1993 imponía para la puesta en funcionamiento del sistema comunitario de ecoauditoría.

⁶⁹ Art. 5 del D. 53/99, de 2 de marzo.

tividades o servicios, según las Directrices aprobadas para no confundirlo con la Etiqueta Ecológica⁷⁰.

No se puede utilizar el Logotipo EMAS en productos o embalajes de productos, para evitar confusiones con la Etiqueta Ecológica.

El Anexo IV del Reglamento CE'01 recoge la forma del Logotipo, estableciendo dos versiones del mismo, una, en la que se indica: "Gestión medioambiental verificada" (Versión 1)⁷¹, y otra que indica: "Información medioambiental validada" (Versión 2)⁷².

En ambos casos debe figurar el número de registro de la Organización. Existe un tercer formato del Logotipo, cuando se utiliza para la promoción del sistema EMAS (v. gr. libros, publicaciones, artículos periodísticos, etc), en cuyo caso aparece el Logotipo y debajo EMAS, en lugar de "Gestión medioambiental..." (versión 1, 2).

Se han elaborado unas Directrices para la utilización del Logotipo EMAS que explican la forma, lugar y requisitos para la válida utilización del mismo.

⁷⁰ Así, las Directrices marcan que el logotipo debe guardar una conexión directa con la información validada sobre el producto, actividad o servicio. El logotipo sólo informará de que la Organización que produce el producto o servicio participa en el EMAS o que el producto o servicio ha sido producido por una Organización registrada en el EMAS, no se utiliza como una Etiqueta Ecológica del producto o servicio. No se utilizará el Logotipo en productos o sus envases, ni en anuncios de productos sin una información clara de las características de la Organización o del producto a que se refiera.

En el anuncio, el Logotipo puede informar sobre las características del proceso productivo del producto, servicio o actividad, o bien, directamente, sobre el producto, actividad o servicio y características medio ambientales en su uso o después de él.

El Logotipo EMAS no facilita ninguna información al consumidor (como la Etiqueta Ecológica) sino que indica la categoría validada de la información proporcionada. O sea, representa un "sello de la fiabilidad de la información" que se suministra y no "un sello de la superioridad del producto".

⁷¹ Informa de que la Organización dispone de un sistema de gestión medioambiental que se ajusta a los requisitos del sistema EMAS.

⁷² Refleja que la información a la que se atribuya el Logotipo ha sido validada con arreglo al EMAS.

E) Organismos Competentes.

Según el Reglamento Comunitario de 2001 del EMAS cada EEMM debe designar el organismo competente en la materia. El citado RD 85/96, designó como órgano competente las CCAA, salvo que estas no hagan uso de ese derecho, en cuyo caso la AGE actuará de forma subsidiaria. La designación de organismo competente por la Administración General del Estado ha sido objeto de crítica por la Doctrina a la vista del reparto constitucional y estatutario de competencias en materia de medio ambiente⁷³.

Concretamente, en la CCAA de Andalucía el órgano competente en materia de EMAS es la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente⁷⁴; y como organismo competente con carácter subsidiario: la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente.

4. La Etiqueta Ecológica⁷⁵.

A) Regulación y objeto

La Etiqueta Ecológica (E.E) surge como una iniciativa comunitaria para la tutela ambiental con el Reglamento 880/92, del Consejo de 23 de marzo, sobre un sistema comunitario de Etiqueta Ecológica. La buena acogida de este sistema de tutela ambiental lleva a una nueva regulación por el Reglamento 1980/00, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de julio de 2000, que establece un sistema revisado de concesión comunitaria de la Etiqueta Ecológica y deroga al anterior⁷⁶.

⁷³ Entre otros: T. QUINTANA LÓPEZ: "El sistema comunitario...", op. cit. págs. 3506-35011.

⁷⁴ Art. 11 del Decreto 206/04, de 11 de mayo.

⁷⁵ Vid, R. MARTÍN MATEO: Tratado de Derecho Ambiental, op. cit. pág. 424; Nuevos instrumentos de tutela ambiental, op. cit. págs. 37 y ss. J. SAN RUBIALES: "Sobre la naturaleza jurídica de la etiqueta ecológica", en el libro homenaje a R. Martín Mateo, el Derecho Administrativo en el umbral..., op. cit. págs. 3693 y ss.

⁷⁶ Este Reglamento ha sido objeto de numerosos desarrollos mediante la aprobación de una pluralidad de Decisiones de la Comisión.

Siguiendo el primero de dichos Reglamentos comunitarios, y por consiguiente, estando necesitado de adaptación al Reglamento del año 2000, a nivel interno se aprobó el RD 598/94, de 8 de abril, que establece las normas para la aplicación del Reglamento 880/92, sobre un sistema comunitario de etiqueta ecológica.

El objeto de la E.E. es promover productos que tengan un efecto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida y proporcionar a los consumidores una información no engañosa, de base científica sobre la repercusión medioambiental de los productos. No cabe duda de la incidencia que la concesión de la E.E. tiene en el mercado, al hacer a los productos que cuentan con ella más atractivos para aquellos consumidores preocupados por la protección del medio ambiente.

La Ecoetiqueta es así un instrumento de Mercado en la protección del medio ambiente, porque se convierte en un reclamo para los consumidores de productos verdes, incidiendo en la demanda. Esto tiene efectos económicos para las empresas que utilizan la Ecoetiqueta. La previa educación ambiental de los consumidores juega un papel importante en el éxito de estas nuevas técnicas de tutela ambiental.

La Ecoetiqueta distingue entre productos de una misma calidad, por la calidad ambiental del mismo. Además, el carácter voluntario de la E.E la convierte en “un instrumento de mercado de considerable valor estratégico”⁷⁷.

B) Ámbito de aplicación.

La E.E podrá concederse a “productos existentes en la Comunidad”⁷⁸ debiendo entenderse por tales tanto los productos originarios de un Estado miembro como aquellos que teniendo su origen fuera de la Comunidad se comercialicen en la misma, como se deduce del art. 7. 3 del Reglamento comunitario, cuando regula los organismos competentes donde puede presentarse la solicitud de concesión de la E.E. Por productos hemos de entender cualquier mercancía o servicio que tenga un volumen significativo de ventas y co-

⁷⁷ P. DOPAZO: “El etiquetado ecológico. Empresa y consumo”. IV Congreso Nacional ADA-ME. Consumo y Derecho Ambiental. Alicante, 17-18 de diciembre de 2003.

⁷⁸ Art. 2. 1 del Reglamento comunitario de 2000.

mercio en el mercado interior, que puedan generar efectos ambientales importantes, que puedan incidir significativamente en la protección del medio ambiente mediante la opción del consumidor por este tipo de productos.

No se concederá la etiqueta ecológica a sustancias consideradas tóxicas, peligrosas para el medio ambiente, carcinógenos, ni a productos fabricados mediante procedimientos que puedan causar daños a las personas o al medio ambiente; a medicamentos ni productos sanitarios destinados a uso profesional o que deban ser recetados o controlados por facultativos; ni a productos alimenticios o a las bebidas⁷⁹.

Queda claro, por tanto, que la E.E no sólo puede concederse a mercancías en sentido estricto, sino también, a servicios, ampliándose así el ámbito de aplicación del primitivo Reglamento de concesión de la E.E de 1992⁸⁰. No obstante, el Plan de trabajo⁸¹, que corresponde diseñar a la Comisión para la

⁷⁹ Tengamos en cuenta que la concesión de la E.E debe coordinarse con otros sistemas comunitarios de etiquetado o certificación de calidad como los establecidos por la Directiva de 22 de septiembre de 1992 del Consejo, relativa a la indicación del consumo de energía y otros recursos en aparatos domésticos por medio del etiquetado y de una información uniforme sobre los productos; o en el Reglamento 1092/91, de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios (modificado por el Reglamento 1804/99, de 24 de agosto).

⁸⁰ Así, por ejemplo, los servicios de alojamiento turísticos pueden ser objeto de la concesión de la E.E según Decisión 2003/287/CE, de la Comisión, de 14 de abril de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la E.E comunitaria a dichos servicios.

⁸¹ Decisión 2002/18/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2001, por la que se establece el Plan de Trabajo relativo a la E.E comunitaria. Dicho Plan se elabora para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004, procediéndose posteriormente a su revisión. En el mismo se opta por no excluir ningún servicio del sistema comunitario de E.E. Si bien es cierto que muchos servicios quedan excluidos por las propias condiciones que impone el sistema en el Reglamento 1980/00, como por ejemplo, por no tener efectos ambientales importantes o no presentar un potencial significativo para mejorar el medio ambiente a través de la opción de los consumidores. No obstante, el citado Plan de Trabajo apunta a que se deben tener en consideración principalmente a los servicios estrechamente vinculados a productos, como por ejemplo, estaciones de lavado de coches (que usan agua, energía y detergentes) o lavanderías (que utilizan lavadoras, medios de transporte, consumen energía y detergentes, producen residuos, etc). En cualquier caso, será de gran utilidad para determinar los servicios a los que se pueda aplicar la E.E, la experiencia que se obtenga de su aplicación a "los establecimientos de alojamiento turístico", primer servicio para el que se han determinado los criterios de concesión de la misma.

puesta en marcha del sistema de concesión de la E.E, debe reseñar aquellos servicios a los que el sistema no es aplicable por quedar incluidos en el sistema comunitario EMAS⁸².

C) Concesión de la E.E.

a) *Criterios y procedimiento para su concesión*⁸³.

La concesión de la E.E se sujeta al cumplimiento por los productos de unos requisitos medioambientales referidos a todo el ciclo de vida del mismo (fase anterior a la producción, producción, distribución, utilización, eliminación, reciclado, etc) y su incidencia en la calidad del aire, del agua, en el suelo, ahorro de energía, prevención del calentamiento global, ruido, etc⁸⁴.

Además, se establecerán *criterios específicos* por categorías de productos, que tendrán en cuenta: la penetración de los productos en el mercado comunitario, la viabilidad técnica económica de la adaptación necesaria para conseguir el etiquetado ecológico; la posibilidad de lograr la máxima mejora del medio ambiente⁸⁵.

Estos criterios serán determinados y revisados por la Comisión a instancia propia o a iniciativa del Comité de la E.E de la Unión Europea. La revisión de los criterios para la concesión de la E.E y de los requisitos de cumplimiento y comprobación relativos a tales criterios se realizará antes de finalizar el periodo de validez de los criterios específicos para cada categoría de productos, pudiendo la Comisión Europea prorrogar, retirar o revisar dichos criterios y requisitos⁸⁶.

⁸² Art. 5 del Reglamento comunitario 1980/00, de 17 de julio.

⁸³ Arts. 3 a 6 del Reglamento comunitario de 2000.

⁸⁴ Anexo I y II del Reglamento comunitario de 2000.

⁸⁵ Son muchas las Decisiones de la Comisión que recogen los criterios ecológicos revisados para la concesión de la E.E en muy variados productos o servicios, tales como: frigoríficos, servicios de alojamiento turístico, lavadoras, detergentes, aspiradoras, bombillas, papel, colchones, pinturas y barnices, productos textiles, baldosas, acondicionadores de aire, calzado, etc.

⁸⁶ Art. 4. 4 del Reglamento comunitario de 2000.

Para ello la Comisión podrá realizar mandatos al Comité de la E.E para que desarrolle y revise periódicamente los criterios relativos a la concesión de la E.E y sus requisitos de evaluación y cumplimiento de dichos criterios. Una vez realizado el Proyecto de criterios relativos a la E.E por el Comité respecto a una categoría de productos, la Comisión decidirá si acepta el mismo. En caso afirmativo, la Comisión publicará los criterios relativos a la E.E y sus actualizaciones, en el DOCE (serie L).

El Reglamento comunitario del año 2000 establece un procedimiento para la concesión de la E.E que se inicia mediante la presentación de una solicitud de concesión por un fabricante, importador, prestador de servicio, comerciante o detallista. Estos dos últimos sólo podrán presentar solicitudes en relación con productos puestos en el mercado con su propio nombre comercial.

La solicitud se presenta ante un organismo competente del Estado miembro del que el producto es originario, de uno de los EEMM del que el producto es originario o de cualquier EEMM en el que el producto vaya a ser puesto en el mercado (si es originario de un Tercer Estado).

La resolución del procedimiento (o sea, la decisión de conceder o no la Etiqueta Ecológica) la adoptará el organismo competente que recibió la solicitud, tras comprobar si el producto cumple con los criterios relativos a la concesión de la E.E previamente publicados. Una vez concedida la E.E el organismo competente celebrará un contrato con el solicitante sobre las condiciones de utilización, haciendo referencia a la posible retirada de la autorización para usar la E.E⁸⁷. La duración de dicho contrato será la estipulada o hasta la fecha de expiración de los criterios de la categoría de productos, si ello se produce antes. Queda prohibida toda publicidad falsa o engañosa, así como, la utilización de cualquier etiqueta o logotipo que pueda confundirse con la E.E comunitaria.

⁸⁷ Art. 9 del Reglamento comunitario de 2000. La Decisión de la Comisión 2000/728/CE, de 10 de noviembre, establece un contrato tipo sobre las condiciones de utilización de la E.E comunitaria a fin de que las condiciones de utilización de la misma sean uniformes en toda la C. Eu. No obstante, el órgano competente de cada EEMM podrá incluir en el contrato disposiciones suplementarias, siempre que sean compatibles con el Reglamento 1980/00. Dicho contrato tipo incluirá entre otras cláusulas la posibilidad de que el órgano competente suspenda o retire al titular la autorización para utilizar la E.E, cuando el mismo hubiese incumplido las condiciones de utilización o las disposiciones del contrato. También se prevé la exoneración de responsabilidad del organismo competente por los daños que pudiera sufrir el titular o un tercero por efecto de la concesión o utilización de la E.E.

b) Organismos competentes para la concesión.

Los organismos que ostentan competencia en la concesión de la E.E son, por un lado, comunitarios, e intervienen en la primera fase del procedimiento, o sea, en la determinación de los criterios de concesión, y por otro lado, nacionales, interviniendo en este caso en la resolución de la solicitud de concesión de la E.E.

Los organismos comunitarios con competencias sobre concesión de la E.E son la Comisión de la Comunidad Europea⁸⁸, el Comité de la E.E⁸⁹ y el Foro de consulta⁹⁰.

Por su parte, los organismos competentes para la concesión de la E.E deben ser organismos nacionales.

⁸⁸ A la Comisión Europea le corresponde elaborar el Plan de Trabajo relativo a la E.E para su puesta en marcha. Dicho Plan contemplará el desarrollo de acciones de fomento de productos que cuenten con la misma, así como, la financiación prevista del sistema (art. 5 del Rgto'00 y Decisión 2002/18/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2001, por la que se establece el Plan de Trabajo de la E.E comunitaria). Corresponde también a la Comisión iniciar el procedimiento para el establecimiento de los criterios que deben cumplir los productos para la concesión de la E.E (art. 6 del Rgto'00); así como, la publicación de los mismos. Igualmente, debe realizar funciones de promoción de la E.E y la adopción de medidas de coordinación entre el sistema comunitario de E.E y los sistemas nacionales (art. 10 y 11 del Rgto'00).

⁸⁹ Se crea un Comité de E.E de la Unión Europea (art. 15 del Rgto'00).

Dicho Comité se integra por los Organismos competentes y por el Foro de consulta, el cual integra a todos los interesados en una categoría de productos (industrias del ramo, PYMES, organizaciones empresariales, etc) [art. 13 del Rgto'00].

La Decisión de la Comisión de 10 de noviembre de 2000 crea el Comité de la E.E de la U. E y su Reglamento interno. Entre los cometidos de este Comité figuran: pedir a la Comisión que inicie el procedimiento para establecer criterios ecológicos, así como para evaluar y comprobar su cumplimiento, informar a la Comisión sobre la elaboración del Plan de Trabajo sobre la E.E; elaborar, bajo el mandato de la comisión, los criterios relativos a la E.E con relación a una categoría de productos y los requisitos de evaluación y comprobación del cumplimiento de dichos criterios.

⁹⁰ Es un Foro de representación respecto a cada categoría de productos de las industrias del ramo y prestadoras de servicios, incluidas las pequeñas y medianas empresas, industrias artesanales y sus organizaciones empresariales, sindicatos, comerciantes, detallistas, importadores, grupos para la protección del medio ambiente y organizaciones de consumidores. Este Foro participará en el Comité en relación a cada categoría de productos (Decisión 2000/73/CE, de la Comisión, de 10 de noviembre de 2000, por la que se establece el Reglamento interno del foro de consulta del sistema revisado de concesión de la E.E).

El art. 14 del Reglamento comunitario del año 2000 establece que cada EEMM velará porque se nombren y sean operativos el o los organismos competentes en materia de E.E.

En desarrollo del Reglamento comunitario de 1992 se aprueba a nivel interno el RD 598/94, de 8 de abril, que establece que los organismos competentes para la concesión de la E.E y para realizar las demás funciones del citado Reglamento comunitario a nivel nacional serán designados por las CCAA en cuyo territorio tengan al menos un centro que cuente con medios materiales y personales. La AGE, a través de la Secretaría de Estado, Medio Ambiente y Vivienda⁹¹, podrá designar subsidiariamente un organismo competente para el otorgamiento de la E.E⁹²

Dicho Reglamento estatal no establece, sin embargo, el organismo competente para el otorgamiento de la E.E con carácter subsidiario. Además, el hecho de que sean las CCAA las que pueden designar el organismo competente y, en consecuencia, dada la posibilidad de que existan una pluralidad de los mismos, se exige que el Estado, en cumplimiento del Reglamento comunitario del año 2000, “determine sus respectivas competencias y los requisitos de coordinación que les sean aplicables”. Dicho Reglamento estatal de 1994, anterior, pues, al Reglamento comunitario del 2000 sí establece algunas medidas de cooperación, tales como: la obligación de los organismos competentes de comunicar “a la Secretaría de Estado del Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda, a través, de las CCAA, los productos a los que hayan otorgado la E.E y las categorías de productos y criterios ecológicos específicos para los que se haya solicitado a la Comisión la adopción del procedimiento para la fijación de los criterios para la concesión de la E.E”⁹³.

⁹¹ Hemos de tener en cuenta que la actual estructura del Ministerio de Medio Ambiente se ha regulado por el RD 1477/04, de 18 de junio, modificado por el RD 236/05, de 4 de marzo y por el RD 1124/05, de 26 de septiembre, según el cual corresponden a la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el cambio climático las competencias relativas a la formulación de las políticas de calidad ambiental para la prevención de la contaminación y el cambio climático. De dicha Secretaría General dependen, entre otros órganos directivos, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y la Oficina Española de Cambio Climático.

⁹² Art. 1 del RD de 19 de mayo de 1994.

⁹³ Art. 3 del RD de 19 de mayo de 1994.

c) *Forma de la Etiqueta Ecológica*⁹⁴.

La E.E consta de dos partes, incluidas cada una de ellas en un recuadro, una en forma de flor, y otra que recoge la información sobre los motivos de concesión de la E.E. Esta información debe referirse por lo menos a uno y a no más de tres efectos ambientales, tales como: la baja contaminación atmosférica, la eficiencia energética o la toxicidad reducida.

Este sistema de E.E puede seguir coexistiendo con los sistemas nacionales de E.E, si bien la Comisión y los EEMM tomarán las debidas medidas de coordinación.

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica de la E.E la Doctrina la ha calificado como una medida de fomento honorífica o jurídica.

Siempre que resulte factible deberán utilizarse conjuntamente los dos recuadros de la etiqueta. No obstante, en productos de pequeño tamaño podrá omitirse el segundo recuadro siempre que se utilice la E.E completa en el envasado o en otro material existente en los puntos de venta (Anexo III del Rgto de 2000).

Esta información que debe aparecer en la E.E era susceptible de modificación a partir del 24 de septiembre de 2005 tras la consulta que la Comisión debía realizar a las asociaciones nacionales de consumidores representadas en el Comité de Consumidores, creado por Decisión 95/260/CE de la Comisión, a fin de evaluar la eficacia de la E.E respecto a la información que facilita a los consumidores (art. 8 Reglamento de 2000).

d) *Canon por la E.E.*

Toda solicitud de la E.E se sujeta al pago de un canon por gastos de tramitación. Además, la utilización de la E.E supondrá el pago de un canon anual por parte del solicitante al organismo que la concedió. Este canon se calcula según volumen anual de venta dentro de la Comunidad Europea del producto⁹⁵. Cuando los solicitantes ya cuenten con la certificación conforme al EMAS o ISO 14001 podrán concederse reducciones adicionales del canon anual.

⁹⁴ Anexo III del Reglamento 1980/00, de 17 de Julio.

⁹⁵ Decisión 2003/393/Ce de la Comisión, de 22 de mayo de 2003, que modifica la Decisión 2000/728/CE, por la que se establecen los cánones de solicitud y anuales de la E.E.

Los gastos relativos a pruebas o comprobaciones de los productos, a efectos de concesión de la E.E, corren a cargo del solicitante.

e) Conflictos

Los conflictos que puedan producirse con ocasión de la determinación de los criterios de concesión de la E.E al ser actos procedentes de autoridades comunitarias deberán plantearse ante los Tribunales europeos, aunque el Reglamento del año 2000 no dice nada al respecto⁹⁶.

Por su parte, los conflictos que se planteen entre los organismos competentes y el titular de la E.E o terceros se ventilarán ante los tribunales del Estado miembro o región del organismo competente, quedando sujeto a la legislación aplicable al Estado miembro o región del organismo competente, como se señala en el Contrato Tipo sobre las condiciones de utilización de la E.E comunitaria⁹⁷.

f) Diferencias y similitudes entre la Ecoetiqueta y la Ecoauditoría.

Las diferencias afectan principalmente al objeto de la evaluación. Mientras que la E.E evaluará únicamente el producto en sí, la Ecoauditoría evalúa o examina todo el proceso de funcionamiento de la organización. De hecho, el logotipo EMAS no puede utilizarse en productos o embalajes para evitar confusiones.

Además la E.E tiene carácter selectivo, para concederla se compara con productos similares; la Ecoauditoría no tiene carácter selectivo.

No obstante, ambos sistemas repercuten en una mejora de la imagen de la organización y en una mejora del medio ambiente. De hecho el ser una organización ecoauditada implica una reducción en las tasas a abonar por la E.E.

⁹⁶ Vid, R. MARTÍN MATEO: Nuevos instrumentos para..., op. cit. págs. 71 y ss.

⁹⁷ Decisión de la Comisión de 10 de noviembre de 2000.

4) La norma ISO 14001⁹⁸.

A) Regulación y Objetivos.

ISO es la sigla de Organización Internacional de Normalización (International Organization for standardization), compuesta por 94 países, de los que España es miembro.

La Norma ISO 14.001 de certificación medio ambiental se publicó el 15 de noviembre de 2004⁹⁹, y consiste en un sistema internacional de control medioambiental compuesto por un conjunto de normas de cumplimiento voluntario, destinadas a las industrias para que se ocupen de las repercusiones ambientales que producen sus actividades.

La susodicha norma permite emitir una certificación a aquellas industrias que voluntariamente implanten en sus instalaciones un sistema de gestión medio ambiental. Dicho sistema debe ser revisado por una tercera parte independiente que certifica que el centro tiene implantado tal sistema de gestión conforme a la norma ISO 14001.

El objetivo fundamental de la norma ISO 14001 es conseguir la mejora continua en el impacto ambiental de las actividades de las empresas, apoyándose para ello en varios pilares:

–Una Política Medioambiental, la dirección de la empresa debe definir cual es la política medioambiental de la empresa, que debe incluir un compromiso de mejora continua y de cumplimiento de la legislación medio ambiental, debiendo comunicarse dicha política a los trabajadores.

–Planificación, que pasa por verificar los aspectos medioambientales de la actividad que se realiza, determinar los requisitos legales a los que se someten

⁹⁸ Esta norma se enmarca entre las llamadas “normas de empresa”, concretamente en el ámbito de la gestión ambiental, y forma parte de la llamada normalización industrial. En tal sentido se manifiesta V. ÁLVAREZ GARCÍA: Normalización industrial..., op. cit. pág. 3714.

⁹⁹ La Organización Internacional de Normalización (ISO) ha publicado en todo el mundo la versión de la norma de certificación medioambiental ISO 14001:2004, que sustituye a la hasta ahora vigente ISO 14001:1996. Las empresas certificadas de conformidad con la primera versión deberán adaptar su sistema de gestión medio ambiental a la nueva versión de 2004 antes de junio de 2006.

las actividades, productos o servicios; establecer objetivos y metas medioambientales; establecer programas de gestión para lograr dichos objetivos, fijando responsabilidades y plazos.

–Implantación y funcionamiento. Para ello hay que fijar responsabilidades, formar y sensibilizar al personal, tener al día la documentación y redactar un Plan de Emergencia.

–Control y acción correctora, lo que se realiza mediante el seguimiento y mediciones, corrigiendo los defectos, realizando auditorías internas, etc.

–Revisión por la dirección. La dirección de la empresa debe revisar el avance del sistema de gestión medioambiental, corregir defectos, fijar nuevos objetivos.

Una vez cumplidos todos los objetivos citados que fija la Norma ISO 14001 y tras asegurarse de que se ha implantado el sistema de gestión medioambiental, las empresas deben proceder a solicitar a los organismos autorizados para ello, la realización de una auditoría de certificación.

Pero una vez obtenida la certificación es necesario proseguir con el proceso de mejora continua, por este motivo las empresas certificadas deben someterse a auditorías periódicas de seguimiento y revisión de la certificación.

En conclusión, contar con un Certificado ISO 14001 es una garantía que permite asegurar que las empresas que disponen del mismo están realmente comprometidas con el “desarrollo sostenible”¹⁰⁰, o sea, con un desarrollo que cubre las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de que las futuras puedan cubrir las suyas¹⁰¹.

¹⁰⁰ Este desarrollo sostenible es el objetivo marcado por la AGENDA 21, proyecto que ofrece un programa de acción de amplia trascendencia para alcanzar el desarrollo sostenible en el S:XXI y afrontar las cuestiones ambientales y de desarrollo de forma integrada a nivel mundial, nacional y local. Esta Agenda 21 surge en el marco de la Declaración de Río adoptada por los Gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el medio ambiente y el desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, en junio de 1992.

BRUNDTLAND, en la introducción de su informe “Nuestro futuro común”, Alianza Editorial. Madrid. 1988 (pág. 6), sostiene que “lo que actualmente se necesita es una nueva era de crecimiento económico, un crecimiento que sea poderoso a la par que sostenible social y medio ambientalmente”. RAMÓN MARTÍN MATEO: Tratado..., op. cit. págs. 383 y ss.

¹⁰¹ Por ejemplo, en España hay más de 4.800 certificados con la ISO 14001, y entre ellos se sitúan todas las empresas de PVC.

B) Compatibilidad entre el EMAS y los Certificados ISO

El art. 9 del Reglamento CE 761/01, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo de 2001, de adhesión voluntaria de organizaciones a un sistema comunitario de gestión y auditoría medio ambientales, establece que las organizaciones que apliquen normas europeas o internacionales para cuestiones de medio ambiente incluidas en el EMAS, y estén certificadas, cumplen los requisitos de dicho Reglamento siempre que:

–Las Normas estén reconocidas por la Comisión de conformidad con el art. 5 y 7 de la Decisión 1999/468/CE.

–Los requisitos de acreditación exigidos a los organismos de certificación estén reconocidos por la Comisión de conformidad con la Decisión 1999/468/CE.

–Dichas normas reconocidas y requisitos se publicarán en el DOCE.

Hay que tener en cuenta que cuando se adoptó el sistema comunitario EMAS, de gestión y auditoría medio ambiental¹⁰² no había normas internacionales ISO. No obstante, el 1 de septiembre de 1996, la Organización Internacional de Normalización adoptó la Norma ISO 14001, como norma internacional de sistemas de gestión medio ambiental. Esta norma es aplicable a escala mundial y está abierta a la participación de todos los sectores económicos.

La cobertura geográfica de la Norma ISO 14001 es, pues, superior al sistema EMAS. Dicha norma ISO no incluye, sin embargo, todos los requisitos del sistema comunitario EMAS, en especial la publicación de la Declaración medioambiental.

El 16 de abril de 1997, la Comisión Europea adoptó la Decisión en la que se reconocían los elementos de la Norma ISO 14001 equivalente a los requisitos correspondientes al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales. El objetivo de la Decisión era permitir que las empresas utilizaran un certificado existente, el ISO 14001, como punto de partida para el Registro en el EMAS, evitándose duplicar el trabajo.

¹⁰² Reglamento CE 1836/93, de 29 de junio, que entró en vigor el 13 de abril de 1995.

Así, para evitar tener que elegir entre el sistema de gestión medioambiental ISO 14001 y el EMAS, este último ha incluido aquella Norma ISO como los requisitos del sistema de gestión medioambiental según el Anexo I del Reglamento CE 761/01, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de marzo, EMAS. Anexo I, que como hemos comentado ha sido modificado en el año 2006¹⁰³, a fin de tener en cuenta la Norma europea En ISO 14001:2004, que sustituyó a la anterior Norma europea En ISO 14001:1996.

III) REFLEXIÓN FINAL

La implantación de técnicas de mercado en la tutela ambiental, si bien resultan claramente positivas, presentan problemas que se reflejan en su todavía escasa utilización, a pesar de contar con una regulación consolidada.

En este sentido, la reducción de GEI es uno de los objetivos marcados por la C. Eu en cumplimiento del Protocolo de Kioto. La comercialización de derechos de emisión, como técnica para conseguir aquel objetivo se encuentra en fase de implantación y plantea diversos problemas. El largo periodo de tiempo que debe transcurrir para que se consigan pequeñas reducciones en las emisiones de GEI y su escasa incidencia en el cambio climático, la complejidad de la técnica; el que las grandes empresas, más competitivas, puedan copar el mercado de derechos de emisión respecto de las Pymes; la necesidad de que esta técnica se emplee a nivel mundial para que tenga una eficacia real y de encontrar un equilibrio entre la reducción de emisiones y el mantenimiento de la competitividad y el empleo, son algunos de los inconvenientes de la misma.

Si a estos inconvenientes se le suman los incumplimientos o retrasos nacionales en la implantación de dicha técnica de mercado, como es el caso de España, que debía tener aprobado el PNA para el periodo 2008-2012 en junio de 2006, como exige el art. 14. 3 de la Ley 1/05, de 9 de marzo, y que no ha visto la luz hasta el mes de noviembre del citado año, un futuro poco atractivo se vislumbra en la reducción de GEI; lo que es lo mismo que decir que nuestras futuras generaciones padecerán más intensamente los graves efectos que está provocando el llamado “cambio climático”. Además, en nada ayuda a la reducción de GEI la postura mantenida por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 23 de noviembre de 2005, clara-

¹⁰³ Reglamento CE n.º. 196, de 3 de febrero de 2006.

mente favorable a que cada EEMM pueda establecer o incluso ampliar el número de derechos de emisión a asignar en sus PNA, sin que ello sea motivo para que la Comisión Europea rechace los mismos.

Un mayor compromiso y coordinación por parte de los Estados y una verdadera y real aplicación del régimen sancionador respecto a la comercialización de derechos de emisión de GEI, parece ser la clave del triunfo de la misma. Por lo que respecta al primer objetivo, la Comisión de Coordinación y de Políticas de Cambio Climático debe jugar un importante papel a nivel nacional; a nivel internacional cabe destacar la labor realizada por la Red Iberoamericana de Oficinas de Cambio Climático, creada en 2004. En lo relativo a la aplicación del régimen sancionador hemos de tener en cuenta que la propuesta del Gobierno: “Estrategia Española de cambio climático y energía limpia. Horizonte 2012”, de 9 de febrero de 2007, establece que el porcentaje de incumplimiento en la materia ha sido bajo y que se ha producido un funcionamiento razonablemente satisfactorio.

Por otra parte, en relación con la naturaleza y régimen jurídico aplicable a los derechos de emisión, se echa en falta una demanialización clara y expresa del espacio atmosférico, que elimine la existencia de unos “derechos sui generis”, que no encajan ni en el régimen jurídico de los bienes patrimoniales ni demaniales del Estado.

Además, la reducción de GEI exige de las empresas implicadas fuertes inversiones en tecnología limpia, debiendo el Estado y demás Administraciones cooperar con medidas de fomento para garantizar los oportunos cambios.

Estos cambios tecnológicos exigibles para el cumplimiento de la normativa aplicable para reducir GEI, son sin duda la base para la aplicación de otras técnicas de mercado en la protección ambiental, como sean la ecogestión y ecoauditoría o la obtención de la E.E.

La voluntariedad de estas dos técnicas de mercado, principal escollo para su aplicación, se ve contrarrestada con una política de incentivos diversos por parte de las Administraciones Públicas.

Uno de los problemas que presenta la utilización de estas dos últimas técnicas de tutela ambiental es la complejidad que plantea la obtención del logotipo EMAS o de la E.E, derivada entre otros aspectos, de la intervención de organismos no sólo nacionales, sino también, comunitarios; así como, de la

existencia de técnicas similares a nivel internacional o nacional. Sólo la debida coordinación entre organismos internacionales, comunitarios y nacionales puede hacer funcionar estos sistemas de tutela ambiental.

En esta línea se sitúa el Acuerdo entre el Gobierno de los EEUU y la C. Eu sobre la coordinación de los programas de etiquetado de eficiencia energética para los equipos ofimáticos, también denominado “Acuerdo Energy Star”. No obstante, el mismo ha sido anulado por la STJC de 12 de diciembre de 2002, por fundamentarse en una incorrecta base jurídica.

A ello debe unirse los importantes gastos que para las organizaciones o empresas interesadas supone la obtención del logotipo EMAS o de la E.E.

Por otro lado, la aplicación de la técnica de la E.E, como medida de tutela ambiental, en el momento en que vaya unida a la concienciación ciudadana de la necesidad de proteger el medio ambiente, como bien colectivo, hará que las empresas interioricen la práctica de elaborar productos menos contaminantes, obligando a aquellos que no entren en dicha dinámica a abandonar sus producciones al no ser competitivos, por ser rechazados por los consumidores y no contar con suficiente cuota de mercado. Si se lograra en un futuro que todos los productos de una misma gama contasen con la etiqueta ecológica, se estaría consiguiendo la pervivencia en el mercado de los productos menos contaminantes, pero ello debe pasar por una previa concienciación ciudadana de la necesidad de proteger el medio ambiente, y por ostentar un nivel de vida alto y generalizado, que permita hacer frente al mayor coste del producto, pues, caso contrario, los productos que no contasen con la etiqueta ecológica y, en consecuencia, más contaminantes irían a aquellas zonas del planeta menos favorecidas económicamente, con lo que el problema de una mayor contaminación de los mismos se desplazaría hacia los países más pobres.

A la vista de la complejidad en la aplicación de estas técnicas de mercado, resulta del todo necesario un organismo a nivel estatal dedicado al asesoramiento medio ambiental de toda organización u empresa potencialmente contaminante, no sólo a efectos de informar sobre la abundante normativa en la materia, sino también, para fomentar la necesidad y conveniencia de implantación de este tipo de técnicas de tutela ambiental.

JURISPRUDENCIA



COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 31 de mayo de 2001. La alteración de términos municipales

Una de las materias más tensas dentro de la vida de las instituciones administrativas, ha quedado pacificada en virtud de reformas normativas recientes. Se trata de la alteración de términos municipales y la actualización producida por el Reglamento de Demarcación municipal de Andalucía y del Registro Andaluz de Entidades Locales aprobado por Decreto 185/2005 de 30 de agosto. Pero junto al efecto positivo de estas normas hay que recordar la importante labor de la Jurisprudencia sobre todo en casos de segregaciones de municipios. Por su extraordinaria aportación insertamos a continuación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Málaga de 31 de mayo de 2001, según el texto publicado en ARANZADI, que fue confirmada pro el Tribunal Supremo en Sentencia de 3 de noviembre de 2004.

Aunque sea anterior al citado Reglamento de 2005, contiene una doctrina legal que es un exponente de la mayor expresión del desarrollo jurisprudencial de los principios institucionales.

JUR 2001\304229

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Málaga, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 31 mayo 2001

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo núm. 758/1993.

Ponente: Ilma. Sra. D^a. María Teresa Gómez Pastor.

ADMINISTRACIÓN LOCAL: Municipio: territorio: alteración de términos municipales: segregación de parte del territorio para constituir otro municipio: requisitos: núcleo de población territorialmente diferenciado: examen: inexistencia; Capacidad y suficiencia económica: prueba: falta de; No disminución de la calidad de los servicios: prueba: falta de: segregación improcedente.

La Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía mediante Resolución de 29-07-1993, así como el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante acto presunto denegaron la segregación del núcleo de población de Torre del Mar del municipio de Vélez-Málaga, para constituir un nuevo municipio independiente.

El TSJ estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto, declara la nulidad de la Resolución de la Dirección General y no haber lugar a la nulidad del acto presunto recurrido.

En la Ciudad de Málaga a treinta y uno de mayo de dos mil uno.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, constituida para el examen de este caso, ha pronunciado en nombre de S.M. el REY, la siguiente Sentencia en el recurso Contencioso-Administrativo número 758 del año 1993, interpuesto por LA COMISIÓN PROMOTORA DE LA SEGREGACIÓN DEL NÚCLEO DE TORRE DEL MAR DEL MUNICIPIO DE VÉLEZ-MÁLAGA, representado por el Procurador D. ENRIQUE C.M., y asistido por el Letrado D. JOSÉ MANUEL R.C., contra EL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, representado y asistido del LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, y contra EL AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA, representado por el Procurador D. MANUEL M.G., y asistido del Letrado D. ANTONIO T.D.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado DOÑA MARÍA TERESA GÓMEZ PASTOR, quien expresa el parecer de la Sala.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Por el Procurador Sr. C.M., en representación de la Comisión Promotora de la Segregación del Núcleo de Torre del Mar del Municipio de Vélez-Málaga, se interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra el acto presunto por silencio administrativo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, desestimatorio de la Segregación del núcleo de población de Torre del Mar del municipio de Vélez-Málaga, para constituir un nuevo municipio independiente, así como contra la resolución de la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía de 29 de julio de 1993, registrándose el recurso con el número 758 del año 1993 y de cuantía indeterminada.

SEGUNDO: Admitido a trámite, anunciada su incoación y recibido el expediente administrativo se dio traslado a la parte actora para deducir demanda, lo que efectuó en tiempo y forma mediante escrito, que en lo sustancial se da aquí por reproducido, y en el que se suplicaba se dictase sentencia “en la que, previa admisión y estimación del presente recurso, se recojan los pronunciamientos siguientes: 1º. Declarar nula y sin ningún valor ni efecto la Resolución de la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, de fecha 26 de julio de 1993. 2º. Declarar nulo y sin ningún valor ni efecto el acto presunto administrativo, denegatorio de la segregación del núcleo de población de TORRE DEL MAR, del Municipio de VÉLEZ-MÁLAGA (Málaga), para su constitución en nuevo Municipio independiente. 4º. Declarar que ha lugar a la creación del nuevo Municipio de TORRE DEL MAR, por segregación parcial del de Vélez-Málaga (Málaga), con la delimitación propuesta por los promotores del expediente que figura señalada en trazo rojo, como “Opción A”, en el plano o mapa del término municipal que acompañaron con su instancia-cierre del expediente como documento unido número 2; con capitalidad en el núcleo de población de Torre del Mar; y de conformidad con el “Proyecto de División y Bases para resolver cuestiones” acompañado con la mencionada instancia-cierre del expediente como documento unido número 6 en tomo independiente. 4º. Condenar a la Administración demandada a estar y pasar por los anteriores pronunciamientos. 5º. Todo ello con expresa imposición de costas a la Administración demandada”.

TERCERO: Dado traslado al demandado para contestar la demanda, lo efectuó mediante escrito, que en lo sustancial se da por reproducido en el que suplicaba se dictase sentencia “en la que se declare la inadmisibilidad del presente recurso o, en su defecto, se desestime la demanda en todos sus pedidos, declarando el acto que se impugna conforme a Derecho, con expresa condena en costas al recurrente”.

Dado traslado al codemandado para contestar la demanda, lo efectuó mediante escrito, que en lo sustancial se da por reproducido en el que suplicaba se dictase sentencia “por la que: 1º. Se acojan, todas o algunas, de las causas de inadmisibilidad expuestas en los Fundamentos de Derecho Primero, Segundo y Tercero de esta contestación a la demanda. 2º. Subsidiariamente, se acojan los motivos de fondo de oposición a la segregación, contenidos en los Fundamentos de Derecho Cuarto y Quinto”.

CUARTO: Recibido el juicio a prueba fueron propuestas y practicadas las que constan en sus respectivas piezas, y no siendo necesaria la celebración del

vista pública, pasaron los autos a conclusiones, que evacuaron las partes en tiempo y forma mediante escritos que obran unidos a autos, señalándose seguidamente día para votación y fallo.

QUINTO: En la tramitación de este procedimiento se han observado las exigencias legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Constituye el objeto del presente recurso Contencioso-Administrativo la impugnación por los recurrentes de la desestimación presunta por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de la solicitud de segregación del núcleo de Torre del Mar del municipio de Vélez-Málaga, para constituir un nuevo municipio independiente, petición que fue elevada a dicho órgano, a través del Consejero de Gobernación el 17 de marzo de 1992; y de otro lado, se impugna asimismo por los recurrentes, miembros todos ellos de la Comisión Promotora de la referida Segregación, por ampliación del recurso Contencioso-Administrativo, la resolución expresa dictada por la Dirección General de Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía de fecha 29 de julio de 1993, en la que se declaraba la caducidad del expediente de segregación del núcleo de Torre del Mar respecto del municipio de Vélez-Málaga para su constitución en nuevo e independiente municipio, ordenando el archivo de lo actuado.

La parte recurrente fundamenta jurídicamente sus pretensiones impugnatorias en relación a la resolución expresa de 29 de julio de 1993, en base a considerar concurrente causa de nulidad por falsedad ideológica y material de los documentos en que se basa, y por falsedades intrínsecas que estima también concurren en dicha resolución, asimismo mantiene la nulidad de pleno derecho de la referida resolución por haber sido dictada por órgano incompetente.

Y en segundo lugar, y en referencia a la desestimación presunta, alega la concurrencia de causa de nulidad por infracción del ordenamiento jurídico.

La Administración demandada –Junta de Andalucía–, alega en primer lugar, la inadmisibilidad del presente recurso Contencioso-Administrativo apoyándose en el artículo 82. c) de la L.J.C.A. de 1956 (RCL 1956\1890 y ND 18435), en relación con el artículo 37.1 del referido cuerpo legal por falta de agotamiento de la vía administrativa previa contra la resolución expresa de 29 de julio de 1993, por entender que la resolución expresa determina la inexis-

tencia del acto inicial presunto; alega igualmente la causa de inadmisibilidad en base al artículo 82. f), en relación con el artículo 57.2, f), ambos preceptos de la L.J.C.A. de 1956, por falta de comunicación previa. Manteniendo en cuanto al fondo el ajuste a derecho de la resolución expresa de 29 de julio de 1993.

El Ayuntamiento de Vélez-Málaga, alega en primer lugar y como causas de inadmisibilidad: a) La falta de agotamiento de la vía previa; b) La extemporaneidad del escrito de interposición del presente recurso; c) La extemporaneidad del escrito de demanda; para posteriormente oponerse en cuanto al fondo en base a mantener la no concurrencia de las circunstancias legales necesarias para poder accederse a la segregación.

SEGUNDO: Pues bien, una vez centradas y expuestas sintéticamente las posiciones de cada una de las partes procesales en el presente recurso Contencioso-Administrativo, es evidente que hemos de entrar a examinar en primer lugar las causas de inadmisibilidad invocadas por las Administraciones Autonómica y Local respectivamente, toda vez que de prosperar alguna de tales causas se haría innecesario adentrarse en el examen de la cuestión de fondo subyacente en el recurso. Y a los efectos de su respectivo análisis, hemos de consignar en primer lugar una serie de datos fácticos, que a la consideración de esta Sala son importantes para un correcto examen de las mismas:

a) Con fecha 17 de marzo de 1992, los promotores de la segregación elevaron copia del expediente de segregación cuya petición había sido formalizada ante el Ayuntamiento de Vélez-Málaga el 15 de marzo de 1991, al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía por conducto de la Consejería de Gobernación.

b) Con fecha 25 de julio de 1992, los promotores de la segregación, hoy recurrentes, denunciaron la mora.

c) Con fecha 15 de abril de 1993, interponen recurso Contencioso-Administrativo contra la desestimación presunta por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de la petición de segregación.

d) Que con fecha 30 de marzo de 1994, los recurrentes solicitaron que se completara el expediente administrativo del que se les había hecho entrega mediante el oportuno traslado por esta Sala.

e) Con fecha 23 de mayo de 1994, se presenta nuevo escrito por los recurrentes, en el que se manifestaba que habiendo tenido conocimiento al exa-

minar el expediente administrativo que se había completado tras la petición anterior del dictado de resolución expresa por la Dirección General de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía de fecha 29 de julio de 1993, por la que se declaraba la caducidad de expediente de segregación ordenándose el archivo del mismo, solicitaban la ampliación del recurso Contencioso-Administrativo a esta última resolución expresa.

f) Que con fecha 4 de noviembre de 1994, se dictó por esta Sala providencia acordando la ampliación solicitada, resolución que fue recurrida en suplica por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, y mantenida por la Sala por Auto de 30 de noviembre de 1994.

g) Dictándose providencia con fecha 12 de enero de 1994 por esta Sala, notificada con fecha 23 de enero de 1994, concediendo veinte días a la parte actora para formalizar la demanda.

h) Con fecha 15 de febrero de 1994, la parte actora presentó el escrito de demanda.

TERCERO: Pues bien, una vez fijado lo anterior, hemos de comenzar por examinar la primera de las causas de inadmisibilidad alegada por la Junta de Andalucía, y que básicamente enumeramos en el primer fundamento jurídico de la presente resolución, viniendo a fundarse la Administración Autonómica para justificar la concurrencia de la misma “falta de agotamiento de la vía previa” en el artículo 82.c) de la L.J.C.A. de 1956 en relación con el artículo 37.1 de dicho cuerpo legal, por considerar que aun cuando el presente recurso Contencioso-Administrativo se interpuso inicialmente contra un acto desestimatorio presunto, la circunstancia de que con posterioridad a dicha interposición se dictara una resolución expresa por la Dirección General de la Administración Local y Justicia acordando el archivo del expediente, es determinante de la inexistencia del acto presunto que fue inicialmente impugnado, y en base a ello estima la Administración demandada que el debate litigioso ha de circunscribirse a la referida resolución expresa, que además al haber sido dictada por órgano que no agota la vía administrativa era susceptible de recurso de reposición ante el Consejero de Gobernación, y al no haberse interpuesto tal recurso estima concurrente la causa de inadmisibilidad invocada, invocando Sentencias del Tribunal Supremo, que estima, apoyan su tesis en orden a la inexistencia del acto presunto, debiendo esta Sala a tal respecto señalar que en modo alguno se justifica ni acredita la identidad entre los supuestos de hecho concurrentes en las sentencias invocadas y el que nos ocupa en el presente recurso Contencioso-Administrativo, que no es sino el relativo

a que habiéndose impugnado la desestimación presunta de la solicitud formulada ante el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía dentro de los plazos legales y una vez denunciada la mora, con posterioridad a dicha interposición recayó resolución expresa contra la que los recurrentes ampliaron el recurso, lo que determina una doble impugnación, de un lado contra un acto presunto, y de otro contra una resolución expresa, que en modo alguno determina la inexistencia del anterior, toda vez que la impugnación jurisdiccional de la desestimación presunta es ajustada a derecho, ya que ha de advertirse que el privilegio de la decisión previa no significa que necesariamente haya de existir esa decisión para poder acudir al proceso, sino únicamente que la Administración ha debido tener la oportunidad previa de resolver, aunque no lo haya hecho, precisamente para evitar el cierre del acceso al proceso surgió la doctrina del silencio administrativo, que implica la posibilidad de acudir a los Tribunales cuando la Administración no ha dictado resolución pudiendo hacerlo. Y en este punto, hemos de subrayar la plena aplicabilidad de la doctrina del silencio administrativo al supuesto que nos ocupa, toda vez que habiendo transcurrido el plazo para resolver por parte de la Administración Autonómica y denunciada la mora, y transcurrido el plazo de tres meses, de conformidad con los artículos 38 de la L.J.C.A. y 94 de la L.P.A. (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959, 585 y NDL 24708), se abre la vía del recurso Contencioso-Administrativo, ello con independencia y sin que se admita a priori, sin perjuicio de un posterior examen si es o no viable que ante el silencio de la Administración, el Tribunal pueda sustituir a esta formulando si procede la declaración de segregación. Luego a los efectos de la causa de inadmisibilidad opuesta por la Administración, debemos de concluir que la desestimación presunta es impugnable jurisdiccionalmente sin que sea óbice el dictado de una posterior resolución expresa tardía, contra la que se ha ampliado el recurso.

CUARTO: La Administración demandada alega respecto de la resolución expresa la falta de agotamiento de vía administrativa previa, por ser susceptible de recurso de alzada ante el superior jerárquico del Director General que la dictó, tal y como mantiene fue indicado en el pie del recurso, invocando en apoyo de la alegada causa de inadmisibilidad el artículo 82. c) en relación con el artículo 37 de la L.J.C.A., debiendo señalar al respecto que esta misma causa de inadmisibilidad es asimismo alegada por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, y por razones de economía procesal, se hace preciso su examen conjunto. La parte recurrente opone a dicha causa de inadmisibilidad la no notificación por parte de la Administración demandada de la resolución expresa, manteniendo que de la misma tuvo conocimiento al examinar el expediente administrativo y que fue entonces cuando solicitó la ampliación del recurso Contencioso-Administrativo inicialmente interpuesto contra la desestimación

presunta, manteniendo además la parte recurrente la imposibilidad de debatir esta cuestión por haber sido ya declarada la procedencia de la ampliación por esta Sala, a través del Auto a que se hizo referencia en el Fundamento Jurídico Tercero de esta resolución. Pues bien, efectivamente esta Sala en el Auto de fecha 30 de noviembre de 1994, admitió la ampliación y declaró que la resolución expresa de 29 de julio de 1993, a la fecha del dictado de dicho Auto no constaba que hubiera sido notificada a los hoy recurrentes, lo cual no impide que esta Sala en el momento procesal en el que nos encontramos y habiéndose practicado la correspondiente prueba en el período probatorio pueda entrar a conocer sobre si la referida resolución expresa fue o no notificada a los hoy recurrentes.

Luego lo que procede es por tanto examinar si en esta instancia jurisdiccional ha quedado acreditada la notificación en forma de la repetida resolución expresa de 29 de julio de 1993, y así nos encontramos con que el Ayuntamiento de Vélez-Málaga mantiene que tal notificación se realizó, de un lado mediante la remisión de carta certificada con acuse de recibo a D. José Antonio Gallego González, en su calidad de representante de los segregacionistas, en su domicilio de Madrid. De otro lado, se intenta acreditar la notificación mediante la aportación del texto de un fax remitido desde el Ayuntamiento de Vélez-Málaga a la Tenencia de Alcaldía de Torre del Mar, y se aporta asimismo certificación de la Secretaría del Ayuntamiento de 10 de junio de 1996, en la que se da fe de la existencia del fax y del envío del mismo, y asimismo se aportan recortes de periódicos a fin de acreditar por su contenido que D. Manuel R. G., en su calidad de promotor de la Segregación tuvo conocimiento de la resolución de 29 de julio de 1993, así como que tal conocimiento resulta del acta del Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga de 2 de septiembre de 1993. Pues bien, respecto de lo anterior, es menester declarar en primer lugar y por lo que se refiere a la carta certificada que en modo alguno se prueba la recepción de la misma por el interesado o por alguna de las personas a que se refiere el artículo 80 de la L.P.A., sin que en la copia del certificado que se aporta, conste el reverso de la llamada "Tarjeta Rosa", en la que se hacen constar la fecha de la entrega y los datos del receptor.

Luego de lo anterior resulta la no acreditación, por parte de la Administración, de la notificación de la resolución de 29 de julio de 1993, cuya práctica mantiene y cuya recepción se niega por la parte actora.

No puede esta Sala, por otra parte dar por válida la notificación por fax a uno de los promotores de la segregación, concretamente al Sr. R. G., toda vez que la persona que consta en el expediente administrativo como representan-

te de los segregacionistas y cuyo domicilio se designó a efectos de notificación es el Sr. G. A., luego es a él a quien habrá de dirigirse la misma de conformidad con el artículo 79.1 de la L.P.A., en relación con el artículo 69.1 y artículo 80.1 del referido cuerpo legal.

Sin que tampoco pueda acoger esta Sala, a los efectos pretendidos por la Administración, el hecho de que por el contenido de los recortes de periódico aportados, o por el Acta del Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, a que antes nos hemos referido, pueda tenerse por notificado del contenido íntegro de la referida resolución expresa al representante de los promotores de la Segregación, sin perjuicio de que tales manifestaciones puedan hacer presumir el conocimiento de la misma, pero considerando esta Sala de aplicación el principio *pro actione* que rige en esta jurisdicción, y la circunstancia además, de que el Sr. R. G. representa a una gran cantidad de personas, los datos antedichos que demuestran el conocimiento de la resolución, no pueden determinar la pérdida del derecho a la acción, y por ello, con un criterio de pureza de las formalidades, se decanta por la exigencia del acreditamiento de que la notificación de la resolución en su integridad fue realizada, acreditamiento que no se ha producido.

Luego de lo anterior resulta que no quedando probada la práctica de la notificación en legal forma, tal circunstancia determina la imposibilidad de que la invocada causa de inadmisibilidad relativa a la falta de agotamiento de la vía previa pueda prosperar, toda vez que la falta de interposición del recurso de alzada cuando es debida a la defectuosa notificación del acto recurrido (como ocurre en el supuesto que nos ocupa tal y como hemos venido examinando) no puede redundar en perjuicio del particular interesado, y en suma la falta del recurso de alzada no impide entrar a conocer del fondo del asunto si existen elementos suficientes para ello (Sentencias del Tribunal Supremo de fechas 9 de octubre de 1980 y 26 de febrero de 1983 [RJ 1983\6026]). Resultando de lo expuesto la improcedencia de estimar la causa de inadmisibilidad objeto del presente Fundamento Jurídico, y el mismo razonamiento nos lleva inexcusablemente a desestimar la otra causa de inadmisibilidad alegada por el Ayuntamiento codemandado, relativa a la extemporaneidad del escrito de interposición del presente recurso Contencioso-Administrativo [ex artículo 82. f) de la L.J.C.A. de 1956], toda vez que el planteamiento de la misma radica en partir de la fecha de 3 de agosto de 1993 (en que mantiene se recibió la carta certificada) o de la de 6 de agosto de 1993 (de remisión del fax referido), y estimar que la interposición del recurso Contencioso-Administrativo hubo de realizarse como fecha tope el 6 de octubre de 1993, pero al no considerar como hemos expuesto efectuada la notificación en aquellas fechas, es

a partir del momento en que se solicitó la ampliación del recurso a la resolución expresa desde el que ha de contarse el plazo, luego la causa de inadmisibilidad por extemporaneidad del recurso también ha de correr la misma suerte desestimatoria.

QUINTO: Se alega también la inadmisibilidad por extemporaneidad del escrito de demanda, invocando en apoyo de la misma el artículo 82. g), en relación con el artículo 67.2 de la L.J.C.A., de 1956. Pues bien, en relación con la misma, señalar en primer lugar, que el primero de los preceptos legales citados no guarda relación alguna con la causa invocada, toda vez que el mismo se refiere exclusivamente a los requisitos de forma que nada tiene que ver con los aducidos por la Administración que alega, sin que tampoco pueda ser de aplicación el contenido del artículo

67.2 del referido cuerpo legal, toda vez que cuando la parte recurrente solicitó la ampliación del recurso, le quedaban todavía nueve días para formalizar la demanda, habiéndose solicitado la ampliación correctamente, toda vez que se realizó de conformidad con el artículo 46 de la Ley Jurisdiccional vigente a la fecha a que se contrae el recurso.

SEXTO: Por último, y en relación a la alegación realizada por la Junta de Andalucía relativa a la causa de inadmisibilidad del artículo 82.f) de la L.J.C.A. de 1956 en relación con el artículo 57.2, f) de dicho cuerpo legal, por falta de la comunicación previa del artículo 110.3 de la Ley 30/1992 (RCL 1992\2512, 2775 y RCL 1993, 246), es menester señalar que es criterio reiterado de esta Sala, que la omisión de la comunicación previa de la interposición del recurso Contencioso-Administrativo al órgano autor del acto impugnado, no puede provocar la inadmisión del recurso, por una parte, por el carácter antiformalista que inspira la jurisdicción en cuyo seno nos encontramos, y de otra parte, porque el artículo 57.3 de la L.J.C.A., de 1956, dispone la subsanación de dicho defecto cuando se hubiere observado, subsanación que no haría sino retrasar la resolución de este proceso y aumentar los trámites procedimentales. Por lo expuesto y en atención al principio de tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 24 de la Constitución Española (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875), y siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en Sentencia 76/1996, de 30 de abril (RTC 1996\76), procede la desestimación de la analizada causa de inadmisibilidad.

SÉPTIMO: Luego una vez analizadas las inadmisibilidades que habían sido alegadas respectivamente por la Administración Autonómica y por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, y determinada la no procedencia de su estimación,

hemos de pasar a examinar las concretas causas de nulidad que se esgrimen por la parte demandante en su escrito de demanda, y así nos encontramos en primer lugar que se invoca la nulidad de la resolución de 29 de julio de 1993, dictada por el Sr. Consejero de Gobernación y Administración Local de la Junta de Andalucía alegando de un lado “falsedad ideológica y material de los documentos en que se basa, así como por falsedades intrínsecas en que incurre la misma” y de otro, por “haber sido dictado por órgano manifiestamente incompetente”, luego es a este segundo aspecto al que hemos de referirnos en primer lugar porque de ser acogida tal causa de nulidad, que de conformidad con el artículo 47 a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, determinaría la nulidad de pleno derecho, haría innecesario el estudio de la causa invocada en primer lugar, y a tal respecto hemos de partir del contenido de la resolución cuya nulidad se postula, pues bien, de un examen del mismo se evidencia con obvedad que su núcleo fundamental está constituido por un examen, análisis y posterior resolución relativa a la concurrencia o no concurrencia del “quórum o mayoría de vecinos” que exige el artículo 11 del Reglamento de Población y Demarcación de 11 de julio de 1986 (RCL 1986\2662), para la alteración de términos municipales por segregación parcial de los mismos. Luego el primer problema que se plantea es determinar si la resolución expresa de julio de 1993, lo que resuelve es una cuestión de fondo o de forma, y para resolver tal cuestión hemos de acudir al artículo 14 del Reglamento de Población citado, en el que se establecen los documentos que habrán de acompañarse a los expedientes de alteraciones de términos municipales, y nos encontramos, en lo que aquí nos interesa a los efectos objeto de examen a la cuestión que se nos plantea, que en el apartado d) se exige la aportación de “Certificación del Secretario relativa al número de electores, habitantes y vecinos de los términos municipales y de la porción que se pretenda segregar”, y en el número 4 de dicho precepto se exige “Certificación del Secretario del Ayuntamiento respectivo, extendida al final de las firmas que suscriban la solicitud, que los firmantes figuran como residentes y vecinos en el padrón municipal”. Luego en el momento a que se presenta la solicitud los únicos requisitos que han de cumplirse son los del artículo 14, que evidentemente son de carácter formal y su contenido habrá de ser posteriormente analizado y puesto en relación con las circunstancias concurrentes por el órgano competente a efectos de concurrencia, sin que el referido artículo exija que en ese momento se acredite la concurrencia de la mayoría o quórum necesario, ya que tal extremo constituirá una cuestión de fondo y por lo que se refiere a la resolución que nos ocupa, hemos de señalar que la propia Administración, en la misma habla de “cuestión crucial”, y efectivamente es tan crucial, hasta tal punto que se trata de determinar cual es el padrón aplicable para el cómputo de tal mayoría.

Luego el Director General no estaba sino resolviendo una cuestión de fondo, cuando el órgano competente a tal fin, de conformidad con el artículo 13 del tan repetido Reglamento de Población, no es sino el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma mediante Decreto, por lo tanto en modo alguno es ajustado a derecho acordar la caducidad del expediente por el Director General apoyándose en los artículos 54, 71 y 99 de la L.P.A., cuando lo que se está haciendo de forma clara y manifiesta como hemos señalado es resolver sobre una cuestión de fondo, para la que resulta de conformidad con lo anteriormente expuesto manifiestamente incompetente, sin que sea de recibo que justifique la resolución en una remisión al artículo 42 de la Ley 6/1983, de 21 de julio (RCL 1983\1899 y LAN 1983\1165), del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que no es sino una norma en blanco, sin citar para nada la norma estatal a la que se remite. Simplemente invoca una norma en blanco de remisión que habría de ser integrada. Sin que por otra parte pueda integrarse el contenido de la resolución impugnada en ninguna de las atribuciones que la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 (RCL 1957\1058, 1178 y NDL 25852) establece en su artículo 16 a los Directores Generales. Luego hemos de concluir que la resolución de 29 de julio de 1993, dictada por el Director General de Administración Local y Justicia, resuelve una cuestión de fondo, y por tanto es nula de pleno derecho por falta de competencia del mismo al venirle atribuida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma.

Luego como veíamos al inicio del presente Fundamento Jurídico, en el ámbito de la nulidad de la resolución expresa se planteaba, de un lado un tema formal, la falta de competencia del órgano que la dictó, y de otro, una cuestión de fondo, en cuanto a su contenido; pues bien, al haberse apreciado la nulidad de pleno derecho de la resolución por incompetencia de dicho órgano, la cuestión relativa a si el contenido de la misma se ajustaba a derecho no puede ser examinada en relación con la misma al declararse nula de pleno derecho; si bien, ello sin perjuicio de que se proceda a su examen en relación con el acto presunto desestimatorio.

OCTAVO: Procede a continuación pasar a examinar la invocada nulidad de acto desestimatorio presunto por infracción del ordenamiento jurídico.

Previamente esta Sala ha de determinar como se apunta en la contestación a la demanda, si bien en relación con la resolución expresa, si teniendo en cuenta que de conformidad con el artículo 12 del Reglamento de Población, es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo Superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, puede esta Sala entrar a conocer

del fondo de la cuestión que se nos plantea prescindiendo de dicho informe, y en tal sentido hemos de señalar con apoyo entre otras de las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 (RJ 1994\955), 24 (RJ 1994\961) y 28 de febrero (RJ 1994\964), y 7 de marzo de 1994 (RJ 1994\1666), que el régimen de impugnación de resoluciones presuntas no consiente como solución la nulidad de actuaciones y retroacción del expediente administrativo para que se cumplan los requisitos omitidos, sino que exige el enjuiciamiento de las cuestiones sustantivas conectando esta solución con el derecho de todo ciudadano a un proceso sin dilaciones indebidas y en suma a la efectividad de la protección judicial. Luego de conformidad con tal doctrina y teniendo en cuenta, tal y como señalábamos al inicio de la presente resolución que se cumplen todos los requisitos para que proceda la impugnación de la desestimación presunta por parte de la Junta de Andalucía de la petición de Segregación, esta Sala ha de entrar a resolver en plenitud sobre dicho acto presunto de contenido desestimatorio.

Precisar en cuanto a las Sentencias, que el Ayuntamiento de Vélez-Málaga invoca en su escrito de conclusiones en apoyo de su posición relativa a la imposibilidad de que se entre a conocer del tema planteado sin el previo informe del Consejo de Estado, o en su caso del Consejo Consultivo de la Junta de Andalucía, que las resoluciones no son de aplicación al supuesto que nos ocupa, y así en concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1994 (RJ 1994\8690), el supuesto que contempla no guarda similitud con el planteado en este recurso, toda vez, que trata de una impugnación directa contra un Real Decreto dictado por el Gobierno, sin haberse oído al Consejo de Estado; la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 1995 (RJ 1995\9926): se refiere a un procedimiento de elaboración de un Decreto por el "Consell" de la Generalidad Catalana; la de 27 de noviembre de 1995 (RJ 1995\9926): a un Decreto dictado por la Junta de Andalucía para la regulación de un establecimiento de Óptica; y por último la Sentencia del Tribunal de 3 de junio de 1996 (RJ 1996\4923): trata de un Decreto de la Comunidad Autónoma de Baleares que aprueba el desarrollo reglamentario de la Ley Autonómica del Impuesto sobre Instalaciones que incidan en el medio ambiente.

NOVENO: Pasamos a continuación al examen de la petición formulada por la parte recurrente de anulabilidad del acto presunto por infringir: a) Los artículos 137 y 140 de la Constitución Española (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875); b) La Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985 (RCL 1985\799, 1372 y ApNDL 205) (exposición de motivos, artículo 1, artículo 2, artículo 6.1 y artículo 13); c) La Carta Europea de Autonomía Lo-

cal de 15 de octubre de 1985 (RCL 1989\412), ratificado por Instrumento de 20 de enero de 1988, B.O.E. de 24 de febrero de 1989, y en vigor desde el 1 de marzo de 1990; d) Doctrina del Consejo de Estado; e) Doctrina del Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia. Del amplio relato que se contiene bajo el epígrafe X/B del escrito de demanda, la parte actora viene en resumen a concluir en una vulneración por parte de la resolución presunta desestimatoria de los principios generales informadores de la Autonomía Local, sin concreción al caso concreto que se nos plantea, limitándose a realizar una exposición doctrinal sobre el contenido de la Autonomía Municipal mediante diversos dictámenes del Consejo de Estado, y citando distintas Sentencias del Tribunal Supremo y de distintos Tribunales Superiores de Justicia y su plasmación legislativa tanto a nivel nacional como europeo, además de realizar una enumeración de las distintas segregaciones municipales habidas en nuestro país. Debiendo al respecto señalar, haciendo esta Sala suyo el razonamiento contenido en Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en supuesto de similares características al que nos ocupa, dictada el 1 de abril de 1998 (recurso 2.294/1994), que la referencia a la autonomía municipal que se realiza, no es del todo correcta, toda vez que la misma viene referida en los artículos 137 y 140 de la Constitución Española (RCL 1978\2836 y ApNDL 2875) en relación, entre otros, a los municipios -y no a las porciones de los mismos que pretenden su segregación de los municipios preexistentes, lo que determina que para llegar a alcanzar la autonomía municipal que es indiscutible, es necesario que previamente se adquiriera la condición de municipio, y para llegar a tal condición han de cumplirse una serie de requisitos, que son los que evidentemente hemos de examinar si concurren o no a los efectos de determinar si es o no procedente la pretensión actora.

DÉCIMO: Luego llegados a este punto, hemos de pasar a examinar si concurren o no los requisitos exigidos por la normativa aplicable para que pueda tener favorable acogida la petición de Segregación del núcleo de Torre del Mar del municipio de Vélez-Málaga, para su constitución en municipio independiente, y así, en primer lugar, hemos de determinar si concurre el requisito relativo al quórum necesario, es decir, la mayoría de vecinos de la parte a segregar, de conformidad con el artículo 11.1 del Reglamento de Población de 1986, artículo 9.3 del RDL. 781/1986 (RCL 1986\1238, 2271 y 3551) y artículo 14.3 del RD 1.690/1986 (RCL 1986\2662), requisito cuya trascendencia pone de relieve el hecho de constituir manifestación de voluntad del núcleo de población diferenciado y situado en el término a que se refiera la segregación pretendida, a fin de crear sobre el mismo un nuevo municipio.

La relevancia de esta mayoría, es pues determinante, y obviamente no puede desconectarse de la exigencia básica del requisito de población, insita en la base fáctica, social y geográfica de la que exista un núcleo de población territorialmente diferenciado. Luego sentado lo anterior, nos encontramos con que la primera cuestión de trascendental importancia que se nos plantea es la referente a determinar la fecha a que ha de referirse el requisito poblacional, pues bien, tal y como señalábamos anteriormente al tratar de la nulidad de la resolución expresa por incompetencia del órgano que la dictó el artículo 14 del referido Reglamento en su apartado 3, d) así como en el apartado 4, establece la necesidad de que se acompañe al expediente de segregación dos certificaciones del Sr. Secretario del Ayuntamiento, relativas al número de electores, habitantes y vecinos de los términos municipales, y de la porción que se pretende segregar, y otro relativo a que los firmantes figuran como residentes vecinos en el Padrón Municipal, extendido al final de las firmas. La parte recurrente justifica el cumplimiento de dicho requisito en cuanto a la parte formal de su aportación mediante los documentos 8.4, 8.5 y 8.6 de los que acompaña a la instancia cierre; el primero de los mismos consistente en certificación del Sr. Secretario del Ayuntamiento de Vélez-Málaga de fecha 23 de noviembre de 1988, por la que se certifica el número total de habitantes del término municipal de Vélez con referencia a certificación de 1 de enero de 1988, así como el número total de personas empadronadas en el núcleo de Torre del Mar; en segundo lugar, certificación del referido fedatario público, de la misma fecha que la anterior, relativa al número de electores en referencia al municipio y al núcleo de Torre del Mar. Luego para determinar si tales datos son válidos a los efectos de la concurrencia, no ya del requisito formal de la aportación de documentos, sino a los más trascendentales de determinar si concurre o no la mayoría de vecinos a que nos hemos venido refiriendo, se hace preciso fijar la fecha a la que han de ir referidos los mismos. Y en este sentido, es menester partir del dato fáctico de que la petición de segregación se formalizó por los promotores de la misma el día 15 de marzo de 1991, en que tuvo entrada en el correspondiente Registro del Ayuntamiento de Vélez-Málaga escrito en el que el representante legal de los promotores “Formaliza la solicitud de que se tuviera por iniciado, se trámite por los cauces legales y reglamentarios prevenidos y se resuelva favorablemente este expediente que promueve al objeto de que se decrete la segregación del núcleo de población de Torre del Mar y su zona de influencia del municipio de Vélez-Málaga para su constitución en municipio independiente, con la denominación de Torre del Mar y capitalidad”. Pues bien, esta fecha es la que ha de tomarse como referencia a los efectos a que nos estamos refiriendo, y ello en concordancia con la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2000 (RJ 2000\3878), que viene a establecer que los actos anteriores a dicha pre-

sentación se conforman como actos preparatorios de los vecinos que pueden cuajar o no en una propuesta, y si cuajan, como sucede en el supuesto que nos ocupa, se traducirán en la tramitación legal una vez presentado el expediente finalizado en el Ayuntamiento, para posteriormente elevarlo a la Junta de Andalucía, luego es a esa fecha a la que habrán de referirse los datos poblacionales, otra cosa es el momento en que se exterioriza y plasma la voluntad segregacionista por parte de los vecinos, que no es sino un dato inamovible a la fecha en que se realiza. Luego conjugando estas premisas básicas, nos encontramos de un lado con que las certificaciones del Sr. Secretario exigidas por el Reglamento de Población en su artículo 14, habrán de ser referidas al momento en que se formalizó la solicitud y serán tales cifras las que se habrán de utilizar para determinar si las adhesiones a la segregación, que como hemos dicho una vez realizadas quedan ya ajenas a cualquier devenir, son suficientes para alcanzar la mayoría. Y evidentemente las certificaciones aportadas no son válidas a los efectos examinados porque datan del año 1988, cuando, como hemos sentado, la solicitud se presentó en marzo de 1991, luego lo correcto hubiera sido que tales certificaciones se hubieran solicitado y expedido a esa fecha y con referencia al padrón existente en la misma. No pudiéndose considerar como padrón aplicable a los efectos que nos ocupan el renovado de 1991, tal y como mantiene el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, toda vez que el mismo no queda ultimado hasta el año 1992 (así consta el Informe del Sr. Secretario de dicha Corporación de 15 de octubre de 1992 –Documento núm. 4–, ramo de prueba de la misma), resultando por tanto de todo punto ilógico que se tomen como referencia unos datos inexistentes a la fecha de presentación de la solicitud. Pues bien, partiendo de lo anterior, y existiendo en los autos una certificación del Sr. Secretario del tan repetido Ayuntamiento de 22 de marzo de 1992, en la que a petición de la Junta de Andalucía, en referencia al padrón de habitantes de 1990, con las altas y bajas habidas hasta el 28 de febrero de 1991, aparece en la zona que los promotores pretende segregar (OPCIÓN A, de las descritas en el Proyecto de División), 8.556 personas, certificando asimismo que el número de proponentes de la segregación que figuran con la calidad de vecinos residentes en dicho territorio y a dicha fecha es de 4.072.

Pues bien, esta Sala en concordancia con lo que ha venido exponiendo, estima que la primera de las certificaciones antedichas, es la que ha de ser tenida como base a los efectos del presente recurso y la cifra de los 8.556 habitantes vecinos y residentes certificados en la misma constituye el total sobre el que habrá de calcularse la mayoría que quedaría en 4.279 habitantes con las condiciones descritas, ahora bien, sin embargo esta Sala, por el contrario, no estima con virtualidad a los efectos de la determinación de la mayoría, la se-

gunda de las certificaciones de 23 de marzo de 1992, en la que se cifran los vecinos y residentes en la OPCIÓN A, con referencia al padrón que hemos señalado y con las altas y bajas a 28 de febrero de 1991 en 4.072, y ello en base a las siguientes consideraciones:

1º. Porque es al tiempo de manifestar por parte de los vecinos su voluntad de segregarse cuando ha de concurrir su condición de vecino residente en la zona a segregar, quedando tal manifestación como un dato inalterable en el tiempo independientemente de las vicisitudes de la persona que exteriorizó su voluntad en aquel momento.

2º. Porque la OPCIÓN A, tal y como queda acreditado de las actuaciones y se recoge en múltiples informes y certificaciones del Sr. Secretario y se admite por la Corporación demandada, es más amplio o mayor que el núcleo de Torre del Mar-Distrito-3, lo que determina inequívocamente que todo vecino o residente en dicho núcleo o distrito forzosamente había de serlo en el OPCIÓN A, luego conectado esto con lo anterior, resulta que la OPCIÓN A tiene relevancia sólo a los efectos de la cifra sobre la que ha de calcularse la mayoría.

Pues bien, sentado lo anteriormente expuesto, hemos de señalar que constan aportados al recurso (tomos 1 a 10) 4.134 certificaciones individualizadas por parte del Sr. Secretario en las que textualmente certifica: “que examinadas las escrituras de poder otorgadas ante los Sres. notarios de esta plaza D. Manuel T. P. (núm. 615 de 12 de abril de 1988, 48 pliegos), D. José U. M. (núm. 448 de 5 de abril de 1988, 47 pliegos) y D. Rafael F. M. (núm. 534 de 19 de abril de 1988, 44 pliegos), en las que se recogen las firmas de los proponentes de la segregación parcial del núcleo de Torre del Mar del municipio de Vélez-Málaga, con la finalidad de constituir una nueva entidad local; y visto asimismo el padrón municipal de habitantes resulta: que la persona cuyos datos se contienen en este documento aparece inscrita como residente en el núcleo de Torre del Mar”, para posteriormente consignar individualmente la persona a que se refiere la certificación, señalando su Documento Nacional de Identidad, su estado civil y su domicilio en el municipio, Distrito, Sección y Hoja, luego este dato es inalterable ya que cada una de las personas respecto de las que el fedatario certifica manifiestan su voluntad de segregación en escritura pública ante Notario, y respecto de cada una de ellas certifica su condición de vecino y residente, por tanto consta indubitadamente que estas personas que manifiestan su voluntad de segregarse, a la fecha en que se realizan las certificaciones individualizadas, tenían la condición expresada. Y como esta Sala, en congruencia con lo expuesto, estima que esta cifra es de la que ha

de partirse, conviniendo con la parte recurrente y a la misma han de añadirse las 11 firmas de los miembros de la comisión gestora, nos encontramos con $4.134+11=4.145$.

A partir de la misma hemos de pasar a examinar las concretas reclamaciones que realiza la recurrente en relación a personas excluidas, debiendo seguir la sistemática de determinar si aun resultando excluidas en distintas relaciones y certificaciones, sin embargo, consta su certificación individualizada (en cuyo caso evidentemente no podían ser de nuevo computadas) y de otro, si estando excluidas y no estando incluidas en las certificaciones individualizadas, sin embargo queda acreditada su condición de vecino y residente en el núcleo de Torre del Mar (en cuyo caso habrían de ser adicionados a los 4.145).

Y así, nos encontramos en primer lugar, respecto de 23 personas de las que la parte recurrente solicita certificación acreditativa de su situación desde el 1 de enero de 1987 al 28 de febrero de 1991, certificación que es emitida por el Secretario el 25 de febrero de 1991, en las que se hace constar su empadronamiento en el Distrito 3 correspondiente a TORRE DEL MAR, que independientemente de que fueran excluidas en alguna de las múltiples relaciones, sin embargo, habiendo sido comprobados por esta Sala uno por uno, encontramos que existen certificaciones individualizadas respecto de cada uno de ellos, luego siguiendo la sistemática expuesta no pueden ser ya incluidos en la cifra de partida, ascendente a 4.145.

Por otro lado, y en referencia a las 180 personas firmantes a favor de la segregación que resultan calificados como no inscritos como vecinos residentes, o que aparecen como duplicados en la certificación (documento núm. 4 de la demanda), hay que distinguir, respecto de los que en fase de prueba el Sr. Secretario, el 25 de febrero, emite la correspondiente certificación en cuanto a su situación, en primer lugar y como sistemática: a) Aquellos que estando incluidos en la referida certificación, sin embargo aparece su certificación individualizada (en cuyo caso no podrán ser ya adicionados a los 4.145 que tomamos como punto de partida).

b) Aquellos respecto de los que no conste certificación individualizada, pero sin embargo, se acredite su condición de vecino y residente en la zona a segregar.

Pues bien, examinados las 4.134 certificaciones individualizadas en relación con las 180, nos encontramos que de 8 de las personas que aparecen en

la lista de 180, aparece su correspondiente certificación individualizada, concretamente:

1. C. M., ANTONIO. DNI núm. ... (núm. 371. Tomo 1º).
2. C. B., RAFAEL. DNI núm. ... (núm. 529. Tomo 2º).
3. D. V., ANTONIO. DNI núm. ... (núm. 790. Tomo 2º).
4. G. S., JOSÉ MANUEL. DNI núm. ... (núm. 1180. Tomo 3º).
5. R. P., ISABEL. DNI núm. ... (núm. 2990. Tomo 8º).
6. R. D., ISIDORO. DNI núm. ... (núm. 3043. Tomo 8º).
7. S. C., ANTONIO. DNI núm. ... (núm. 3370. Tomo 9º).
8. S. S., JAVIER. DNI núm. ... (núm. 3465. Tomo 9º).

Y por otro lado aparece:

1. F. C., FRANCISCO. DNI núm. ... (núm. 944. Tomo 3º), constando en la certificación como residente en DISTRITO 2. SECCIÓN 4.

2. R. M., JULIA. DNI núm. ... (núm. 3070. Tomo 8º), aparece en el Distrito 1.

3. R. M., CARMEN. DNI núm. ... (núm. 3118 y 3119. Tomo 8º).

Luego de lo anterior resulta:

a) Que las 8 personas nominativamente designadas junto con su DNI al estar incluidas en las 4.134 certificaciones individualizadas, dejan inalterable esta cifra.

b) Que las dos personas que aparecen en Vélez-Málaga, han de ser excluidas de las 4.145, resultando 4.143.

c) Que las certificaciones individualizadas duplicadas referente a Carmen Rojo Mancilla, determina el restar uno a la cifra resultante de 4.143, quedando por tanto la cifra en 4.142.

Pues bien, ahora hemos de centrarnos en los restantes, de los que no consta certificación individual, 172, y distinguir los siguientes grupos:

A) Aquellos respecto de los que el Secretario certifica el 25 de febrero de 1997 determinadas circunstancias que motivaron su exclusión, pero que sin embargo, consta su empadronamiento en el Distrito 3 (Torre del Mar), de los que evidentemente habrá que excluir los 8 a que anteriormente nos hemos referido, de los que obra su certificación individualizada (núms. 21, 29, 43, 65, 145, 147, 166 y 176, según el número plasmado en la certificación de 25 de febrero de 1997): ascendiendo la cifra a 45 (concretamente los números 1-3-5-

14-16-19-33-34-38-39-40-41-45-58-59-61-69-73-74-78-80-87-88-92-98-99-109-111-114-118-119-121-122-123-125-140-141-149-150-152-154-161-165-173 y 178 de la certificación de 25 de febrero de 1997), con la deducción señalada, debiendo estos 45 ser adicionados a las 4.142 firmas + 45= 4.187.

Debiendo pasar posteriormente a examinar si los 127 firmantes que restan de los 180, de los que no constan certificaciones individualizadas y han sido excluidos, pese a que han firmado en los escritos de apoderamiento, se acredita que estaban empadronados en el Distrito de Torre del Mar, y para hacer dicha valoración, esta Sala ha examinado una por una las hojas de empadronamiento, comparándolas respectivamente con lo consignado por el Sr. Secretario en la certificación de 25 de febrero de 1997, respecto de la situación padronal de cada uno de los excluidos, y así en concreto nos encontramos:

a) 71 personas que el Secretario las pone como “NO FIGURAN EMPADRONADOS EN ESTE MUNICIPIO”, y sin embargo, en las hojas padronales correspondientes al padrón renovado a 1 de marzo de 1991, en relación con los documentos 44/23, constan como empadronados en el DISTRITO 3 correspondiente a Torre del Mar, y constan con referencia al padrón municipal de 31 de diciembre de 1990 como inscritos en el mismo municipio y en el mismo domicilio, luego evidentemente tenían que estar en un domicilio del Distrito 3: 69 que habrán de añadirse a los 4.187, ascendiendo a 4.256 (con los once promotores).

Habiendo 12 que con referencia a esos mismos datos aparecen en el mismo municipio pero en otro domicilio, 6 en los que no pone nada en el epígrafe correspondiente, 2 que no constan empadronados, 1 en que no pone nada, luego no pueden ser computados.

B) Por otro lado, nos encontramos aquellos a los que el Sr. Secretario los señala como empadronados en otros núcleos distintos de Torre del Mar, y sin embargo en las hojas padronales y en referencia a los datos citados, constan empadronados en el referido DISTRITO 3, y en el mismo municipio y domicilio: 12, que han de adicionarse a los 4.256, y ascenderán a 4.268.

Existiendo 13 que aun cuando se consignan como dados de baja o que han cambiado de domicilio, sin embargo, como anteriormente hemos expuesto, el hecho de manifestar su voluntad de segregación es inalterable en el tiempo, y por tanto han de ser computados. Por tanto a los 4.268, se añadirán esos 12 y estamos ante 4.280.

Luego de lo expuesto resulta que cuando menos hay 4.280 firmas válidas con las que se alcanzaría la mayoría necesaria exigida por los preceptos que tantas veces hemos citado.

Sin que del resto de los excluidos pueda acreditarse a través de las hojas padronales su empadronamiento en el Distrito de Torre del Mar, bien porque conforme a las hojas padronales coinciden con el lugar que se señala, bien porque en tales hojas aparecen en referencia al padrón anterior como no empadronados, o empadronados en el mismo municipio en otro domicilio, o en otro municipio.

UNDÉCIMO: Sentado lo anterior, y partiendo tal y como hemos dejado señalado, la concurrencia del requisito de la mayoría al que nos hemos venido refiriendo, y teniendo en cuenta que la voluntad mayoritaria de un grupo de vecinos de segregar la parte del territorio de un término municipal en el que residen, no es por sí sólo determinante de la procedencia de la misma, sino que es necesaria la concurrencia de causas objetivas tendentes a acreditar la incidencia de un hecho diferencial, que en orden a la mejor gestión de los intereses de una agrupación humana requiere la creación de un nuevo municipio, sin detrimento de la viabilidad del resto de la parte no segregada que no puede ver mermada la calidad de vida comunitaria que dimana de los servicios existentes al tiempo de la segregación y una previsión en el mismo orden de un desarrollo adecuado; así en concreto, el artículo 13.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que “la creación de nuevos municipios, sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados, y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no supongan disminución de la calidad de los servicios que venían siendo prestados”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, y el artículo 8.1 del Texto Refundido, que al regular la segregación, establece que no podrá segregarse parte de un municipio si con ello se priva a éste de las condiciones previstas en el artículo 13.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.2 del Reglamento de Población, que establece que será necesario que los nuevos municipios que se segreguen no queden privados de dichas condiciones. Luego conforme a lo anterior, resulta que tal y como se mantiene por el Tribunal Supremo en Sentencia de 5 de octubre de 2000, el único requisito reglado necesario a observar en el caso de segregación para constituir otro municipio independiente es el exigido en el artículo 13.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, anteriormente enunciado; luego se hace preciso en primer lugar analizar la concurrencia del mismo,

de un lado si efectivamente concurre “un núcleo de población territorialmente diferenciado”, y de otro la suficiencia de recursos y no disminución de los servicios que venían siendo prestados, que anteriormente hemos señalados, y la concurrencia de tales requisitos habrá de examinarse valorando los documentos aportados a los efectos de cumplir la exigencia del artículo 14 del Reglamento de Población, y evidentemente en relación con la prueba practicada en esta sede jurisdiccional.

DUODÉCIMO: Una vez expuestas las premisas básicas, hemos de entrar a analizar la concurrencia o no del requisito relativo a “núcleo de población territorialmente diferenciado”. Pues bien, llegados a este punto, nos encontramos con que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, remite en su artículo 13 a la legislación de las Comunidades Autónomas sobre régimen local todo lo relativo a la creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales, lo que en el caso de nuestra Comunidad Autónoma de Andalucía tiene su plasmación normativa en la Ley de Demarcación Municipal del Parlamento Andaluz 7/1993, de 27 de julio (RCL 1993\2600 y LAN 1993\241), cuyo artículo 8.1 establece “que entre aquel y el municipio matriz exista una franja de terreno clasificado como suelo no urbanizable de 7.500 metros entre los núcleos principales”, es decir, el concepto jurídico indeterminado “núcleo de población territorialmente diferenciado”, y en concreto su margen de subjetividad en su apreciación queda concretado a una cifra kilométrica, pero es evidente que dada la fecha de publicación de dicho cuerpo legal y la de presentación de la solicitud de segregación, no puede ser aplicada. Luego ha de ser integrado por esta Sala a los efectos de determinar su concurrencia y por supuesto partiendo de las exigencias de la legislación establecida existente a la fecha señalada, y siempre partiendo de que la Carta Europea de Autonomía Local que invoca la actora en apoyo de sus pretensiones, Carta de 15 de octubre de 1985 (asumida por España, mediante instrumento de ratificación de 20 de enero de 1988), no se refiere, como pretende dicha parte recurrente, a la autonomía del municipio en sentido estrictamente sociológico y demográfico, ya que lo cierto es que en su articulado conceptúa y determina el alcance de la autonomía local en el marco de la ley, y por tanto de la exigencia de fijar su alcance en la atribución y ejercicio de competencias que la hagan viable jurídica y materialmente por las Entidades Locales, que no cabe por ello entender desprovistos de carácter jurídico.

Aparte del artículo 13.2 de la Ley 7/1985, que establece como hemos venido reiteradamente señalando la exigencia de “núcleos de población territorialmente diferenciados”; no encontramos con que el artículo 6 del Texto Re-

fundido de Régimen Local (RDL 781/1986, de 18 de abril), dispone que tampoco podrá segregarse ningún núcleo de población de un término municipal cuando se halle unido por calle o zona urbana a otro del Municipio originario, precepto este de idéntico contenido al artículo 8.2.b) del Reglamento de Población de 1986.

Luego de la normativa que venimos examinando, resulta el presupuesto a que aludíamos, cual es contar con una base de población territorialmente diferenciada, que atiende a dos de los tres elementos básicos del Municipio (artículo 11.2 de la Ley 7/1985). Y por otro lado, de la normativa expuesta, resulta también el condicionante relativo a la viabilidad económica del municipio resultante, la no disminución de la calidad de los servicios, a los que debe añadirse la no confusión de núcleos urbanos.

En el supuesto que nos ocupa, la parte recurrente pretende remitir a la historia, la existencia de núcleos de población territorialmente diferenciados respecto de Vélez-Málaga y Torre del Mar; pues bien, en tal sentido esta Sala ha de manifestar que de los datos obrantes en el expediente a los efectos históricos que nos referíamos, es especialmente trascendente el informe de la Sra. Encargada del Archivo Municipal de Vélez-Málaga, obrante a los folios 1.609 y siguientes del Expediente Administrativo, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1º) Que del Archivo en el que basa su informe la referida funcionaria, no resulta constancia documental de que durante los siglos XVI, XVII Y XVIII, Torre del Mar constituyera un municipio independiente, tan sólo se constata un fortín militar o plaza militar, hasta que en 1.665 se reconoce la ruina del edificio y se acuerda venderlo a quien lo repare y mantenga en buen estado, adjudicándosele por derecho de tanteo a la ciudad de Vélez-Málaga por 8.000 ducados.

2º) En relación al “Censo de Floridablanca” de 1.797, al que se refiere la parte recurrente en apoyo de su postura, el informe de la Encargada del Archivo Histórico, manifiesta que se conservaba copia del original en la Real Academia de Historia, manteniendo que no encuentra en tal documento reseña alguna de que el Castillo de Torre del Mar sea independiente.

3º) Que fue en el año 1.842, cuando Torre del Mar consigna un Ayuntamiento independiente, sin que se pueda precisar la fecha exacta, existiendo certificación de 1.848 del Cabildo celebrado en la ciudad, el 9 de agosto, por el que se informa a la Diputación Provincial en relación a la solicitud de los ve-

cinos de Torre del Mar para unirse a la matriz de que se segregaron. Habiendo, desde esa fecha, permanecido territorialmente unido a Vélez-Málaga.

De lo que resulta, a juicio de esta Sala, que en modo alguno puede considerarse que históricamente el núcleo de Torre del Mar haya constituido un municipio independiente de Vélez-Málaga, sino que por el contrario, los intentos de segregación no han resultado. Luego hemos de descartar el elemento histórico como referente en apoyo de la segregación pretendida.

Apela de otra parte la recurrente a factores sociales, culturales, económicos e incluso administrativos para mantener la diferenciación territorial, y así en fase probatoria en esta instancia jurisdiccional se acreditan los siguientes datos fácticos que una vez expuestos, analizaremos si pueden ser considerados como elementos determinantes integradores del concepto “núcleo de población territorialmente diferenciado”, pues bien, constan en la pieza de prueba de la parte actora:

a) Certificación del Sr. Secretario General Canciller del Obispado de Málaga de 24 de enero de 1997, que en el núcleo de población de Torre del Mar, funciona una Parroquia bajo la advocación de San Andrés, y en el núcleo de población de Vélez-Málaga funcionan tres Parroquias bajo la advocación de San Juan, San José y Santa María de los Clavos.

b) Consta al folio 1.429, firmado por el Sr. Apoderado de la empresa de Transportes Alsina Graells Sur, un organigrama de 28 de enero de 1997 (que por razones de extensión de esta Sentencia se da por reproducido), relativo a los servicios que “toman y dejan viajeros en las poblaciones de Vélez-Málaga y Torre del Mar, en las cuales existe una estación de autobuses independiente”.

c) Certificación del Sr. Director del Departamento de Málaga de la Compañía Sevillana de Electricidad, SA, de 3 de febrero de 1997, en el que se manifiesta: “Que la Compañía Sevillana de Electricidad, SA, tiene montada una oficina de Contratación, Cobranza y Atención al Público en c/ Las Yucas núm. ..., edificio Teide de Torre del Mar; y en Vélez-Málaga, en c/ Nueva núm. ... tiene una oficina donde se gestionan los servicios de Contratación Cobranza y Atención al Público y todos los Servicios Técnicos y Servicios Comerciales de la zona de la Axarquía”.

d) Certificación de 3 de febrero de 1997 del Jefe Provincial del Organismo Autónomo de Correos y Telégrafos de Málaga, en la que se certifica: “que la estructura del funcionamiento de los Servicios de Correos y Telégrafos en

el ámbito provincial no guarda necesariamente correlación con la división del término municipal existiendo términos municipales con una o varias oficinas atendiendo exclusivamente a las necesidades de la prestación de este servicio público. Así mismo certifico que en este momento las oficinas de Correos y Telégrafos existentes en Torre del Mar y Vélez-Málaga, funcionan autónomamente cada una de ellas respecto de la otra, en todos los servicios, postales y telegráficos, correspondiendo a efectos de encaminamiento de la correspondencia el código postal 29740 a Torre del Mar y 29700 a Vélez-Málaga”.

e) Oficio del Jefe de Servicio del Régimen Jurídico de la Delegación de Gobernación de Málaga en el que se manifiesta: “los datos que constan en este Registro Provincial de Asociaciones, de los solicitados, sobre Asociaciones de Empresarios y Comerciantes existentes en Vélez-Málaga y Torre del Mar: Denominación: Asociación de Pequeños Empresarios de la Madera y Corcho. Fecha de inscripción en la oficina de depósito de estatutos del I.M.A.C.: 29/06/77”.

f) Certificado de 24 de enero de 1997 del Sr. Presidente de la Asamblea Provincial de la Cruz Roja, acreditativo de la existencia de asambleas locales en Torre del Mar y en Vélez-Málaga.

g) Por el Director Provincial de Málaga de Telefónica, con fecha 31 de enero de 1997, se informa: “a) No existen oficinas en esta entidad independientes entre sí en Vélez-Málaga y en Torre del Mar, sino que las oficinas comerciales tienen su sede en Málaga capital. b) Existe diferenciación en la designación de las líneas telefónicas de los abonados en Vélez-Málaga (cuyos números comienzan por 250) y Torre del Mar (cuyos números empiezan por 254). c) Existe diferenciación en las Guías Telefónicas entre las entidades de población de Vélez-Málaga y Torre del Mar”.

h) Certificación de 27 de enero de 1997 del Sr. Delegado Provincial de la Consejería de Salud en Málaga de la Junta de Andalucía, informando de los servicios y coberturas correspondientes a los Centros de Salud de Vélez-Málaga y de Torre del Mar.

i) Certificación de 10 de febrero de 1997 del Sr. Delegado Provincial de Economía y Hacienda, en la que se señala que las Administraciones de Lotería existentes en la actualidad en Vélez-Málaga, son las núm. ..., ... y ..., mientras que las existentes en el núcleo de Torre del Mar son las núm. ... y ...

j) Certificación del Sr. Comisario del Cuerpo Nacional de Policía, Secretario General de la Comisaría de Málaga, de fecha 20 de febrero de 1997, en

la que se certifica: “que la única dependencia policial en la localidad de Vélez-Málaga en servicio, es la Comisaría Local de Vélez-Málaga, dependiente de esta Comisaría Policial, y ubicada en la barriada de Torre del Mar...”.

k) Certificación del Sr. Secretario General de la Excm. Diputación de Málaga, en la que se aporta organigrama del Servicio de Recaudación: Servicio de Aforos, en la que consta en la Zona ORIENTAL: Oficina 1º Vélez; Anexo: Torre del Mar.

l) Certificación de la Sra. Jefa de la Sección de Deportes de la Delegación de Turismo y Transportes de la Consejería de Turismo y Deportes de la Junta de Andalucía, por la que se relacionan los clubes de Petanca existentes en Torre del Mar y en Vélez-Málaga.

A lo que se añade celebración de Feria Anual y Romería independientes.

Pues bien, las circunstancias que quedan acreditadas a través de las certificaciones a que hemos hecho referencia, esta Sala estima que en modo alguno pueden ser consideradas como capaces de reunir o integrar el concepto “núcleo territorialmente diferenciado”. Ya que es evidente que el hecho de que exista una Parroquia en el núcleo de Torre del Mar no significa nada más que una ubicación según las necesidades que hayan sido apreciadas por el Obispado de Málaga, así en muchas ciudades y municipios existen parroquias distribuidas por todo el término municipal; tampoco se puede dar la trascendencia pretendida a la existencia de dos estaciones de autobuses, porque tal circunstancia vendrá determinada por la circunstancia que a nivel de servicios hayan sido tenidas en cuenta a los efectos de organización; tampoco la ubicación de la Comisaría o de la Casa-Cuartel en una parte del término municipal puede determinar a juicio de esta Sala que el núcleo en que se encuentre sea diferenciado respecto del municipio; tampoco lo es el que el núcleo de Torre del Mar y el municipio de Vélez-Málaga tengan distintos Códigos Postales, pues tal circunstancia es normal en todas las poblaciones, en que Correos las divide a efectos organizativos y les atribuye distintos Códigos Postales, al igual que sucede con los dígitos telefónicos en que es frecuente que las distintas zonas de un municipio tengan diferentes los dos primeros dígitos del número del abonado (que a la fecha actual sería el 4º y 5º); la celebración de fiestas populares tampoco es significativo a los efectos objeto de examen, toda vez que también es frecuente que los distintos barrios o zonas de una población tengan su feria independiente; ni tampoco lo es la existencia de dos oficinas de la compañía Sevillana de Electricidad, pues la ubicación de distintas sedes en una misma población obedece a cuestiones de facilitar el servicio al cliente y

evitar desplazamientos; lo mismo es la existencia de Centros de Salud, etc. Luego de lo expuesto resulta que, ni por motivaciones históricas, ni por motivaciones relativas a la ubicación de distintos servicios, la parte actora ha acreditado el requisito fundamental de “núcleos territorialmente diferenciados”.

Pero es que además, nos encontramos con que omite en el apartado XI B de su demanda, relativo a dicho requisito, cualquier alusión a la distancia existente entre el núcleo de Torre del Mar y el municipio de Vélez-Málaga. Cuando sin embargo, tal dato es de gran importancia a los efectos que su objeto de análisis, tan sólo alude en el apartado XI D de su demanda a que la aprobación del trazado definitiva de la Autonomía Málaga-Nerja, supondrá una auténtica barrera que rompe cualquier confusión de núcleos en el futuro.

DECIMOTERCERO: Pues bien, como antes señalábamos, el tema de la distancia es de importancia capital, ya que el propio Texto Refundido de Régimen Local (ex artículo 8.1) y el Reglamento de Población de 1986 (artículo

8.2 b) prohíbe la segregación de ningún núcleo de población cuando se halle unido por calle o zona urbana al municipio originario; es claro que tal extremo ha de ser examinado en referencia a las circunstancias existentes al momento en que se presentó la solicitud de segregación, pero es evidente también que teniendo en cuenta la trascendencia de la petición, que no pueden ser obviadas las perspectivas de futuro que existían en aquella fecha, puesto que las mismas habían de ser tenidas en cuenta, toda vez que una segregación no es cosa de un día, sino tiene una proyección en el tiempo importante. Es más la propia parte recurrente viene a admitir tal criterio cuando como hemos señalado apela al proyecto de autovía como coadyuvante a su posición de concurrencia de “núcleo de población territorialmente diferenciado”. Pues sí, esta Sala coincide con dicha parte, en que tal proyecto había de tenerse en cuenta, pero estima asimismo que las previsiones urbanísticas del término municipal también habrán de ser apreciadas. Encontrándonos que tales previsiones de futuro actualmente ya se encuentran plasmadas y posteriormente las analizaremos.

Vamos sin embargo en principio a remontarnos al momento en que los Promotores a favor de la Segregación elevan el expediente al órgano competente para su resolución, esto es al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por conducto de la Consejería de Gobernación, marzo de 1992; pues bien, consta en autos como documento núm. 7 de los aportados por el Ayuntamiento codemandado junto con su escrito de contestación a la demanda, certificación del Sr. Secretario del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, de 26 de

marzo de 1992, en la que se certifica en el año 1992, 1.200 metros (entresuelo urbano consolidado) 500 metros (teniendo en cuenta el planeamiento ultimado y en ejecución) y 350 metros teniendo en cuenta el parque acuático, luego estamos hablando ya en esa fecha de distancias mínimas, existe ya a tal fecha una práctica confusión entre el núcleo de Torre del Mar y Vélez-Málaga, pero es más, consta en el expediente administrativo el informe técnico realizado por el Arquitecto Municipal Sr. D. T., en el que se evidencia con claridad la evolución urbanística de la zona en que radican tales núcleos y además tal evolución se plasma por décadas y de los distintos planes se aprecia la tendencia total e inequívoca a dicha confusión territorial. Así manifiesta en concreto que “se observa un proceso de acercamiento, que en los últimos años crece de forma tan acelerada, que en el año 1990 prácticamente constituyen los asentamiento de Vélez-Málaga y Torre del Mar una unidad”. “El Plan General de Ordenación Urbana, actualmente en ejecución, a la vista de la evolución real, identifica ambos asentamientos como uno sólo, lo que hoy es un hecho evidente: han llegado a fundirse en uno sólo”, 12 de abril de 1992.

En lo que respecta al proyecto de autovía, que como anteriormente señalábamos esgrimía la parte actora como elemento disgregador, es menester declarar que del informe pericial practicado en esta instancia jurisdiccional con las debidas garantías de publicidad y contradicción, resulta que dicha autovía se encuentra ya realizada, pero sin embargo, consta acreditado al folio 13 del informe pericial, realizado por el Arquitecto D. César O. G., que el trazado de la autovía se realizó a los efectos de evitar la formación de una barrera entre Vélez-Málaga y Torre del Mar, “estableciendo las conexiones necesarias, entre norte y sur a través de vías de distinto nivel que no interfiriesen en la Autovía y dándole a estos enlaces la importancia que requería el caso”, y así figuraban la vía Vélez-Torre del Mar, mejorándola notablemente, y también el tramo final de la Carretera IntraProvincial de Arco, estableciendo en su paso bajo la Autovía un importante nudo de distribución y enlace, y también se impuso la necesidad de mantener sin interrupción los llamados Caminos Históricos, revalorizándose y dejando prevista su continuidad y su buen funcionamiento, sin interrupciones, y de los pasos inferiores que se establecen. Luego la no disgregación de Vélez-Málaga y el núcleo de Torre del Mar, ya fue prevista en el proyecto de trazado de la Autovía, viniendo a concluir el perito en que en la actualidad la Autovía y todos los pasos que se proyectaron son ya una realidad, con un sistema de penetración que garantiza la permeabilidad de las comunicaciones entre los dos núcleos y que se ha producido una importante mejora con relación a las vías que existían anteriormente.

Luego no queda en modo alguno acreditado que el proyecto de trazado de la autovía supusiera, como mantiene la parte recurrente, una barrera infranqueable entre ambos núcleos, por lo que tal argumento no puede tener favorable acogida.

Y como antes hemos señalado lo mismo que la perspectiva de la autovía que invocan los recurrentes ha de ser tenida en cuenta a los efectos del tema que se nos plantea por las razones expuestas, exactamente igual hemos de tener en cuenta las normas subsidiarias de planeamiento existentes en el Plan General de Ordenación Urbana, en confección en aquel momento (documento núm. 10 de los acompañados con la contestación a la demanda) y actualmente aprobado definitivamente en el año 1996. Pues bien, respecto de las normas subsidiarias de planeamiento es menester declarar que de los planes y fichas urbanísticas obrantes en el expediente administrativo queda también evidenciada la tendencia a la total fusión entre el núcleo urbano de Torre del Mar con el de Vélez-Málaga por el norte y con la Caleta por el Sur.

Y por lo que se refiere al Plan General de Ordenación Urbana, el Sr. Perito, en el análisis pormenorizado que realiza del mismo, viene a manifestar que el Plan General del municipio de Vélez-Málaga, al estudiar todos su suelo incluye como es necesario todo el término con la totalidad de sus núcleos urbanos y los diferentes suelos en los que estos se asientan, así como las distintas variables que inciden en ellos, y además señala que en el estudio de este Plan General se valora y se le presta una especial atención a una determinada zona del suelo del término municipal, teniendo en cuenta su estratégica situación geográfica y económica, su rápida evolución y el grado de desarrollo urbano que ha alcanzado, factores, todos ellos, que obligan a considerarlo como elemento fundamental para el futuro del municipio. Viniendo a manifestar que tal superficie se puede encerrar en la figura de un “triángulo”, que está definido por unos vértices muy característicos en los que están situados tres núcleos de población que con usos y formas diferentes se complementan entre ellos: Vélez-Málaga, como capital, al norte, en el interior, centro de gravedad socio-económica del conjunto, y las barriadas de Torre del Mar y Caleta de Vélez al Sur en la Costa. Y que los objetivos, las directrices y estrategias del plan consideran que el perímetro triangular que conforma esta conjunción tiene la suficiente escala territorial, las suficientes dimensiones como para definir una capital de tamaño medio, la que precisa que ahora y en su futuro inmediato la que es cabeza de la Axarquía y el Litoral Occidental Malagueño, y que además de esta idea fundamental, este planteamiento estudia los distintos objetivos que le asigna a otros núcleos de población de menor entidad que hay en el término municipal. Viniendo a concluir en que el Plan General ha estu-

diado todo el término con sus distintos núcleos y ha redactado toda la documentación preceptiva, incluyendo en ella toda la normativa necesaria y los correspondientes planos que guiarán este desarrollo de una forma equilibrada, y ha prestado una especial atención acorde con su importancia al triángulo Vélez-Caleta-Torre del Mar. Luego esta Sala estima que las previsiones urbanísticas existentes al momento de formalizar la petición de segregación y que se han ido materializando con el paso del tiempo, tampoco coadyuvan en la consideración de Torre del Mar como núcleo de población territorialmente diferenciado.

Pero es que a mayor abundamiento nos encontramos que los propios recurrentes en el proyecto de división que acompañan al expediente, a los efectos de cumplir los requisitos del artículo 14 del Reglamento de Población, viene a reconocer la inexistencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado con una sustantividad propia a los efectos del territorio a segregar, toda vez que manifiestan, al folio 12 del Proyecto de División acompañado a la misma CIERRE: “La circunstancia de que la práctica totalidad de la riqueza rústica imponible se encuentre en zona que circunda el núcleo de la capitalidad del Municipio, obligaría a establecer las bases de la *función* “habitantes”/”riqueza imponible” compensando la mayor riqueza imponible por unidad de superficie a asignar al resto del Municipio de Vélez-Málaga, con más extensión proporcional para el nuevo Municipio de Torre del Mar. Por lo que la cifra de 3.910 Hectáreas, o 39,10 km², habría de representar en este caso un *MÍNIMO*, A PARTIR DEL CUAL HABRÍA DE COMPUTARSE EL INCREMENTO DE SUPERFICIE que habría de atribuirse al nuevo Municipio.

Sin embargo, la configuración geográfica del actual término municipal de Vélez-Málaga, unida al emplazamiento de los núcleos separados de población de La Caleta de Vélez, al Este de Torre del Mar, y de los Almayates Alto y Bajo, al Oeste, determinan, junto con la ubicación del núcleo de la capitalidad del Municipio, al Norte, un triángulo que resta considerablemente las posibilidades de establecer una delimitación ajustada plenamente a las exigencias legales, sin incidir en la prohibición de constituir “enclaves” o sin crear “disfuncionalidades”.

Porque, efectivamente, cualquier alternativa imaginable para asignar al nuevo Municipio la adecuada superficie que habría de corresponderle, queda imposibilitada jurídicamente por las circunstancias geográficas de que se ha hecho mención. Sin que las distintas variables alcancen siquiera los 20 Km², o 2.000 hectáreas, que es LA MITAD de la extensión mínima con que habría de contar este nuevo Municipio.

Únicamente se salvaría este escollo en el supuesto de que los vecinos residentes en los núcleos de población de LA CALETA DE VÉLEZ, ALMAYATE ALTO Y ALMAYATE BAJO expresasen mayoritariamente su voluntad de quedar integrados en el nuevo Municipio de Torre del Mar, mediante su adhesión como promotores de este expediente en su fase inicial; o bien en el preceptivo trámite de información pública. A tal efecto, se ofrecen dos VARIANTES de delimitación, bien entendido que la primera de estas, “VARIANTE A”, constituye la propuesta definitiva y firme para el supuesto de que no se produjese aquella adhesión. O, en otras palabras, sometida a la condición de naturaleza negativa de que en el curso de este expediente no manifestasen los electores y vecinos residentes en los mencionados núcleos de población su voluntad de formar parte del nuevo Municipio de Torre del Mar. En otro caso, formalizada dicha adhesión, se entenderá que la propuesta de división definitiva y firme es la recogida en la “VARIANTE B”, de conformidad con sus fundamentos específicos.

VARIANTE A

LÍNEA DIVISORIA: Tomando como origen la desembocadura del ARROYO POZO MOYANO, sigue su curso ascendente en dirección Norte, atravesando la C.N. 340 y la Acequia de la Playa, hasta su confluencia con la antigua cañada de Málaga, hoy camino de Almayate. Continúa por el eje de dicha vía, bordeando la loma o Cortijo de El Peñón, que deja el Este, hasta su confluencia con la CAÑADA DEL CAPITÁN. Por el eje de ésta, y en dirección sensiblemente Norte con inflexiones hacia el Este y Noroeste, continúa hasta su confluencia con el ramal o vía pecuaria denominada CAMINO DE LA DEHESA que, en dirección Nordeste y Este, atraviesa la Acequia de la Vega de Anaya y el RÍO DE VÉLEZ hasta la confluencia con la ACEQUIA DEL JUEVES. A partir de este punto sigue el eje de dicha Acequia en dirección Nordeste y Este, hasta el cruce con la Carretera 335 de Alcalá la Real a Torre del Mar en el p.k. 80, 300, aproximadamente. La línea divisoria cruza en perpendicular la Carretera 335 en el expresa punto kilométrico, para continuar por el camino que, en dirección Este, con una ligera inflexión en ángulo recto Nordeste/Surdeste atraviesa el Camino del Higueral y el Camino de Torrox para continuar, en dirección Nordeste, hasta la confluencia con la antigua Cañada y Camino de Algarrobo, por el que sigue en dirección Sudeste hasta el punto en que vadea el RÍO SECO. Por el eje de este río, en sentido descendente y dirección Sur, continúa hasta su desembocadura en el mar. El resto de la línea perimetral envolvente coincide en toda su longitud con la línea litoral de la costa mediterránea, que sigue en dirección Oeste, hasta el punto de origen en la desembocadura del Arroyo del Pozo Moyano.

La línea descrita define una superficie interior aproximada de unas MIL SETECIENTAS (1.700) HECTÁREAS, que representa el 43,48 % del mínimo de 3.910 Has. Que habría de asignarse el nuevo Municipio (2.210 Has menos); extensión inferior, como se dijo anteriormente, a la mitad de la superficie que habría de corresponder al nuevo Municipio de Torre del Mar en aplicación de la normativa legal vigente”.

Luego realiza una construcción a la medida de sus posibilidades del núcleo a segregarse, y esta circunstancia hace decaer también el que pueda hablarse de un núcleo territorialmente diferenciado, toda vez que éste tendría que venir naturalmente determinado y no sin embargo ser constituido por los solicitantes en base evidentemente a las circunstancias de confusión entre núcleos a que nos hemos venido refiriendo. Luego, de todo lo expuesto resulta que esta Sala ha de concluir en señalar no concurrente el presupuesto exigido en el artículo 13.2 de la Ley de Bases 7 /1985, en cuanto a la existencia de “núcleos de población territorialmente diferenciados”.

DECIMOCUARTO: Pues bien, aun cuando lo anterior podría ya determinar la desestimación de la demanda por falta de dicho presupuesto, no obstante esta Sala estima la conveniencia de analizar, a los efectos de entrar a conocer sobre todas las cuestiones planteadas, la concurrencia de las restantes condiciones exigidas por la normativa aplicable y al inicio referidas relativas, una vez descartada la no confusión de núcleos ya analizada y resultando no concurrente, las referidas a la viabilidad económica de los municipios resultantes y la no disminución en la calidad de prestación de los servicios por los mismos de los que venían siendo prestados, pues bien, a tal respecto hemos de acudir al estudio económico que se aporta por los Promotores de la Segregación a los efectos de integrar el expediente y de cumplimentar las exigencias del artículo 14 del Reglamento de Población, y así un examen del mismo (folio núm. 2) nos lleva a considerar que el mismo se realiza partiendo de datos económicos del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y haciendo una aplicación porcentual de los mismos respecto del número de habitantes correspondientes al núcleo que pretendían segregarse, pero este razonamiento no nos es válido, o por lo menos, no nos es suficiente, toda vez que no podemos olvidar que los datos económicos concretados en los presupuestos anuales (1986 a 1990) de que se parte lo son en conjunción evidentemente de todos los sectores, agrícolas, servicios, turismo, concurrentes en su economía, teniendo en cuenta que como consta acreditado en los autos y se viene a reconocer por los propios recurrentes los sectores de riqueza existentes en Torre del Mar y Vélez-Málaga son distintos y en su conjunción se complementan; pero sin embargo en el informe económico no se individualiza a cada uno de los Municipios,

que en su caso resultarían de la segregación, teniendo en cuenta las fuentes de riqueza respectiva de que gozarían una vez segregados, siendo además un dato muy a tener en cuenta el carácter eminentemente turístico de Torre del Mar (con las frecuentes fluctuaciones que dicho sector lleva aparejado, con crisis periódicas y consiguientes altas y bajas y las muy escasas posibilidades de dedicación a otros sectores dado su escaso territorio, tal y como es delimitado por los recurrentes (1.700 hectáreas), que además como se evidencia de los planos obrantes en los autos, tanto a la fecha a que se remite la presentación de la petición, como posteriormente, está prácticamente en su totalidad edificado, lo que determinaría la imposibilidad o suma dificultad de otras fuentes de riqueza, y por otro lado los ingresos del Municipio de Vélez-Málaga evidentemente se encuentran suficientemente condicionados por dicho sector turístico. Luego no nos vale a los efectos examinados un estudio económico realizado sobre unos datos que provienen de unas fuentes de riqueza de sectores que conjugan en unos mismos presupuestos municipales; pero sin embargo no se contempla individualmente cada uno de los municipios resultantes y sus respectivas fuentes de ingresos. Resultando de lo expuesto que esta Sala estima que no se ha acreditado la concurrencia de la condición exigida por la normativa vigente en cuanto a la viabilidad económica de los municipios resultantes por no haber aportado los recurrentes datos que no ofrezcan duda alguna respecto a lo que con tal condición se pretende.

DECIMOQUINTO: Y ya por último, en cuanto a la no disminución en la calidad de prestación de los servicios que vienen siendo prestados, condición también necesaria para que sea factible la segregación, en primer lugar, esta Sala ha de manifestar que en modo alguno conviene con la parte recurrente en la afirmación que esta realiza (apartado XI K de su demanda) en el sentido de considerar a dicho requisito como ideológico o materialmente imposible de acreditar, toda vez que es evidente que son factibles medios probatorios aptos para justificar la concurrencia de dichos requisitos, así por ejemplo informes periciales acreditativos de que cada uno por lo menos de los servicios básicos que recibe el núcleo de Torre del Mar serían factibles que siguiera recibéndolos, evidentemente ya no se trata sólo de medios económicos para su mantenimiento o incluso para su establecimiento, sino de condiciones físicas y estructurales para su instauración, en las que sería evidentemente de trascendental importancia el espacio físico de ubicación y si tenemos en cuenta que de los planos aportados por las partes en el recurso es fácil vislumbrar como antes señalábamos, que el núcleo que se pretende segregar es en su mayor parte suelo urbano consolidado, y teniendo en cuenta la extensión superficial pretendida por los recurrentes, muy reducida, ambas circunstancias suponen en si mismas un inconveniente a los efectos de instalación de los equipamien-

tos derivados de los servicios mínimos y obligatorios del municipio propuesto, y ello con mayor razón si se quiere alcanzar un nivel de prestación de servicios como el que se ha venido prestando en el devenir del tiempo por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga; debiendo señalar además que en el proyecto de división a que nos hemos referido (P. D. 34. Capítulo VI. “Servicios Municipales”), en modo alguno existe concreción en cuanto a cada uno de los servicios, ubicación, forma en que se prestarían, se alude incluso genéricamente a posibles organizaciones mancomunadas, pero evidentemente hubiera sido necesaria la aportación de un estudio referente a cada uno de los servicios y de la forma en que vendrían prestados o incluso de la posibilidad de prestarlos a los efectos de realizar el necesario análisis comparativo de la normativa vigente viene a exigir cuando condiciona la posibilidad de segregación a que no se disminuyan los que venían siendo prestados.

DECIMOSEXTO: No se aprecia temeridad ni mala fe en las partes en orden a la condena en costas.

Vistos los preceptos legales de general aplicación,

FALLAMOS

Estimar parcialmente el presente recurso Contencioso-Administrativo y declarar la nulidad de la Resolución de la Dirección General de la Administración Local de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía de 29 de julio de 1993, y no haber lugar a la nulidad del acto presunto denegatorio de la petición de segregación del núcleo de población de Torre del Mar del municipio de Vélez-Málaga para su constitución en municipio independiente por ser ajustado a derecho. Sin expresa condena en costas.

Líbrese testimonio de esta Sentencia para su unión a los autos.

Firme que sea la misma y con testimonio de ella, devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia.

Así por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN. Dada, leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Ponente que la ha dictado, estando celebrando audiencia pública en el día de su fecha, ante mí, el Secretario. Doy fe.

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 156/2005, de 9 de junio (BOE de 8 de julio). Ponente: García-Calvo y Montiel (Cuestión de constitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 24.1

otros:

Objeto: Párrafo primero del art. 136 del Código civil en relación con el art. 24.1 de la CE.

Materias: Tutela judicial efectiva: indefensión. Plazo preclusivo de ejercicio de una acción caducada sin que el agente haya podido conocer de los hechos que lo legitimarían para interponerla.

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

Se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto al párrafo primero del art. 136 del Código civil. Se duda si este precepto, en cuanto impide al marido impugnar su paternidad matrimonial una vez transcurrido un año desde la inscripción del nacimiento en el Registro Civil, incluso cuando las pruebas o indicios de que la paternidad no es cierta se hayan obtenido con posterioridad, es contrario al 24.1 CE. Se sustenta la duda de inconstitucionalidad en dos razones combinadas: de una parte, la brevedad del plazo que se le concede al marido para impugnar su paternidad matrimonial, que es de un año desde la inscripción del nacimiento o desde que tuvo conocimiento de él; de otra, que el precepto no tiene en cuenta para el cómputo del plazo de caducidad de la impugnación el hecho de que el padre contara o no con pruebas o indicios de que la paternidad no le correspondía. Al no otorgarle trascendencia al conocimiento de la posible falsedad biológica de la paternidad matrimonial el legislador habría introducido, según el cuestionante, un obstáculo desproporcionado al ejercicio legítimo de la acción de impugnación. La cuestión que se plantea es sustancialmente idéntica a la resuelta por el TC en su Sentencia 138/2005, pues tanto el objeto del proceso constitucional como el parámetro constitucional de control de este asunto coinciden con los que integran la decisión allí adoptada. En su FJ 4 puede leerse: *el art. 136 CC cercena el acceso a la jurisdicción del padre que descubre no serlo una vez transcurrido un año desde la inscripción registral de la filiación, sin que esa limitación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) guarde proporcionalidad con la finalidad perseguida de dotar de seguridad jurídica a la filiación matrimonial. La imposición al marido de una paternidad legal que, sobre no responder a la realidad biológica, no ha sido buscada (como ocurre en los casos de adopción y de inseminación artificial) ni consentida conscientemente, sino impuesta por una presunción legal (art. 116 CC), que siendo inicialmente iuris tantum (ATC 276/1996, de 2 de octubre, FJ 4) sin embargo, transcurrido un año desde la inscripción de la filiación, conocido el nacimiento, se transforma en presunción iuris et de iure, resulta incompatible con el mandato constitucional de posibilitar la investigación de la paternidad (art. 39.2 CE) y, por extensión, con la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), así como con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su dimensión de acceso a la jurisdicción. Este será el sentir de esta decisión del TC, que trae aquí los argumentos ya expuestos en la señalada 138/2005. Allí ya se declaró la inconstitucionalidad del precepto cuestionado, mas, en todo caso teniendo en cuenta que esta inconstitucionalidad trae causa de que exige que el plazo para el ejercicio de la acción de impugnación de la paternidad matrimonial empiece a correr aunque el marido ignore no ser el progenitor biológico de quien ha sido inscrito como hijo suyo en el Registro Civil, y no de su duración, a la que se alude en el Auto de planteamiento de la presente cuestión. La inconstitucionalidad del precepto deriva (FJ 4 STC 138/2005) de lo que el precepto cuestionado tiene de norma excluyente. El enunciado legal, al referirse tan sólo al marido que desconoce el nacimiento del hijo, entraña la exclusión a contrario de quien, pese a conocer el hecho del nacimiento de quien ha sido inscrito como hijo suyo, sin embargo desconoce su falta de pater-*

nidad biológica, quedando de este modo al margen de la previsión legal. Pues bien, esa exclusión *ex silentio* tiene como consecuencia una imposibilidad real de ejercitar la acción impugnatoria por el marido que adquiere conocimiento de la realidad biológica una vez transcurrido un año desde que se hizo la inscripción registral. Se trata, por tanto, de una omisión del legislador que no puede ser resuelta mediante la anulación del precepto cuestionado sino con la actividad del legislador: *La inconstitucionalidad apreciada exige que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración de que goza, derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática (STC 55/1996, FJ 6), el que trace de forma precisa, en aras de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE) el día a quo del plazo para el ejercicio de la acción de impugnación de la paternidad matrimonial prevista en el art. 136 CC, dentro de cánones respetuosos con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)* (STC 138/2005, FJ 6). En su FJ 6 es posible encontrar también la siguiente afirmación: *no procede declarar la nulidad de la regla legal que concede hoy al marido la acción de impugnación de la paternidad legal, resultado éste que, sobre no reparar en nada la inconstitucionalidad apreciada, dañaría, sin razón alguna, a quienes ostentan, en virtud del art. 136 CC, una acción que no merece tacha alguna de inconstitucionalidad. La declaración de nulidad de este precepto, consecuente a la declaración de inconstitucionalidad, generaría un vacío normativo, sin duda no deseable.* Teniendo en cuenta este extremo, no puede considerarse que la cuestión suscitada ahora haya perdido objeto. La pérdida de objeto en la cuestión de inconstitucionalidad implica la radical y absoluta imposibilidad de aplicación de la norma cuestionada, ocasionada por su derogación, modificación o expulsión del ordenamiento (STC 153/1986, FJ 2). Lo que no ocurre en este caso, ya que no se ha efectuado un pronunciamiento de nulidad del precepto cuestionado. En atención a esta consideración, estima el TC que la remisión al meritado Fallo, deba hacerse ahora en los siguientes términos: *declarar inconstitucional el párrafo primero del art. 136 del Código civil, en la redacción dada por la Ley 11/1981, de 13 de mayo, en cuanto comporta que el plazo para el ejercicio de la acción de impugnación de la paternidad matrimonial empiece a correr aunque el marido ignore no ser el progenitor biológico de quien ha sido inscrito como hijo suyo en el Registro Civil.* Procede estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Voto particular (Jiménez Sánchez y Delgado Barrio): Por coherencia, en la medida en que esta STC se remite en su argumentación y Fallo a la 138/2005, se remiten también los disidentes a los argumentos que allí quedaron expuestos.

(Gay Montalvo): Se hace remisión al VP que ya se hizo en relación con la STC 138/2005, y en el que, básicamente, se afirmaba que debía haberse desestimado la cuestión planteada por ser el art. 136 del Código civil conforme con la Constitución.

2. Sentencia 190/2005, de 7 de julio (BOE de 5 de agosto). Ponente: Delgado Barrio (Cuestión de constitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 14; 24.1; 117.3.

otros:

Objeto: Art. 1.2 de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, en la redacción dada por la disposición adicional octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, en relación con los puntos 1 y 4 del apartado primero del anexo y su tabla I.

Materias: Derecho a la igualdad. Tutela judicial efectiva.

Como ya puso de manifiesto el TC, en su Sentencia 181/2000 el legislador dispone de plena legitimidad constitucional para regular el sistema indemnizatorio con *la densidad normativa* que estime oportuno *en lo que atañe a la valoración y cuantificación de los daños personales* habida cuenta de la *libertad de configuración* de que dispone (FJ 19), siendo de añadir que tal sistema se traza después de una larga experiencia en esta materia, adquirida, sobre todo, después de la introducción del baremo orientativo de la Orden Ministerial de 5 de marzo de 1991 con los magros resultados obtenidos respecto de los *perfectamente legítimos* objetivos que perseguía, objetivos *que resultan enteramente predicables del sistema de baremo vinculante aprobado por la Ley 30/1995* y que conviene no perder de vista cuando de esta cuestión se trata: *la consecución de un sistema dotado de mayores niveles de certeza y seguridad jurídica ... fomentar un trato análogo en situaciones semejantes de responsabilidad, servir de marco e impulso para alcanzar acuerdos transaccionales, agilizar al máximo el pago por siniestros de esta índole, reducir la litigiosidad y permitir a las entidades aseguradoras establecer previsiones fundadas* (FJ 13). En definitiva, como ya se señaló en la citada STC 181/2000, FJ 13, el punto de partida ha de ser que *no cabe aceptar que la opción del legislador a favor de un sistema legal de valoración tasada de los daños corporales regulado en la Ley 30/1995 sea arbitrario, contraviniendo lo dispuesto en el art. 9.3 de la Constitución. Existen poderosas razones para justificar objetivamente un régimen jurídico específico y diferenciado en relación con los daños producidos como consecuencia de la circulación de vehículos a motor. Así, la alta siniestralidad, la naturaleza de los daños ocasionados y su relativa homogeneidad, el aseguramiento obligatorio del riesgo, la creación de fondos de garantía supervisados por la Administración (Consortio de Compensación de Seguros) y, en fin, la tendencia a la unidad normativa de los distintos ordenamientos de los Estados miembros de la Unión Europea, son factores concurrentes perfectamente susceptibles de ser valorados por el legislador y que justifican suficientemente y hacen plausible la opción legislativa finalmente acogida, en cuanto sistema global.* El Auto de planteamiento de la cuestión argumenta la duda que suscitan al órgano judicial los ya indicados preceptos desde la perspectiva del derecho a la igualdad *en la ley* (art. 14 CE) destacando, por una parte, que la finalidad de la norma que tiene que apli-

car, contenida en la tabla I (grupo IV) del anexo citado, es primordialmente la de la reparación de los daños morales (pues al tratarse de hermanos de la víctima, no serán *razones de dependencia o apoyo económico* las relevantes, *salvo excepciones*) derivados del *grado o intensidad de la aflicción por la pérdida de un familiar próximo*. Por otra parte, pone el acento el citado Auto en la supuestamente *arbitraria selección de quién haya de estimarse perjudicado* que provocaría una discriminación prohibida *por razón de la edad*, ya que, en el contexto mencionado, la diferenciación entre los hermanos mayores y menores de edad carecería de relación alguna con el sentido de la regulación. Del mencionado planteamiento se deduce con claridad que la alusión al principio de interdicción de la arbitrariedad del legislador (art. 9.3 CE) la subsume el órgano judicial en la duda, más perfilada, que se articula con apoyo en el art. 14 CE. Como destacó la STC 244/2000, FJ 1, la duda de constitucionalidad suscitada, desde la perspectiva del art. 14 CE, *en relación con la exclusión de ciertos grupos de familiares del elenco de beneficiarios posibles de las indemnizaciones fijadas mediante baremación en la Ley 30/1995 no ha sido objeto de consideración por nuestra STC 181/2000, de 29 de junio. Por consiguiente, la doctrina sentada en la misma resulta sólo de indirecta aplicación a un caso como el presente*. La mencionada STC 181/2000 (FFJJ 10 y 11) analizó si era conforme con el art. 14 CE la diferencia de regímenes de responsabilidad que resultaba del dato objetivo referido a que los daños *se hubiesen o no producido en el ámbito de la circulación de vehículos a motor*, pero no se contrastó con el citado precepto constitucional ninguna regulación especial o diferencia articulada *a partir de categorías de personas o grupos de las mismas*. En el caso presente, lo que se somete a la consideración del TC sí es una *diferencia de trato entre personas*, en concreto, entre los hermanos mayores de edad y los menores que hubieran convivido con la víctima: a los primeros no atribuye la Ley la condición de perjudicados-beneficiarios, a los segundos sí. Ya se traía a colación en la STC 181/2000, FJ 10, la doctrina de este Tribunal sobre el derecho a la igualdad en la ley (art. 14 CE), *que puede considerarse resumida en el FJ 1 de la STC 144/1988, de 12 de julio, en el que se declaró que el principio de igualdad prohíbe al legislador ‘configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria’*. Para llevar a cabo esa labor fiscalizadora de la ley desde la indicada perspectiva del derecho de igualdad, este Tribunal ha recurrido en ocasiones a cánones complementarios de enjuiciamiento, como lo es el de exigir que exista una justificación objetiva y razonable de la diferencia (SSTC 75/1983, de 3 de agosto, 150/1991, de 4 de julio, y 222/1992, de 11 de diciembre, entre otras muchas), y a pautas de general aplicación al legislador de los derechos fundamentales, como las que se derivan del principio de proporcionalidad y, más in extenso, de la necesaria adecuación entre las medidas adoptadas y los fines per-

seguidos. Para proceder a la aplicación de esta doctrina al caso de autos se ha de subrayar que las ya aludidas limitaciones cuantitativas de las indemnizaciones corren paralelamente a la determinación de la lista de perjudicados-beneficiarios: así, el grupo IV incluye en aquélla los hermanos menores de edad con exclusión de los mayores. Junto a esto, se ha de indicar que la propia tabla I contempla como perjudicados-beneficiarios a los hermanos mayores de edad de la víctima mortal en accidente de circulación en el siguiente grupo de la misma, el V y último, bajo la rúbrica *Victima con hermanos solamente*. Lo que evidencia que el legislador no niega el carácter de perjudicados morales a los hermanos mayores de edad de la víctima fallecida en el siniestro circulatorio, sino que caso de que pervivan a la misma sus ascendientes, opta (grupo IV) por concentrar las cantidades resarcitorias en éstos y en los hermanos menores de edad. La ausencia de los hermanos mayores de edad en las previsiones del grupo IV no se debe a ningún propósito del legislador de excluirlos de la condición de perjudicados-beneficiarios, sino a la concreta circunstancia que se describe en la rúbrica de dicho grupo, es decir, a la existencia de ascendientes y eventualmente de hermanos menores de la víctima del accidente de tráfico cuando ésta carece de cónyuge e hijos atendiendo a la ratio limitadora de las compensaciones económicas que preside el sistema, y es que la concurrencia con unas u otras personas puede dar lugar a supuestos indemnizatorios diferenciados, dado que *la limitación de las cantidades resarcitorias por víctima mortal en accidente de circulación constituye manifiestamente uno de los pilares del sistema regulado por la Ley sobre responsabilidad civil de vehículos a motor* (STC 105/2004, FJ 7). Es indudable que perfectamente podría haber optado el legislador por añadir a los familiares previstos en el grupo IV a los hermanos mayores de edad de la víctima fallecida, ya incluyéndolos también como otros perjudicados-beneficiarios más con sus propias cantidades a percibir, ya prorrateando una cantidad global en función de los ascendientes y del resto de hermanos, ya con cualquier otra fórmula. No lo ha hecho así, prefiriendo concentrar en los ascendientes y en los hermanos menores de edad, las cantidades resarcitorias y, a la vista de tal solución, parece difícil que pueda *tildarse de caprichoso o arbitrario el criterio utilizado para anudar a esas desiguales situaciones el efecto limitativo de cuya constitucionalidad se duda* (STC 100/1990, FJ 5), cuando tal criterio resulta consistir en un dato tan objetivo como la mayoría de edad, que obviamente comporta para quienes no llegan a ella una situación socio-jurídica sensiblemente distinta de quienes la rebasan, convirtiendo a unos y otros en términos que no admiten adecuada comparación. En relación con la minoría de edad, convendrá tener presente que *Dado que para el examen de la constitucionalidad de una ley la interpretación de ésta es un prius lógico insoslayable* (STC 83/2005, FJ 3) es necesario llamar la atención sobre una finalidad de los preceptos cuestionados no destacada por la interpretación realizada por el Auto de planteamiento de la cuestión. Según éste, el único dato considerado relevante por aquéllos para atribuir al hermano de la víctima la consideración de perjudicado-beneficiario sería la intensidad de la relación

afectiva que derivaría de los elementos típicos de esa relación de parentesco y de la convivencia. De la regulación cuestionada se desprende, fácilmente, sin embargo, que a la finalidad de la misma de reparar predominantemente un daño afectivo se añade otra que es la de prestar la protección derivada del derecho a recibir indemnización a una categoría de personas también típicamente necesitada de una mayor protección: la de los menores de edad (art. 39.3 y 4 CE). No será irrelevante destacar, a estos efectos, que varios de los preceptos del capítulo tercero del título primero de la Constitución tienen como función la de identificar grupos de personas necesitados de especial protección [menores y madres (art. 39 CE), minusválidos (art. 49 CE), ancianos (art. 50), etc.]. Desde la perspectiva del principio de igualdad, esas referencias constitucionales específicas a colectivos personales permiten el establecimiento de tratos diferenciadores positivos o favorables que, aunque impliquen una desigualdad, no pueden considerarse contrarios al art. 14 CE. El TC ha hecho uso de los mencionados principios rectores que identifican grupos personales merecedores de especial protección: *la maternidad y, por tanto, el embarazo y el parto son una realidad biológica diferencial objeto de protección, derivada directamente del art. 39.2 CE y, por tanto, las ventajas o excepciones que determine para la mujer no pueden considerarse discriminatorias para el hombre* (STC 109/1993, FJ 4); no es contrario al art. 14 CE ni al art. 23.2 CE una reserva porcentual de plazas para minusválidos en una oferta de empleo público en atención al mandato de protección de los discapacitados que se contiene en el art. 49 CE (STC 269/1994, de 3 de octubre, FJ 4) y un largo etc. La diferenciación mayoría-minoría de edad es constitucionalmente legítima, dando lugar a *status jurídicos* distintos, que determinan una mayor protección de los menores, como la propia Constitución también reconoce –arts. 39.3 y 4 CE–. Estas previsiones constitucionales poseen virtualidad bastante para generar un trato favorable. No podrá considerarse contrario a las exigencias de igualdad que los hermanos menores de edad de la víctima gocen de una protección (la derivada del reconocimiento de la condición de perjudicado-beneficiario) que no se dispensa a los mayores de edad. Procede ahora el TC a examinar la conexión del derecho a la tutela judicial efectiva –art. 24.1 CE– y la reserva jurisdiccional –art. 117.3 CE–. Lo que el órgano judicial entiende que podría vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE, es que la regulación cuestionada disponga un elenco cerrado de los posibles perjudicados por el fallecimiento de una víctima en accidente circulación, de modo que no quepa admitir que ningún otro individuo *por más que efectivamente haya sufrido un daño moral* por tal fallecimiento, pueda tener la consideración de perjudicado a los efectos de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor: *el establecimiento de un sistema cerrado y exhaustivo de enumeración pormenorizada de perjudicados en las tablas correspondientes, es incompatible con los postulados del art. 24.1 CE, pues se traduce en la definitiva e irremediable preterición de la legitimación activa de personas ... que, teniendo la consideración real de perjudicados por el fallecimiento de una per-*

sona (por padecer realmente un daño moral), sin embargo, no podrán hacerlo valer ante los Tribunales, a tenor de los términos del planteamiento de la cuestión que se examina. El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE, se impone al legislador *ex art. 53.1 CE*. Tal derecho va referido objetivamente a los derechos e intereses legítimos que operan, así, como presupuesto del citado derecho: allí donde existan esos derechos e intereses legítimos necesariamente el legislador deberá abrir el cauce de la tutela judicial efectiva con los contenidos que desde la primera formulación del TC se ha venido atribuyendo a este derecho fundamental: acceso a la jurisdicción para, con las garantías del art. 24 CE, obtener una resolución razonada y fundada en Derecho, con exigibilidad de su ejecución (SSTC 26/1983, FJ 2; 10/2000, FJ 2; 83/2001, FJ 4, y 3/2004, FJ 3), siendo de destacar que este derecho *no garantiza en ningún caso la estimación de las pretensiones deducidas* (STC 9/2005, FJ 3). El ordenamiento jurídico atribuye derechos subjetivos y de él derivan intereses legítimos. Reconocidos éstos, si el legislador les negase el acceso a la tutela judicial efectiva se vulneraría el art. 24 CE. Si el legislador no los recoge, si les niega la condición de derechos e intereses legítimos podrán vulnerarse otros preceptos constitucionales, pero no, desde luego, el art. 24.1 CE. La ley no tiene una ilimitada libertad para el reconocimiento de los mencionados derechos o intereses sustantivos, pero no es del art. 24.1 CE de donde proceden los límites aquí relevantes, sino de otros preceptos de la Constitución. No existe un concepto constitucional de perjudicado ni de beneficiario de la indemnización en la materia regulada por los preceptos cuestionados; ninguna exigencia constitucional impone que toda persona que sufra un daño moral por la muerte de alguien en accidente de circulación haya de ser indemnizada. Los preceptos legales que regulan esta materia han de respetar las exigencias de diversas normas constitucionales: las del principio de igualdad (art. 14 CE), para atribuir a un sujeto esa condición. Pero del art. 24.1 CE no se deduce que nadie deba recibir la consideración de perjudicado o de beneficiario de la indemnización, sino que lo que impone el derecho a la tutela judicial efectiva es que quien ostente dicha condición por atribución constitucional o legal sea tutelado en esa condición por los jueces. Lo que exige el derecho a la tutela judicial no es que los derechos adquieran una determinada dimensión sustantiva, sino que una vez delimitada ésta, *no existan obstáculos artificiales para su defensa en juicio*. Por todo ello concluye el TC que lo que la tabla I podrá impedir a las personas que no figuran en ella es la obtención de una Sentencia estimatoria, pero esto no es obviamente un contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, que *no garantiza en ningún caso la estimación de las pretensiones deducidas* (STC 9/2005, FJ 3). En relación con el último motivo de inconstitucionalidad, la invasión de la reserva jurisdiccional, con cita del art. 117.1 CE, aunque seguramente se refiere al art. 117.3 CE. En el Auto este motivo se reconduce a los dos anteriores, pues se considera *trasfondo común o paisaje* del fondo de las alegadas vulneraciones de los arts. 14 y 24.1 CE. Tal invasión se produce porque la regulación cues-

tionada ha sustituido lo que es la genuina función jurisdiccional de actuación del Derecho objetivo al caso concreto, por la anticipada decisión legislativa de quién sea perjudicado, al margen del examen de cada situación personal por quienes están llamados a efectuar la ponderación y estimación correspondiente según lo alegado y probado, a tenor del cuestionante. A esta cuestión ya respondió el TC en la citada STC 181/2000 (FJ 19): *del principio de exclusividad de Jueces y Magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE) no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia*; declaración que cabe proyectar sobre todos los aspectos de la relación jurídica derivada del acontecimiento dañoso, entre ellos, los subjetivos o personales, para descartar la pretendida vulneración de la invocada reserva jurisdiccional. Todo lo razonado, conduce a la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad formulada.

B. Derechos y deberes de los ciudadanos.

1. Sentencia 213/2005, de 21 de julio (BOE de 18 de agosto). Ponente: Pérez Tremps (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 14, 35 y 41.

otros:

Objeto: Apartado 3 del art. 203 de la Ley general de la Seguridad Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en la redacción dada por el art. 40 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social,

Materias: Derecho al trabajo. Principio de igualdad. Derecho a las prestaciones de seguridad social.

El objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es determinar si el precepto citado en el *Objeto* vulnera los arts. 14 y 35 CE, en relación con el art. 41 CE al limitar la protección por desempleo parcial a los supuestos de reducción temporal de jornada autorizados por un período de regulación de empleo. La contingencia de desempleo parcial a la que afecta la regulación cuestionada hace referencia a aquélla en la que el trabajador, sin perder su empleo, ve, sin embargo, reducida su jornada de trabajo con pérdida proporcional del salario. En su actual regulación no reviste ya ninguna duda el hecho de que la voluntad del legislador es configurar el desempleo parcial como contingencia protegida en relación únicamente con los supuestos de reducción de jornada autorizados de forma temporal por la au-

toridad laboral como medida de regulación de empleo, dejando por el contrario fuera de dicha cobertura a las reducciones definitivas o de duración indefinida decididas por el empresario al amparo del art. 41 LET. Es esta diferenciación legal la que determina el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Sin embargo en el momento de intentar resolver esta cuestión la situación no es ya la descrita; a raíz de la nueva regulación del contrato a tiempo parcial introducida en el art. 12 LET por el Real Decreto-ley 39/1998, de 27 de noviembre, dejó de ser posible al amparo del art. 41 LET una reducción de la jornada de trabajo en más de un tercio de su duración impuesta al trabajador en contra de su voluntad, dado que una tal reducción de jornada implicaría la conversión del contrato a tiempo completo en un contrato *a tiempo parcial* y tal conversión *tendrá siempre carácter voluntario para el trabajador, y no se podrá imponer de forma unilateral o como consecuencia de una modificación sustancial de condiciones de trabajo* [art. 12.4 e) LET], de manera que la exclusión legal de la protección por desempleo de las situaciones derivadas de dichos supuestos habrá de ser valorada teniendo en cuenta el dato legal sobrevenido del carácter necesariamente voluntario para el trabajador de tales modificaciones. Mas aún tras la última reforma de la definición legal del contrato a tiempo parcial operada por la Ley 12/2001, de 9 de julio, a partir de la cual cualquier reducción de jornada por debajo de la ordinaria implica la conversión del contrato a tiempo completo en un contrato a tiempo parcial y, por lo tanto, conlleva necesariamente la exigencia de voluntariedad en la reducción y la exclusión de la aplicación del art. 41 LET. El Auto de planteamiento de la cuestión imputa al precepto objeto de ella la vulneración de los arts. 14 y 35 CE, en relación con el art. 41 del mismo texto constitucional, que recoge la garantía del mantenimiento por los poderes públicos de *un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo*. En relación con la doctrina del TC referida al art. 41 CE, conviene precisar lo siguiente: (a) La Constitución ha recogido y consagrado en su art. 41 la evolución que han experimentado los sistemas contemporáneos de Seguridad Social, de tal suerte que la protección de los ciudadanos ante situaciones de necesidad se concibe como *una función del Estado*, rompiéndose en buena parte la correspondencia prestación-cotización propia del seguro privado, superada por la dinámica de la función protectora de titularidad estatal (SSTC 103/1983, FJ 3; 65/1987, FJ 17). (b) El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer -o mantener- un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social; el referido precepto consagra en forma de garantía institucional un régimen público *cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo ... un núcleo o reducto indisponible por el legislador* (STC 32/1981, FJ 3), de tal suerte que ha de ser preservado *en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar* (STC

26/1987, FJ 4; y 76/1988, FJ 4). (c) Salvada esta indisponible limitación, el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (STC 65/1987, FJ 17). El Auto de planteamiento de la cuestión no denuncia la vulneración autónoma por el precepto legal cuestionado del art. 41 CE, sino la del art. 14 CE en relación con el citado art. 41 CE. Con ello viene a plantearse, en definitiva, que, si bien el art. 41 CE no obliga a dar protección a las situaciones de desempleo parcial, si el legislador asume y desarrolla la protección por tal contingencia, no puede hacerlo excluyendo de la misma a supuestos idénticos o incluso más graves desde el punto de vista de la necesidad de protección que los incluidos, por afectar con ello al derecho a la igualdad en la ley del art. 14 CE, resulta conveniente precisar que una reducción de la jornada de trabajo, ya sea de carácter temporal o de duración indefinida, no comporta la pérdida del empleo. El trabajador que ve reducida su jornada de trabajo mantiene su empleo y, por lo tanto, no es propiamente un trabajador *desempleado*. Es cierto que la norma utiliza la expresión *desempleo parcial* para aludir a esta situación, distinguiéndola así de la situación de *desempleo total* que tiene su origen en la extinción del contrato, como es cierto también que la regulación de la *situación legal de desempleo* (art. 208 LGSS) incluye en su definición este supuesto de reducción de la jornada. Lo que interesa resaltar es que la desigualdad de tratamiento que la cuestión de inconstitucionalidad denuncia no se produce en la cobertura de un estado de necesidad derivado de una situación de desempleo (art. 41 CE), sino en la compensación del perjuicio salarial resultante de una decisión empresarial de reducción de jornada. Comenzará el TC su análisis por el de la vulneración del derecho a la igualdad en la ley (art. 14 CE): el TC tiene declarado, desde la STC 22/1981, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que *el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad, en suma, son las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente grave-*

*sos o desmedidos (SSTC 200/2001, FJ 4, y 88/2005, FJ 5). Lo específico de este juicio, es su carácter relacional conforme al cual se requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, FJ 10) y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6; 29/1987, de 6 de marzo, FJ 5; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (STC 200/2001, FJ 5). En definitiva, como ha sintetizado la STC 125/2003 el principio de igualdad prohíbe al legislador configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria; sólo ante iguales supuestos de hecho actúa la prohibición de utilizar elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable (STC 39/2002, FJ 4), razón por la cual toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca, elemento de contraste que ha de consistir en una situación jurídica concreta en la que se encuentren otros ciudadanos u otros grupos de ciudadanos (ATC 209/1985, FJ 2); de ahí la necesidad de examinar si los supuestos de hecho aportados por el órgano judicial como término de comparación guardan la identidad que todo juicio de igualdad requiere. Respecto del I derecho a la igualdad con relación a las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, es doctrina del TC, sintetizada en la STC 197/2003, FJ 3, que *el art. 41 CE convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto general en que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17). Los arts. 41 y 50 CE no construyen al establecimiento de un único sistema prestacional fundado en principios idénticos, ni a la regulación de unos mismos requisitos o la previsión de iguales circunstancias determinantes del nacimiento de los derechos reconocibles al amparo de los principios constitucionales (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 17 y 149/2004, de 20 de septiembre, FJ 5, entre otras). En definitiva, como advierte la STC 197/2003, FJ 6 in fine, si bien la cobertura de las situaciones de necesidad de los colectivos sociales**

es un ideal claramente deseable a la luz de los principios rectores de la política social y económica que nuestra Constitución asume en sus arts. 41 y 50 y que han de informar la legislación positiva -art. 53.3 CE-” sin embargo este Tribunal Constitucional no debe interferir con decisiones singularizadas susceptibles de alterar el equilibrio económico financiero del conjunto del sistema, salvo que la diferencia de tratamiento controvertida esté desprovista de toda justificación objetiva y razonable (STC 184/1993, FJ 6)”. Desde estos presupuestos, analizará el TC la cuestión planteada: Se trata de verificar el diferente tratamiento en términos de protección otorgado por el legislador social a las reducciones de jornada, según que se trate de reducciones autorizadas con carácter temporal por la autoridad laboral al amparo de los arts. 47 y 51 LET, en el marco de un procedimiento de regulación de empleo, o de reducciones derivadas de la modificación sustancial del contrato de trabajo decidida por el empresario, con alcance permanente o indefinido, al amparo del art. 41 LET y en virtud de alguna de las causas previstas en el mismo, diferente tratamiento que se materializa básicamente en el reconocimiento a los primeros del derecho a unas prestaciones por desempleo parcial, prestaciones que no se reconocen, por el contrario, a los segundos. Es criterio del TC que no es en realidad la duración de la situación el criterio tenido en cuenta por el legislador para articular la protección, como lo demuestra el hecho de que se incluyan entre las situaciones no cubiertas las derivadas de aquellas reducciones de jornada aplicables hasta la finalización de los contratos temporales, reducciones que, por hipótesis, pueden ser de muy corta duración, sino su carácter transitorio o su conexión con una medida de ajuste coyuntural del empleo en la empresa. Lo que hace el art. 203.3 LGSS es reconocer el acceso a la protección por desempleo parcial en las situaciones de reducción de la jornada de trabajo autorizadas por la autoridad laboral por un período de regulación de empleo, y no reconocerlo en las de modificación sustancial de condiciones de trabajo decididas por el empresario al amparo del art. 41 LET, aunque la modificación consista en una reducción de la jornada de trabajo. Con estas precisiones pasa el TC a analizar la eventual desigualdad planteada. (a) Las reducciones de jornada temporales a las que se refiere el art. 203.3 LGSS forman parte del conjunto de medidas de regulación de empleo que pueden adoptar las empresas, previa autorización administrativa, para la superación de situaciones económicas negativas o de riesgo para la viabilidad de la empresa (art. 47 en relación con el art. 51 LET). Al igual que las suspensiones de contratos a las que se refiere el art. 47 LET, las reducciones de jornada forman parte de las medidas de alcance puramente transitorio o temporal, que persiguen lograr la superación de una de dichas situaciones sin afectar al mantenimiento de los puestos de trabajo. El tratamiento legal de los supuestos de reducción de jornada por regulación de empleo es idéntico al establecido para los supuestos de suspensión de contratos por igual motivo, en todos los aspectos, incluido el de la protección por desempleo. De hecho, difícilmente podría ser de otra forma teniendo en cuenta que, en virtud de la vigente regulación legal en materia de orde-

nación del tiempo de trabajo (arts. 34 y ss. LET) y de las posibilidades de cómputo anual y distribución irregular de la jornada que en dicha regulación legal se establecen, las diferencias entre una suspensión de contratos y una reducción de jornada resultan de hecho inexistentes o poseen un alcance meramente nominal. Frente a este carácter marcadamente coyuntural de las medidas de regulación de empleo, una modificación (reducción, en este caso) de la jornada de trabajo operada a través del mecanismo previsto en el art. 41 LET determina que el contrato de trabajo inicialmente existente resulte modificado en lo que se refiere a la jornada y el salario se ajusta a las nuevas especificaciones que constituyen el objeto de la modificación. Además, cuando el contrato en el que se reduce la jornada hubiera sido inicialmente concertado a tiempo completo, como ocurre en el caso del que dio origen a la presente cuestión de inconstitucionalidad, la modificación va más allá de la mera alteración de una de las condiciones de trabajo, para alcanzar a alterar el tipo mismo de modalidad contractual, que pasará a ser un contrato a tiempo parcial sometido a un régimen jurídico específico, contenido, en lo fundamental, en el art. 12 LET. El nuevo contrato resultante de esta modificación no difiere en nada de otro contrato a tiempo parcial que hubiera sido pactado desde un principio con esas mismas especificaciones de jornada y salario. Por ello, a la hora de analizar la necesidad de cobertura por el sistema de protección por desempleo de esta situación el elemento de referencia no es en realidad el contrato resultante en sí, pues en un contrato idéntico que hubiera sido formalizado inicialmente a tiempo parcial no se pretende tal cobertura, sino el hecho mismo de la modificación y el perjuicio -básicamente, la pérdida de ingresos- que ocasiona al trabajador. La regulación del art. 41 LET que ofrece el legislador de 1994 trata de conciliar, el reconocimiento de las facultades derivadas de la necesidad de adaptabilidad de las empresas con la garantía de los derechos de los trabajadores frente a modificaciones arbitrarias. A tal efecto, el legislador diseña un sistema que faculta al empresario para la adopción de este tipo de modificaciones en virtud de causas tasadas y de acuerdo con un determinado procedimiento diferenciado según el carácter individual o colectivo de la modificación, con sujeción a un eventual posterior control judicial sobre el carácter justificado o injustificado de la modificación y con el reconocimiento del derecho del trabajador perjudicado de instar la rescisión de su contrato de trabajo con derecho a indemnización, lo que sitúa la cuestión en un terreno prácticamente idéntico al de un despido por motivos justificados pero ajenos a la conducta del trabajador. (b) De acuerdo con su configuración legal, es también diferente el tipo de causas que justifican una y otra medida. Aun cuando en ambos casos se trate de causas de naturaleza objetiva identificadas por referencia a unas denominaciones comunes -causas económicas, técnicas, organizativas o de producción- es lo cierto que la ley introduce diferencias significativas a la hora de valorar la concurrencia de unas y otras según su aptitud para justificar una medida de regulación de empleo o una de modificación de las condiciones de trabajo.

(c) Esta diferente función atribuida a unas y otras medidas se corresponde también con la diferencia de régimen jurídico. En particular, la exigencia de autorización administrativa en el caso de los expedientes de regulación de empleo, a diferencia de lo establecido en el caso de la modificación de condiciones del art. 41 LET, en el que la decisión es adoptada exclusivamente por el empresario –en su caso, tras la celebración de un período de consultas– y resulta directamente ejecutiva, sin perjuicio de su posible impugnación judicial (art. 41.3 LET). El eventual control judicial posterior sobre el carácter justificado o injustificado de la medida no constituye una garantía a los efectos del art. 51.5 LET citado, entre otras razones porque sólo actúa a iniciativa del propio trabajador. (d) Desde la perspectiva del trabajador existe también una diferencia sustancial entre una y otra medida, cual es la relativa a la imperatividad de la decisión empresarial en cada uno de los supuestos. En el caso de la reducción establecida como medida coyuntural de regulación de empleo, la decisión debe ser forzosamente aceptada por el mismo, entendiendo evidentemente este carácter forzoso en el sentido preciso de que la decisión empresarial no constituye causa justificada para que el trabajador pueda instar la rescisión de su contrato de trabajo. Por el contrario, en el caso de la modificación sustancial decidida al amparo de lo dispuesto en el art. 41 LET, el trabajador que resulte perjudicado por la modificación tiene derecho a rescindir su contrato de trabajo percibiendo una indemnización de veinte días de salario por año de servicio. Esta indemnización, que equipara en gran medida este supuesto al de los despidos objetivos (arts. 52 y 53 LET), implica, por lo que aquí interesa, que el trabajador que se enfrenta a una decisión empresarial de esta naturaleza que objetivamente le perjudique puede adoptar una de estas dos decisiones: o bien aceptar la modificación y continuar su relación laboral desde las nuevas bases modificadas, o bien decidir que su contrato ha quedado extinguido por causas imputables al empresario y con derecho a ser indemnizado por ello. (e) En cuanto a la situación resultante y la posibilidad de su cobertura a través del sistema de protección por desempleo, tampoco es equiparable la problemática que se plantea en uno y otro caso. Por una parte, como ya se ha señalado, la involuntariedad de la situación legal de desempleo puede entenderse garantizada, a través de diversos mecanismos, en los expedientes de los arts. 47 y 51 LET, pero no en las modificaciones sustanciales del art. 41. Si bien ambos instrumentos tienen en común una indudable dificultad de encaje en un sistema de protección que atiende básicamente a situaciones de carencia de empleo, y en el que las excepciones de compatibilización de las prestaciones con el trabajo plantean siempre numerosos problemas, estas dificultades no actúan de la misma manera en uno y otro caso. La disponibilidad del trabajador para el mercado de trabajo, la búsqueda activa de empleo, la obligación de aceptar una *oferta de empleo adecuada*, la participación en acciones de motivación, información, orientación, formación, reconversión o inserción profesionales y, en definitiva, el *compromiso de actividad* del que habla el art. 231.2 LGSS, resultan condicio-

nantes difícilmente ajustables a una situación de novación contractual como la caracterizada por una reducción de la jornada de trabajo realizada al amparo del art. 41 LET, en mucha mayor medida que en el caso de la situación meramente coyuntural y sujeta al control de la autoridad laboral de los supuestos de regulación de empleo y con mayor dificultad también que en el caso de las situaciones de pluriempleo, en el que la existencia en todo caso de la extinción de una relación laboral actúa en sentido favorable a la lógica del sistema. El análisis de las dos instituciones comparadas pone de relieve que la naturaleza misma de la alteración de la relación laboral que se produce en uno y otro supuesto, las causas que la justifican, el alcance del control público sobre la concurrencia de dichas causas y las posibilidades de reacción de los trabajadores disconformes con la modificación operada en cada caso constituyen diferencias sustanciales que van mucho más allá de la mera diversidad del alcance temporal de la medida a la que alude el órgano judicial y que impiden comparar las situaciones jurídicas resultantes de la actuación de cada uno de los mecanismos. Desde esta apreciación, no resulta objetable desde el art. 14 CE la decisión del legislador de articular de forma diferenciada la consideración y protección de los derechos de los trabajadores en cada uno de los supuestos, ni la de utilizar, en el caso de uno de ellos, el instrumento del sistema de protección por desempleo para compensar la reducción transitoria de los salarios. Desde la perspectiva analizada no parece casual, ni que responda a una consideración meramente formal, el que la ley reserve el reconocimiento de las prestaciones por desempleo a aquella medida que se configura como *de regulación de empleo* y que constituye un mecanismo de ajuste cuantitativo de los volúmenes de empleo; y que, frente a ello, otorgue un tratamiento legal diferente y basado en una lógica puramente contractual a aquellas medidas de flexibilidad y de adaptación cualitativa de las condiciones de trabajo adoptadas por la empresa en el ejercicio de sus facultades de gestión mediante la modificación de los contratos de trabajo. En conclusión, y por lo que se refiere al primero de los términos de comparación propuestos por el órgano judicial, existen, efectivamente, diferencias en el tratamiento que la ley otorga a ambas situaciones, pero estas situaciones no son comparables entre sí. La disparidad normativa encuentra su justificación en una opción legislativa legítima que limita el reconocimiento de la situación de desempleo parcial a aquellos supuestos que configuran una situación meramente coyuntural derivada de determinadas y específicas circunstancias empresariales y con el control de la autoridad laboral, y en los que el reconocimiento de la prestación actúa compensando la disminución transitoria de ingresos sufrida por el trabajador y facilitando, por ello, el desarrollo de la medida de regulación de empleo y el logro de los objetivos perseguidos con la misma. Por el contrario, el legislador considera ajena a la configuración del sistema la cobertura de aquellos supuestos en los que la reducción de jornada, por su carácter definitivo, implica una nueva situación económica y profesional en la que el trabajador seguirá desarrollando en el futuro su trabajo con unas nuevas

condiciones de jornada y salario y, bajo una modalidad contractual distinta, consideración en la que legítimamente puede intervenir el criterio de que el reconocimiento de la prestación en tales supuestos resultaría contradictorio con la naturaleza misma de la contingencia, carecería en gran parte de los casos de toda posibilidad de control, e implicaría, en última instancia, una disparidad de trato con respecto a los trabajadores inicialmente contratados a tiempo parcial, que no se lucran de tal prestación salvo que hayan accedido al nuevo contrato de trabajo desde una previa situación de desempleo protegido. Si no resultan comparables entre sí las situaciones de reducción de jornada, menos aún puede encontrarse un término adecuado de comparación en el tratamiento legal de las situaciones de pluriempleo. En efecto, el trabajador pluriempleado o en situación de pluriactividad que pierde uno de sus empleos se encuentra respecto del empleo perdido en la situación de desempleo total que constituye la contingencia prevista en el art. 203.2 LGSS. El que la pérdida de uno de los empleos del trabajador pluriempleado pueda ser descrita gráficamente, como hace el Auto de planteamiento de la cuestión, en términos de reducción de su “tiempo de actividad laboral” no permite confundir ambas situaciones ni exigir, por aplicación del art. 14 CE, un idéntico tratamiento jurídico, pues en el caso del trabajador pluriempleado la situación legal de desempleo no se produce por la reducción de su jornada de trabajo, sino por la extinción de su contrato. El ordenamiento no contempla la situación de pluriempleo ni en el momento del nacimiento de la relación laboral ni respecto de su dinámica y desarrollo, con excepción de la jornada máxima establecida por razones de salud y seguridad en el caso de los menores de edad (art. 34.3 LET). En consecuencia, no pueden establecerse tampoco diferencias a la hora de analizar estas pérdidas de empleo en relación con el acceso a la protección por desempleo, por cuya cobertura se ha cotizado específicamente, aplicándose las reglas generales del sistema y limitándose las especificidades de la regulación legal a contemplar la situación resultante desde la óptica de la compatibilidad entre la prestación causada y el empleo aún mantenido, en la que sí plantea problemas específicos. En definitiva, no tratándose de situaciones iguales a efectos de la aplicación del art. 14 CE la del trabajador pluriempleado que pierde uno de sus empleos y la de quien, manteniendo el suyo, ve reducida definitivamente su jornada de trabajo, no es objetable que ambas situaciones reciban, desde la lógica del sistema de protección por desempleo, un tratamiento diferenciado. Respecto de la posible vulneración del art. 35 CE, en relación con el derecho al trabajo y el principio de estabilidad en el empleo, lo cierto es que del tenor de la resolución judicial se desprende que la referencia al art. 35 CE no pasa de ser una alusión meramente retórica, carente de todo desarrollo autónomo en relación con el eje central de la cuestión. La invocación del art. 35 CE, que se realiza por primera vez por el órgano judicial en el Auto de planteamiento, no habiéndose aludido a dicho derecho constitucional en la providencia de 15

de septiembre de 1998 por la que se dio audiencia a las partes sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, parece mas bien un recurso dialéctico dirigido a dar contestación a algunos de los argumentos esgrimidos por la representación procesal del INEM y por el Ministerio Fiscal respecto de las diferencias existentes entre las dos situaciones comparadas que una auténtica invocación de vulneración constitucional. Es claro que el art. 203.3 LGSS se limita a definir la situación de desempleo parcial como objeto de la protección por desempleo, sin abordar en absoluto cuestiones relacionadas con la regulación del contrato de trabajo o con el derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo. Resulta preciso resaltar que el derecho reconocido al trabajador en el art. 41 LET de solicitar la extinción indemnizada de su contrato no contradice su derecho al trabajo. Ante una modificación sustancial de condiciones de trabajo que perjudique al trabajador, éste puede decidir no aceptar dicha modificación o puede optar por mantener su puesto de trabajo a pesar de que estime perjudiciales o menos favorables las nuevas condiciones establecidas. El hecho de que en este segundo supuesto la ley no le otorgue el derecho a percibir prestaciones por desempleo parcial en modo alguno afecta a su derecho individual al trabajo y a la estabilidad en el empleo constitucionalmente reconocido. Concluirá el TC que la inclusión entre las situaciones cubiertas por el sistema de protección por desempleo de las reducciones de jornada operadas a través de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo al amparo del art. 41 LET, de acuerdo con el marco jurídico que se encontraba vigente en la fecha de los hechos que dieron lugar a la presente cuestión de inconstitucionalidad, constituye una cuestión que atañe a la libertad de configuración del sistema de Seguridad Social que corresponde al legislador. La no inclusión en el sistema (art. 203.3 LGSS) de estas situaciones no vulnera tampoco el art. 14 CE, por relación a la situación de quienes ven reducida temporalmente su jornada de trabajo en el marco de una medida de regulación de empleo o de quienes, encontrándose pluriempleados, pierden uno de sus empleos, que sí son objeto de dicha inclusión, dadas las diferencias existentes entre una y otras situaciones que impiden declarar, desde la óptica del precepto constitucional, la exigencia de un tratamiento igual. Finalmente, no se aprecia tampoco que esta exclusión vulnere el derecho al trabajo del art. 35 CE. Resulta, por ello, obligado desestimar la cuestión de inconstitucionalidad.

IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO.

B. Las Cortes Generales.

1. Sentencia 155/2005, de 9 de junio (BOE de 8 de julio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).

Preceptos constitucionales: 74; 94.1.

otros:

Objeto: Real Decreto-ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y contra los arts. 2 y 3, así como contra la Ley 13/1999, de 21 de abril, de adhesión de España a diversos Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y, en especial, contra los arts. 2 y 3.

Materias: Procedimiento para la autorización de suscripción de convenios internacionales. Diferenciación con el procedimiento legislativo ordinario.

La cuestión planteada en este procedimiento con carácter principal es si el Real Decreto-ley 14/1998 se ajusta a los límites sustantivos que resultan de los arts. 94.1 d) y 74.2, en relación con el art. 86 CE. También se discute por las partes si concurren los presupuestos circunstanciales establecidos por el último de estos preceptos para la emisión de un decreto-ley, así como cuáles sean los términos en que se relacionan los decretos-leyes y sus eventuales leyes de conversión, siendo aquélla la cuestión primera y medular, cuya suerte condiciona el enjuiciamiento de las restantes. Con carácter previo, es preciso despejar posibles dudas acerca de una eventual desaparición sobrevenida del objeto del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra el Real Decreto-ley 14/1998, que también podrían extenderse a una parte del recurso núm. 3247/1999, promovido contra la Ley 13/1999. Tales dudas pudieran venir motivadas por la conjunción de dos circunstancias: De un lado, la conversión del Real Decreto-ley 14/1998 en la Ley 13/1999 por la vía del art. 86.3 CE; de otro, el hecho de que la ratificación de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del FMI que ahí se autoriza haya sido también autorizada por las Cortes Generales mediante el procedimiento previsto en los arts. 94.1 d) y 74.2 de la Constitución. Ninguno de estos hechos impide un pronunciamiento sobre la constitucionalidad del repetido Real Decreto-ley; el TC siempre ha sostenido que *es algo fuera de duda que el control del Decreto-ley en cuanto tal no está impedido por el hecho de la novación operada por la Ley, siguiendo lo que dispone el art. 86.3*, pues el interés constitucional de *ajustar el uso del instrumento del Decreto-ley al marco del art. 86.1 ... no puede considerarse satisfecho por la derivación del Decreto-ley hacia el cauce del art. 86.3*, ya que si bien *podría pensarse que una eficacia retroactiva de la Ley que diera cobijo a los efectos producidos por el Decreto-ley puede privar de sentido a la impugnación dirigida ... al Decreto-ley, ... esto no es así, pues ... velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional, es algo que no puede eludirse por la utilización del procedimiento del art. 86.3* (STC 111/1983, FJ 3; en el mismo sentido, STC 182/1997, FJ 1). El enjuiciamiento constitucional del citado decreto-ley es cuestión cuyo interés va más allá de la vigencia de sus preceptos,

pues en otro caso sería imposible asegurar la observancia de las condiciones que el art. 86 establece específicamente para la emisión de decretos-leyes. La Constitución únicamente admite la legislación de urgencia bajo condiciones cuya inobservancia constituye una infracción que sólo puede repararse con una declaración de inconstitucionalidad, sin que los efectos derogatorios de la legislación sobrevenida o los convalidantes de la asunción del decreto-ley por el Congreso de los Diputados puedan corregir un defecto que ha de concebirse como necesariamente insubsanable, pues, en otro caso, los límites del art. 86 CE sólo serían operativos en el tiempo que media entre el decreto-ley y su convalidación o su conversión en ley, esto es, en un tiempo en el que el TC nunca podrá materialmente pronunciarse. Las mismas razones descartan la desaparición sobrevenida del objeto de la impugnación del art. 3 del Real Decreto-ley 14/1998 y del correspondiente de la Ley 13/1999. En la medida en que los actores entienden que la autorización de las Cortes Generales sólo puede dispensarse por la vía de los arts. 94.1 y 74.2 CE, y nunca por medio de ley formal, es claro que el hecho de que se hayan sucedido autorizaciones de igual contenido acordadas por uno y otro procedimientos no hace sino confirmar la existencia de un problema constitucional que cumple resolver. Se impugna formalmente el Real Decreto-ley 14/1998 y la Ley 13/1999 en su conjunto, pero indicando que se recurre *en especial* contra sus respectivos arts. 2 y 3. Son dos motivos diferentes de inconstitucionalidad los que se alegan uno de índole material, referido a la veda material del Real Decreto-ley en relación con el contenido del mismo y otro atinente a la concurrencia de la circunstancia de la extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86.1 para la promulgación de decretos-leyes. Sobre esa base sólo en el caso de que se rechazase la objeción de índole material sería pertinente plantearse si concurre o no el supuesto circunstancial al que se refiere dicho artículo. En relación con el recurso dirigido contra el Real Decreto-ley 14/1998, debe recordarse que la norma impugnada es una norma jurídica con valor de ley a la que está vedada la afectación de las materias enunciadas en el art. 86.1 CE. Esa afectación no es el único límite sustantivo al que la Constitución somete a los decretos-leyes; sobre éstos opera también el conjunto de las reservas establecidas por el constituyente respecto de determinadas materias y en beneficio de específicas formas y procedimientos. Entre tales reservas figura la que para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios establece el art. 94.1 de la Constitución, en cuya virtud dicha prestación debe ser autorizada, en determinados casos, por las Cortes Generales. Queda excluida, por tanto, la posibilidad de una prestación de ese consentimiento sin previa autorización parlamentaria o con la dispensada por un órgano distinto. El decreto-ley no es una forma jurídica habilitada para la autorización requerida por el art. 94.1 CE. El art. 86.1 CE sólo prevé la figura del decreto-ley para dictar *disposiciones legislativas*, categoría jurídica que es distinta de la que corresponde a las autorizaciones, por lo que no puede considerarse instrumento idóneo para el acuerdo de autorizaciones.

Por otra parte, tratándose de una autorización es claro que no puede concederla quien debe ser autorizado. Por último, el decreto-ley es una fuente normativa propia del Gobierno que sólo precisa de la intervención del Congreso de los Diputados para la estabilización de su vigencia en el Ordenamiento. Ni siquiera tras su convalidación parlamentaria es el decreto-ley una forma jurídica capaz de dispensar una autorización que sólo pueden brindar las Cortes Generales, de manera que no es posible ver en la convalidación un acto equivalente a la autorización requerida por el art. 94.1 CE. La autorización del art. 94.1 CE ha de ser previa a la prestación del consentimiento, lo que supone que si la autorización contenida en el decreto-ley sólo se perfecciona tras la convalidación parlamentaria, el decreto-ley no autorizaría *per se* la prestación del consentimiento y dejaría así de producir plenos efectos desde su publicación, lo que difícilmente se avendría con su condición de instrumento para la legislación de urgencia. La alternativa pasaría entonces por considerar suficiente la autorización contenida en el decreto-ley antes de su convalidación; esto es, la autorización estrictamente gubernamental, lo que a su vez sería manifiestamente contrario a la exigencia de una autorización que debe ser de las Cortes Generales y ha de concederse siempre antes de que el Estado se comprometa internacionalmente cuando se trata de los supuestos enunciados en el art. 94.1 CE. Admitir, por último, que el decreto-ley aún no convalidado es inicialmente bastante para autorizar la prestación del consentimiento pero que, sin embargo, la autorización sólo se perfecciona tras la convalidación de la norma del Gobierno, implicaría, al cabo, permitir la celebración de un tratado antes de su efectiva autorización parlamentaria (en todo caso incompleta, por quedar excluida una de las Cámaras). En consecuencia el Real Decreto-ley 14/1998 no es una norma capaz de dar forma jurídica a la autorización constitucionalmente necesaria para que el Estado se obligue internacionalmente mediante los tratados o convenios relacionados en el art. 94.1 CE. La cuestión que inmediatamente se impone es, por tanto, determinar si los arts. 2 y 3 de dicho Real Decreto-ley se refieren a convenios o tratados de esa naturaleza, en particular, y como alegan los recurrentes, a los referidos en el apartado d) del art. 94.1 CE, es decir, aquéllos *que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública*. En cuanto al art. 2 del Real Decreto-ley 14/1998, se sostiene que con la adhesión a los Nuevos Acuerdos para la obtención de préstamos del Fondo Monetario Internacional se establece un nuevo marco convencional que obliga a la hacienda pública española a poner recursos financieros a disposición del FMI mediante el otorgamiento de préstamos por un importe máximo de hasta 672 millones de derechos especiales de giro. En opinión del TC, llevan razón los recurrentes al mantener que el art. 2 del Real Decreto-ley se refiere a compromisos internacionales que suponen la asunción de obligaciones financieras por parte de la hacienda pública. En virtud de los Nuevos Acuerdos aprobados mediante la Decisión del Directorio del FMI de 27 de enero de 1997 los países que los suscriban adquieren un inequívoco compromiso en orden a facilitar al Fondo los prés-

tamos que éste pueda precisar para poner a disposición de terceros los recursos financieros que les sean necesarios. Es evidente que las cantidades puestas a disposición del Fondo se anotarán en la cuenta de activo del Banco de España, como advierte el Abogado del Estado, pero ello es así como lógica consecuencia del compromiso previo de esa puesta a disposición, que, caso de hacerse efectiva, exigirá la correspondiente aportación dineraria, a la que el Estado se obliga. Debe advertirse que el sujeto al que inmediatamente se refiere el art. 2.1 del Real Decreto-ley es el Reino de España, que es por tanto el titular del compromiso establecido en el inciso segundo del art. 2.1. A su vez el apartado 2 de dicho artículo atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda la adopción de decisiones para la efectividad de los Nuevos Acuerdos. En tales condiciones es indudable la afectación de la hacienda pública, independientemente de que la posterior instrumentación del compromiso se lleve a cabo por el Banco de España en los términos previstos en la disposición final primera. Los Nuevos Acuerdos referidos en el art. 2 del Real Decreto-ley no son mera consecuencia del normal desarrollo del Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional. El art. 3 de dichos Nuevos Acuerdos deja claro que la adhesión a los mismos no es obligada para los Estados miembros del Fondo Monetario Internacional, sino que éstos podrán adherirse depositando al efecto *un instrumento en que harán saber que su adhesión se ha realizado conforme a su legislación interna y que han adoptado las medidas necesarias para poder cumplir las condiciones de la presente decisión* [apartado c)]. Los países miembros del Fondo no contraen, con la sola asunción del Convenio constitutivo, una obligación exigible *ex art. VII, sección I*, de dicho Convenio, sino que las obligaciones de esa naturaleza requieren una adhesión específica para cada caso. No estamos, en consecuencia, en el caso de una obligación asumida inmediatamente con la integración del Convenio constitutivo, ni tampoco ante la necesidad de cumplir inexorablemente con un compromiso adquirido al tiempo de incorporar, con el Convenio, el procedimiento ordinario de adopción de decisiones del Fondo Monetario Internacional. Se trata de un nuevo compromiso en el marco de otro anterior desde el propio Convenio constitutivo, para exigir un pronunciamiento expreso de adhesión. Lo determinante es la existencia de un acuerdo, en cuya virtud el Estado se obliga frente a otros Estados en el marco del Derecho internacional. Constitucionalmente es irrelevante si ese compromiso se formaliza expresamente en un tratado o en la adhesión a una obligación nacida en el marco de un tratado que la hace posible pero no necesaria; lo determinante es que el Estado se comprometa a una conducta que hasta entonces no le era exigible en absoluto; y tal era el caso con las obligaciones a que se refiere el art. 2 del Real Decreto-ley examinado. En consecuencia, el art. 2 del Real Decreto-ley 14/1998 es inconstitucional por infracción del art. 94.1 d) de la Constitución. También se aprecia la inconstitucionalidad del art. 3 del Real Decreto-ley por cuanto en él se autoriza la ratificación de una enmienda al propio Convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional. Ahora no se trata de comprometer al Estado con

obligaciones específicas en el marco de una obligación general, sino de modificar el texto normativo del que nace precisamente esta última, es decir, el Convenio al que se adhirió España en 1958. Aunque sea problemático determinar si nos encontramos ante compromisos internacionales, mera concreción de compromisos previos y más generales, cuya asunción implica la de aquéllos, o ante obligaciones que requieren de un consentimiento particular y expreso, se afirma que la modificación por vía de enmienda de un Convenio ya integrado, *ex art. 96 CE*, en el Ordenamiento nacional es una operación que sólo puede asumirse con las condiciones requeridas para la asunción de un nuevo compromiso; esto es, en los mismos términos en los que se asumió el Convenio de cuya modificación se trata o en los exigidos por la Constitución ahora vigente para la incorporación de un convenio de los previstos en el art. 94.1 CE. Sus características determinan la impropiedad de la figura del decreto-ley para autorizar la prestación del consentimiento del Estado a una revisión de la naturaleza de la realizada por obra de la cuarta enmienda, defecto que no pudo dejar de advertir el Gobierno, al iniciar para ella el procedimiento del art. 94.1 CE antes de promulgar el Real Decreto-ley 14/1998 y continuarlo aun después de su promulgación. Esa diferencia jurídica entre lo que supone la aprobación de las leyes y la autorización parlamentaria de tratados internacionales, ya se afirmó expresamente en el ATC 114/1991, de 11 de abril, FJ 3 *in fine*: *la aprobación de las Leyes que configura el supuesto de hecho de tal precepto [se refiere expresamente al art. 91 CE], es una figura jurídica esencialmente distinta de la autorización parlamentaria de los Tratados internacionales, que es la regulada por el art. 94 de nuestra Ley de Leyes*. El art. 3 del Real Decreto-ley 14/1998 es igualmente inconstitucional por infracción del art. 94.1 d) CE. Apreciada la inconstitucionalidad de los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 14/1998 por razón de su incompetencia material, carece de sentido examinar si concurre o no la circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad exigida por el art. 86.1 CE para la promulgación de decretos-leyes. Por lo que se refiere a la Ley 13/1999, de 21 de abril se sostiene que la virtual identidad de contenido entre la Ley 13/1999 y el Real Decreto-ley 14/1998 responde a la intención de solventar con aquélla los defectos de constitucionalidad padecidos por éste en razón de su inidoneidad como instrumento normativo para dar curso a la autorización prevista en el art. 94.1 de la Constitución; ese efecto reparador nunca podría producirse, pues tampoco la Ley 13/1999 sería el cauce normativo constitucionalmente adecuado para formalizar la autorización previa del art. 94.1 CE, toda vez que la misma no podría instrumentalizarse a través de cualesquiera procedimientos parlamentarios –ni siquiera el legislativo–, sino sólo mediante el previsto en los arts. 94.1 y 74.2 de la Constitución. Las dudas de constitucionalidad planteadas en relación con la Ley 13/1999 tienen que ver con su aptitud para subsanar los defectos constitucionales del Real Decreto-ley 14/1998 y con su condición de norma capaz de dar forma a la autorización parlamentaria exigida por el art. 94.1 CE. Ambas cuestiones vienen determinadas en su solución por el hecho de que la materia ob-

jeto de regulación en los arts. 2 y 3 del Real Decreto-ley 14/1998 ha de encuadrarse en la categoría de los *tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública* [art. 94.1 d) CE]. Ello supone que la Ley 13/1999 no puede subsanar el defecto padecido por el Real Decreto-ley 14/1998, consistente en ser expresión de una voluntad que en ningún caso puede imputarse a las Cortes Generales, sino únicamente al Gobierno. Admitir otra cosa supondría que las Cortes Generales validarían una autorización gubernativa que, así subsanada, habría producido plenos efectos desde un principio y que, por tanto, habría sido suficiente para hacer posible la integración de una norma internacional, de manera que ésta se habría incorporado al Ordenamiento con anterioridad a la autorización del Parlamento. Las Cortes Generales no autorizarían previamente la integración, como quiere el art. 94.1 CE, sino que validarían una integración ya autorizada por el Gobierno y convalidada por el Congreso de los Diputados. De este modo además de privarse a las Cortes Generales de su competencia exclusiva para autorizar la incorporación de determinadas normas internacionales antes de que ésta efectivamente se produzca, se comprometería gravemente el diseño del control preventivo de constitucionalidad de los tratados establecido en el art. 95 CE, pues las Cortes Generales sólo tendrían ocasión de requerir una Declaración de este Tribunal acerca de la compatibilidad del tratado con la Constitución una vez que aquél ya hubiera sido objeto de compromiso por parte del Gobierno en el ámbito del Derecho internacional, y no antes como es propio de dicho control preventivo. La Ley 13/1999 es fruto de la voluntad de las Cortes Generales. Se trata, pues, de una norma imputable a la misma voluntad que la requerida por el art. 94.1 CE para la autorización previa de la prestación del consentimiento internacional del Estado. La competencia exclusiva de las Cortes Generales para autorizar esa prestación no es lo lesionado con el empleo de la ley, a diferencia de lo que sucede con la legislación gubernamental de urgencia. Pero debe señalarse que la autorización previa de las Cortes Generales regulada en el art. 94.1 CE corresponde al ejercicio de una competencia que la Constitución califica de no legislativa, de modo que no resulta constitucionalmente indiferente la utilización de un cauce constitucional para el ejercicio de una competencia, reservado constitucionalmente a un cauce distinto. La cuestión no es ya de si se ha prescindido o no de la intervención de un órgano, sino si la concreta competencia ejercida por éste lo ha sido por el cauce específicamente previsto por la Constitución a esos efectos. En definitiva, si la Constitución impone, en el caso de la autorización requerida para la asunción de compromisos internacionales, además de una reserva orgánica, una reserva de procedimiento, por tratarse de ejercicio de competencias constitucionales distintas. Para las autorizaciones previstas en el art. 94.1 CE, el art. 74.2 de la Constitución establece un procedimiento parlamentario específico y diverso del legislativo ordinario o común, del que singularmente le distingue la circunstancia de que la posición del Senado se define en términos de mayor equilibrio frente a la que habitualmente es propia del Congreso de

los Diputados. Mientras que en el procedimiento legislativo es norma que, de acuerdo con el art. 90.2 CE, las discrepancias entre ambas Cámaras pueden resolverse en último término por decisión de la mayoría simple de la Cámara baja, en el caso del art. 94.1 se prevé que las discrepancias se superen por medio de una *Comisión mixta compuesta de igual número de Diputados y Senadores*, cuya propuesta debe ser aprobada por la mayoría de cada Cámara, imponiéndose finalmente, si la discrepancia persiste, la del Congreso de los Diputados, pero sólo y siempre por mayoría absoluta (art. 74.2 CE). Esa potenciación de la voluntad del Senado, en comparación con la más reducida en el procedimiento legislativo, determina el proceso de formación de la voluntad parlamentaria en términos que se separan de cuanto es común en el conjunto de los procedimientos de las Cortes Generales, confiriéndose a la participación de la Cámara alta en aquel proceso una relevancia verdaderamente excepcional en nuestro sistema parlamentario, caracterizado por un notorio bicameralismo imperfecto. En la misma línea de diversidad de los respectivos cauces constitucionales correspondientes al ejercicio de competencias distintas puede señalarse la diversa índole de la intervención del Rey en la sanción y promulgación de las leyes y en la manifestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, respectivamente establecidas en el art. 62 a) y en el art. 63.2 CE. A lo que debe añadirse el posible juego de control previo de inconstitucionalidad, previsto en los arts. 95.2 CE y 78 LOTC, respecto de los tratados y no así de las leyes. El procedimiento del art. 74.2 CE ofrece, en suma, caracteres de entidad relevante para configurarlo como reservado para la adopción del acuerdo exigido por el art. 94.1 CE, de manera que, en principio, es obligado entender que la autorización parlamentaria previa a la prestación del consentimiento internacional del Estado ha de conformarse por ese específico procedimiento. El procedimiento del art. 74.2 CE no puede dar cabida a cosa distinta que a la estricta autorización del art. 94.1 CE, siendo por completo improcedente para la formación de otras voluntades parlamentarias. Los arts. 2 y 3 de la Ley 13/1999 autorizan la adhesión de España a determinados Acuerdos del Fondo Monetario Internacional y la ratificación de la cuarta enmienda al Convenio constitutivo del FMI, pero el art. 2 y, de manera especial, los restantes preceptos de la Ley incluyen otras disposiciones cuyo contenido no se ajusta al continente de la simple autorización para la integración de normas foráneas. Por mínimo que sea el contenido normativo que las Cortes Generales consideren oportuno que acompañe a la autorización previa para la que son requeridas en virtud del art. 94.1 CE, el procedimiento parlamentario pertinente será el legislativo, común o especial, que venga impuesto por la materia a que dicho contenido se refiera. Tal ha sido, por lo demás, la práctica observada hasta ahora por las Cortes Generales con ocasión de los distintos aumentos de la cuota de España en el Fondo Monetario Internacional. incorporando a la autorización *ex art. 94.1 CE* propiamente dicha, una serie de disposiciones de ordenación interna que no podían encontrar perfecta cobertura en el procedimiento sin-

gular del art. 74.2 CE. Ello no significa que la especificidad de este último procedimiento haya de ceder necesariamente ante el procedimiento legislativo, cuando así lo imponga la afectación de otras materias. Lo que se impone es la duplicidad de procedimientos, distinguiendo con claridad la autorización propiamente dicha y la tramitación parlamentaria de las medidas legislativas necesarias como consecuencia de la autorización, que siempre ha de ser anterior. En otro caso la utilización exclusiva de la ley como cauce jurídico en el que se reduzcan a unidad una autorización *ex art. 94 CE*, por un lado, y las medidas legislativas necesarias para la mejor integración de la norma externa, por otro, no deja de suponer el apartamiento del específico procedimiento establecido en la Constitución, y en tal sentido reservado, para dicha autorización.

VOTO PARTICULAR (Delgado Barrio): Se discrepa de la declaración de inconstitucionalidad del art. 2, porque, en primer lugar no se aprecia el incumplimiento del procedimiento constitucional ordenado para la autorización pretendida, que en todo caso, debe entenderse concedida en atención a la anuencia que significa la misma aprobación de la ley por ambas Cámaras. Y ello, es doctrina que ya en la STC 97/2002 FJ 2, se señaló: *las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras* (SSTC 99/1987, FJ 1, y 57/1989, FJ 2.c). El procedimiento del art. 74, no puede entenderse vulnerado, e segundo lugar.

(Rodríguez-Zapata Pérez): Se considera excesiva el celo de la STC en la preservación de las competencias de las Cámaras. La Sentencia opta por la *strict construction* con una interpretación pegada a la letra del texto constitucional. Esa interpretación es muy rigurosa frente el Poder ejecutivo, al que vea constitucionalmente el decreto-ley y la aplicación provisional de los tratados. También lo es frente a las mismas Cortes Generales, cuya potestad legislativa se comprime, al excluir la Ley ordinaria de entre las fuentes del Derecho idóneas para expresar una autorización parlamentaria, prohibiendo uno de los contenidos típicos de la Ley en todos los ordenamientos. El mantenimiento de ese rigor en situaciones de gravedad para España podría abocar a la alternativa peligrosa del incumplimiento constitucional o de la asfixia de nuestra acción exterior. El disentimiento afecta a aspectos esenciales de la Sentencia de la mayoría, en los que se acentúa desproporcionadamente ese *garantismo parlamentario* al que he hecho referencia. Se estima que se debieron desestimar los dos recursos acumulados. Asimismo se discrepa de que el uso del decreto ley en este caso no fuera aceptable. Una interpretación sistemática de la Norma Fundamental permite admitir que los decretos-leyes son una fuente del Derecho utilizable para prestar el consentimiento del Estado en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad.

2. Sentencia 189/2005, de 7 de julio (BOE de 5 de agosto). Ponente: Delgado Barrio (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 31; 86.

otros:

Objeto: artículos. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, disposición adicional segunda y disposición final primera, párrafo tercero, del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica.

Materias: Ámbito material del decreto ley en materia tributaria. Materias vedadas a su regulación.

Se aduce vulneración del art. 86.1 CE, en relación con el art. 31.1 CE. Descritas sucintamente las modificaciones que mediante esos preceptos del RD-I impugnado se introducen en el ordenamiento tributario, se apresta el TC a considerar que no priva de objeto al presente recurso, el hecho de las algunas de las normas modificadas por el RD-I hayan sido derogadas o, posteriormente, modificadas. Al tratarse de una modificación del ordenamiento jurídico operada por un Decreto-ley *es función esencial de esta jurisdicción garantizar 'la primacía de la Constitución' (art. 27.1 LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez ex origine de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional (SSTC 60/1986, FJ 1, 137/2003 FJ 2, y 108/2004, FJ 4), en la medida en que se trata de velar por el recto ejercicio de la potestad de emitir Decretos-leyes, dentro del marco constitucional (STC 111/1983, FJ 3; y 137/2003, FJ 2, y 108/2004, FJ 4).* No comparte las quejas de los recurrentes el Abogado del Estado, que sostiene que el Real Decreto-ley 7/1996 no incurre en ninguna de las vulneraciones que se le imputan. En efecto, en primer lugar, a su juicio, el citado Real Decreto-ley cumple con el presupuesto habilitante que legitima su uso dado que existió una situación de "extraordinaria y urgente necesidad" que exigía la inmediata adopción de determinadas medidas de alcance económico, como era, respecto de la reducción por adquisición mortis causa de empresas familiares en el Impuesto sobre Sucesiones, el deseo de reactivar la economía potenciando el desarrollo de tales empresas; con relación a la actualización de balances en los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de las Personas Físicas, permi-

tir a las empresas conocer sus costes reales de producción, determinando más exactamente sus beneficios y potenciando su capacidad de acceso al mercado de capitales y, finalmente, con referencia al nuevo régimen tributario de los incrementos y disminuciones patrimoniales en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el relanzamiento de la economía liberando la cautividad de las inversiones. En suma, a juicio del Abogado del Estado, explicitadas por el Gobierno las razones para la utilización de este instrumento legislativo, ningún rechazo cabe hacer desde esta primera perspectiva del recurso. Se comienza trayendo en su apoyo el TC la doctrina en torno al presupuesto habilitante de la *extraordinaria y urgente necesidad* exigido por el art. 86.1 CE (SSTC 182/1997, 11/2002, y 137/2003). En ellas, tras reconocer el peso que en la apreciación de la extraordinaria y urgente necesidad ha de concederse *al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado*, se declaró que *la necesaria conexión entre la facultad legislativa excepcional y la existencia del presupuesto habilitante conduce a que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad que se contiene en la Constitución no sea, en modo alguno, una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes*. En atención a esa consideración estima el TC que es función propia del mismo *el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como de cualquier otra, los poderes se mueven dentro del marco trazado por la Constitución*, de forma que *el Tribunal Constitucional podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad de un Decreto-ley por inexistencia del presupuesto habilitante por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución (SSTC 11/2002 FJ 4; 137/2003, FJ 3)*. En coherencia con la doctrina expuesta, el TC recuerda que no estimó contraria al art. 86.1 CE la apreciación de la urgencia hecha por el Gobierno en casos de modificaciones tributarias que afectaban a las haciendas locales (STC 6/1983), de situación de riesgo de desestabilización del orden financiero (STC 111/1983), de adopción de planes de reconversión industrial (SSTC 29/1986), de medidas de reforma administrativa adoptadas tras la llegada al poder de un nuevo Gobierno (STC 60/1986), de modificaciones normativas en relación con la concesión de autorizaciones para instalación o traslado de empresas (STC 23/1993), de medidas tributarias de saneamiento del déficit público (STC 182/1997) o, en fin, de necesidad de estimular el mercado del automóvil (STC 137/2003). Como es fácil comprobar en todas estas Sentencias, los Decretos-leyes enjuiciados en ellas afectaban a lo que la STC 23/1993, FJ 5, denominó *coyunturas económicas problemáticas* para cuyo tratamiento el Decreto-ley representa un instrumento constitucionalmente lícito que no es otro que *subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el*

procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (SSTC 6/1983 FJ 5; 11/2002, FJ 4; 137/2003, FJ 3). No olvida, sin embargo el TC que asimismo tiene afirmado que *es claro que el ejercicio de la potestad de control que compete a este Tribunal implica que la definición por los órganos políticos de una situación de 'extraordinaria y urgente necesidad' sea explícita y razonada, y que exista una conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación definida que constituye el presupuesto habilitante y las medidas que en el Decreto-ley se adoptan* (STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3), *de manera que estas últimas guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar* (STC 182/1997, FJ 3). El examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la *extraordinaria y urgente necesidad* siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, *los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma* (SSTC 29/1982, FJ 4; 182/1997, FJ 4; 11/2002, FJ 4; y 137/2003, FJ 3), debiendo siempre tenerse presentes *las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados* (SSTC 6/1983, FJ 5; 182/1997, FJ 3; 11/2002, FJ 4; 137/2003, FJ 3). De conformidad con esta doctrina pasa a analizar el TC si en las modificaciones introducidas mediante el RD-I impugnado, concurre el presupuesto habilitante de la *extraordinaria y urgente necesidad* exigido por el art. 86.1 CE, a efectos de determinar la validez constitucional de su regulación. Para controlar la concurrencia de ese presupuesto habilitante es preciso analizar dos elementos: en primer lugar, los motivos que hayan sido explicitados de una forma razonada (STC 29/1982, FJ 3; 111/1983, FJ 5; 182/1997, FJ 3; y 137/2003, FJ 4) y, en segundo lugar, la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a la misma (STC 29/1982, FJ 3; 182/1997, FJ 3; y 137/2003, FJ 4). Para el análisis de los citados motivos, se parte de un análisis de la Exposición de Motivos del RD-I: en la misma se señala, con carácter general, que el Real Decreto-ley se refiere a dos grandes grupos de medidas: el primero, *aborda las cuestiones sobre fomento del empleo y beneficios fiscales en la sucesión de empresas familiares y viviendas habituales; medidas sobre actualización de balances de las empresas y medidas sobre tributación del ahorro en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*; el segundo, se refiere a *un conjunto de medidas de fomento y de liberalización de la actividad económica*. El primer grupo de medidas persigue *aliviar el coste fiscal derivado de la transmisión mortis causa de las empresas familiares (en su forma de empresa individual o de participaciones) y de la vivienda habitual, cuando dicha transmisión se efectuase a favor de ciertas personas allegadas al fallecido*. Con relación a la actualización de balances, se señala que, *el escenario económico actual y el hecho de haber transcurrido más de doce años desde la última actualización autorizada, considerando además la reciente entrada en vigor de una Ley del impuesto sobre sociedades, justifican plenamente la norma de actualización contenida en el presente Real Decreto-ley, que permi-*

tirá, entre otras ventajas, a nuestras empresas conocer sus costes reales de producción, determinar más exactamente su beneficio y potenciar la financiación interna de las mismas elevando, por tanto, su capacidad de acceso al mercado de capitales", estableciendo además un gravamen único sobre el saldo de la cuenta de actualización del 3 por 100 *con el objetivo de garantizar el adecuado control de la operación de actualización*. Por lo que se refiere a las modificaciones en materia de tributación del ahorro, se justifican advirtiendo que el *sistema diseñado por la Ley 18/1991, de 6 de junio, se caracterizaba porque la determinación del importe sometido a gravamen de los incrementos y disminuciones de patrimonio, consistía en el establecimiento de unos porcentajes reductores, de forma tal que, transcurrido un determinado período de tiempo -que variaba en función de la naturaleza del elemento-, los incrementos y disminuciones quedaban no sujetos*. Este esquema cuenta con dos *inconvenientes esenciales: de una parte, reduce tanto los incrementos como las disminuciones de patrimonio, con lo cual produce un efecto fiscal contrario a la lógica económica, pues no sólo desconoce el efecto de la inflación, sino que también reduce fiscalmente las pérdidas; y de otra, la existencia de un horizonte temporal fomenta el estancamiento de las inversiones, dado que existe un gran incentivo fiscal para mantener la inversión hasta que transcurre el plazo en que se alcanza la no sujeción de los incrementos*. Por estas razones, el Gobierno considera de urgente necesidad para el relanzamiento de nuestra economía, *el remover este obstáculo fiscal, liberando de esta cautividad a muchas inversiones, sin que desaparezcan, por otra parte, los incentivos que a la inversión a largo plazo supone el diferimiento de gravamen y la garantía de un tipo fijo*. Por lo que se refiere al trámite de convalidación, como segundo aspecto del control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE, señalará el TC, que el Gobierno había apreciado urgencia en la situación económica española por varias razones: en primer lugar, *la economía española lleva tres trimestres en un proceso de ralentización del crecimiento que requería sin duda antes del 7 de junio una respuesta inmediata y amplia por parte de los responsables políticos*; en segundo lugar, *una pérdida de potencial de crecimiento en la economía española*; en tercer lugar, *la confianza de los consumidores y de los mercados y, por último, los esfuerzos que deben hacer la sociedad española y el Gobierno para consolidar su posición en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria ... para conseguir que la economía española esté en condiciones de cumplir los requisitos nominales de convergencia*. Determinadas las razones de la urgencia expresadas por el Gobierno tanto en la exposición de motivos de la norma cuestionada, como en el debate parlamentario de convalidación, el segundo elemento a analizar por el TC en el control del presupuesto habilitante es la conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para afrontar la misma. A estos efectos, proyecta el análisis sobre las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer frente a esa situación de ralentización económica y de necesidad de cumplimiento de los requisitos de convergencia, medidas que se concretan en las disposiciones impugnadas; a estos efectos se traen a colación por el TC las razones aducidas en defensa de las medidas impugnadas: el art. 4 *establece una reducción en la base correspondiente a la transmisión de la empresa familiar y de la vivienda habitual, con el*

objeto de eliminar el obstáculo que representa la carga tributaria para mantener el negocio y la vivienda familiar cuando fallece el propietario; el art. 5, que se refiere al fomento, ahorro y capitalización de las empresas a través de la actualización de balances es una medida voluntaria que contribuye sin duda, a elevar los niveles de capitalización y permite la creación de fondos de amortización en cuantía suficiente para reponer con fondos propios los activos amortizados, permitiendo que las empresas puedan revalorizar a precios reales sus activos aumentando su capacidad de crédito; y, finalmente, que los arts. 7 a 14 se justifican en que el sistema anterior que establecía una serie de coeficientes reductores que llegaban hasta la total exención del impuesto de plusvalías transcurridos 10, 15 ó 20 años, según los activos, producía un efecto de estancamiento de las inversiones con una situación de cautividad para los inversores respecto a sus primeras decisiones, de manera que existía una prima fiscal para la inmovilidad del ahorro que el Gobierno considera esencialmente negativa, lo que suponía en el conjunto de la economía española que ... una parte esencial del sistema económico, que es el ahorro, se encontrara cautivo en situaciones en las que había una prima fiscal para su inmovilidad. A la vista de las razones señaladas, el TC concluye que se ha cumplido con el requisito de justificar la apreciación de la urgente y extraordinaria necesidad, en tanto que dicha urgencia viene claramente explicitada, tanto en la exposición de motivos de la norma impugnada como en los debates parlamentarios de convalidación. Sin que represente un óbice para alcanzar esta conclusión el hecho de que algunas de las medidas hayan diferido su entrada en vigor hasta unos meses después de su aprobación, porque no cabe duda de que la existencia misma de esa medida permite al obligado tributario de forma instantánea adoptar decisiones económicas que provocarán el relanzamiento de la economía: el conocimiento, a ciencia cierta, del régimen fiscal de próxima aplicación, permite desarrollar ya actuaciones con una eficacia económica inmediata, lo que en este caso, habida cuenta de la finalidad perseguida, resulta bastante para justificar el cauce normativo utilizado. El segundo test de aplicación consistirá en comprobar la conexión entre la urgencia explicitada y las concretas medidas adoptadas. Las medidas aprobadas se manifiestan como idóneas para la consecución de la finalidad pretendida. En efecto, si la reducción en la base imponible del impuesto sobre sucesiones pretende garantizar la continuidad en el ejercicio de actividades empresariales por grupos familiares, impidiendo con ello la destrucción de empleo, tanto la actualización de balances (que permite la revalorización de las empresas y, por ende, una mayor posibilidad de endeudamiento de las mismas con el fin de practicar nuevas inversiones), como la modificación de la tributación de las plusvalías en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, son medidas potencialmente favorables a una activación del mercado de capitales, al dirigirse a liberar el dinero y a estimular su movilidad, lo que a su vez puede incidir favorablemente en la recuperación de la actividad económica a la que se aspiraba para el cumplimiento de los criterios de convergencia. A la vista de las circunstancias y las razones expuestas concluirá el TC que es apreciable una situación de extraordinaria y urgente ne-

cesidad que justificaba la inclusión en el Real Decreto-ley impugnado de las medidas aquí analizadas. Acerca del carácter provisional o definitivo de las medidas adoptadas en el meritado RD-L, el TC advierte que ya tiene declarado cómo *en la STC 111/1983 (FJ 3) estableció nuestra jurisprudencia una conexión entre el carácter provisional del Decreto-ley (art. 86.1 CE) y la necesidad de que sea convalidado o derogado en el plazo de treinta días por el Congreso de los Diputados (art. 86.2 CE), de forma tal que, una vez que se ha producido esa convalidación, ‘cede su carácter de provisionalidad’* (STC 178/2004, FJ 6). A su vez, estimará que ningún dato positivo constitucional permite afirmar que el carácter provisional del Decreto-ley se refiera necesariamente al alcance temporal de la norma que con esa forma jurídica se apruebe, sin perjuicio de que dicho alcance pueda ser considerado de algún modo para valorar la concurrencia del presupuesto de su extraordinaria y urgente necesidad; en este caso concreto, la permanencia de las normas discutidas no tiene virtualidad bastante para alterar la conclusión ya sentada respecto de la concurrencia del presupuesto habilitante exigido por el art. 86.1 CE. El siguiente aspecto de la cuestión afrontado por el TC, estriba en determinar si el contenido de la norma debatida se atempera con las exigencias del art. 86 por cuanto son el objeto del art. 31 CE: al establecer, respectivamente un beneficio fiscal y un nuevo tributo, rebasan los límites que impone el art. 86.1 CE, en la medida en que invaden el ámbito material reservado a la ley conforme a los arts. 31.3 y 133.1 CE, de una parte; de otra, al prever un nuevo régimen para los incrementos y disminuciones patrimoniales, estarían afectando al núcleo esencial del deber de contribuir previsto en el art. 31.1 CE, en tanto que provocarían una modificación del reparto de la carga tributaria en un tributo como el IRPF que es fundamental para hacer efectivo el citado deber. Subrayará el TC su doctrina, centrada en las SSTC 182/1997, 137/2003 y 108/2004, de que la materia tributaria esté sujeta al principio de reserva de ley y de que dicha reserva tenga carácter relativo y no absoluto por lo que *no se deriva necesariamente que se encuentre excluida del ámbito de regulación del Decreto-ley, que podrá penetrar en la materia tributaria siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no ‘afecte’, en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas”, límite material “que no viene señalado por la reserva de ley. El TC deberá atender, al interpretar el límite material del art. 86.1 CE, no... al modo cómo se manifiesta el principio de reserva de ley en una determinada materia, la tributaria en este caso (si tiene carácter absoluto o relativo y qué aspectos de dicha materia se encuentran amparados o no por dicha reserva), sino más bien al examen de si ha existido ‘afectación’ por el Decreto-ley de un derecho, deber o libertad regulado en el Título I de la Constitución. Lo que exigirá tener en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (FFJJ 8, 6 y 7, respectivamente)*. Esta doctrina permite al TC rechazar sin mayor dilación la alegada vulneración del art. 86.1 CE por la sola circunstancia de que dichos preceptos pudieran incidir sobre una materia que, conforme a los arts. 31.3 y 133.1, ambos CE, estuviera reservada a la ley, dado que lo relevante a estos efectos

no es si el Decreto-ley impugnado invade o no materias reservadas a la ley, sino si afecta a alguna de las materias que, conforme al Texto Constitucional, le están vedadas. Como ya se señaló en las SSTC 182/1997, 137/2003 y 108/2004, en la sección segunda del capítulo II del título I de la Constitución, bajo la rúbrica *De los derechos y deberes de los ciudadanos*, figura el art. 31.1 CE, precepto que establece *un auténtico mandato jurídico, fuente de derechos y obligaciones*, del que *se deriva un deber constitucional para los ciudadanos de contribuir, a través de los impuestos, al sostenimiento o financiación de los gastos públicos* (FJ 6, en las dos primeras SSTC citadas; FJ 7, en la tercera). Por ello el TC desde la STC 6/1983 -cuya doctrina fue seguida por las SSTC 41/1983; 51/1993; 182/1997, 137/2003 y 108/2004, de 30 de junio- ha incluido entre los deberes cuya afectación está vedada al Decreto-ley, el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE. En relación con los límites materiales de la utilización del Decreto-ley, se ha venido manteniendo siempre una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, *la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la Constitución ('no podrán afectar') debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución ... ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I* (SSTC 111/1983, FJ 8; 60/1986, FJ 4; 182/1997, FJ 6; 137/2003, FJ 6; 108/2004, FJ 7). Posición que le ha llevado a concluir que el Decreto-ley *no puede alterar ni el régimen general ni los elementos esenciales del deber de contribuir*", lo que exige precisar *cómo se encuentra definido dicho deber en la Norma fundamental, concretamente en su art. 31.1; y es que, como señalamos en la STC 111/1983, comprobar cuándo el Decreto-ley 'afecta' a un derecho, deber o libertad 'exige también que se tenga muy en cuenta la configuración constitucional del derecho - en este caso, deber- afectado en cada caso'* (FJ 8) (por todas, STC 108/2004, FJ 7). Trayendo a colación lo que ya se dijo en las SSTC 182/1997, 137/2003 y 108/2004, *el art. 31.1 CE conecta el citado deber de contribuir con el criterio de la capacidad económica (con el contenido que a este principio de justicia material se ha dado, fundamentalmente, en las SSTC 27/1981, 37/1987, 150/1990, 221/1992 y 134/1996), y lo relaciona, a su vez, claramente, no con cualquier figura tributaria en particular, sino con el conjunto del sistema tributario. El art. 31.1 CE, en efecto, dijimos tempranamente en la STC 27/1981, 'al obligar a todos al sostenimiento de los gastos públicos, ciñe esta obligación en unas fronteras precisas: la de la capacidad económica de cada uno y la del establecimiento, conservación y mejora de un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad'* (FJ 4). *Conforme a la propia literalidad del art. 31.1 CE queda claro, pues, que el Decreto-ley no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber general de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo*" (FJ 7). De manera que vulnerará el art. 86 CE *cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario* (FEJJ 6 y 7, res-

pectivamente); en conclusión, *no queda absolutamente impedida la utilización del Decreto-ley en materia tributaria, cuando concurre el supuesto habilitante, como instrumento normativo del Gobierno al servicio de los objetivos de la política económica. Ahora bien, será preciso tener en cuenta en cada caso en qué tributo concreto incide el Decreto-ley (constatando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario, así como el grado o medida en que interviene el principio de capacidad económica), qué elementos del mismo -esenciales o no- resultan alterados por este excepcional modo de producción normativa y, en fin, cuál es la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (FFJJ 6 y 7)*. A la luz de esta doctrina, pasará el TC a examinar si los preceptos debatidos vulneran el art. 86 CE. Siguiendo la STC 182/1997, *la naturaleza del tributo sobre el que incide, es una pauta prioritaria del análisis, por lo que si en el asunto allí debatido -el IRPF-, no podía negarse que el aumento de su cuantía mediante el uso de dicho instrumento normativo había afectado sensiblemente al deber de los ciudadanos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, tal y como éste se configura en el art. 31.1 CE (FJ 9). El IRPF es un impuesto de carácter directo, personal y subjetivo, que grava la renta global de las personas físicas de manera progresiva (SSTC 45/1989, FJ 2, 150/1990, FJ 5, y 214/1994, FJ 5), constituyendo uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario y, por sus características ... cualquier alteración en sus elementos esenciales repercute inmediatamente sobre la cuantía o el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los contribuyentes; al mismo tiempo, es sobre todo a través del impuesto sobre la renta de las personas físicas como se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal en el sistema tributario según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad, lo que lo convierte en una figura impositiva primordial para conseguir que nuestro sistema tributario cumpla los principios de justicia tributaria que impone el art. 31.1 CE, dada su estructura y su hecho imponible (STC 134/1996, FJ 6); en definitiva, es innegable que el impuesto sobre la renta de las personas físicas, por su carácter general y personal, y figura central de la imposición directa, constituye una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario, siendo el tributo en el que el principio de capacidad económica y su correlato, el de igualdad y progresividad tributarias, encuentran una más cabal proyección, de manera que es, tal vez, el instrumento más idóneo para alcanzar los objetivos de redistribución de la renta (art. 131.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE) que la Constitución española propugna (STC 19/1987, FJ 4) y que dotan de contenido al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)*. Conforme a lo expuesto se concluye que los arts. 6 a 14, la disposición adicional segunda y, por consecuencia, la disposición final primera, párrafo tercero, alteran de forma sustancial, en el IRPF el régimen tributario aplicable a los incrementos y disminuciones patrimoniales. Estos preceptos han afectado a la esencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE, pues al modificar el régimen tributario de los incrementos y disminuciones patrimoniales en un tributo que, como el IRPF constituye una de las piezas básicas de nuestro sistema tributario, se ha alterado el modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de los

contribuyentes, en unos términos que, conforme a la doctrina de este Tribunal (SSTC 182/1997, 137/2003, y 108/2004, ya citadas), están prohibidos por el art. 86.1 CE. No se alcanzará la misma conclusión respecto de los arts. 4 y 5 del Real Decreto-ley. En efecto, como hemos visto anteriormente, el art. 4 se limita a establecer una reducción en la base imponible del ISD exclusivamente en los supuestos de transmisión mortis causa de la empresa familiar y de la vivienda habitual del causante; este tributo no se configura como un tributo global sobre la renta o sobre el consumo, limitándose a gravar una manifestación concreta de capacidad económica, la que se pone de manifiesto con las adquisiciones lucrativas de bienes o derechos, razón por la cual no puede afirmarse que la modificación parcial de su base imponible para determinados sujetos pasivos repercute sensiblemente en el criterio de reparto de la carga tributaria entre los contribuyentes; lo mismo puede decirse del art. 5 del Real Decreto-ley 7/1996, en la medida en que se limita a establecer una actualización de balances a cambio de una compensación del 3 por 100 del saldo acreedor de la cuenta *reserva de revalorización*, actualización a la que sólo pueden acogerse determinados sujetos pasivos de los impuestos sobre sociedades y sobre la renta de las personas físicas y que tiene carácter voluntario, tampoco puede concluirse que haya alterado de manera relevante la presión fiscal que deben soportar la generalidad de los contribuyentes. En último término y para precisar el alcance de la presente Sentencia deben declararse no susceptibles de ser revisadas como consecuencia de la nulidad que ahora declaramos no sólo aquellas situaciones decididas mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC), sino también por exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 154/2005, de 9 de junio (BOE de 8 de julio). Ponente: Rodríguez Arribas (Conflictos positivos de competencia acumulados).

Preceptos constitucionales: 104; 149.1.29

otros:

Objeto: Arts. 52.3; 54.5 b); 55; 56; 58; 60; 65.1 y 3; 81.1 c) y 2; y 86.2 del Reglamento de seguridad privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de

diciembre, y por los arts. 1; 2; 3; 9; 13; 14; 22; y 23, en relación con los correspondientes anexos, de la Orden del Ministerio de Justicia e Interior, de 7 de julio de 1995.

Materias: Seguridad pública. Enseñanza. Competencias exclusivas del Estado. Competencias de la Comunidad Autónoma.

La Generalidad de Cataluña considera que los preceptos impugnados vulneran sus competencias en materia de seguridad pública, así como sus competencias en materia de enseñanza (arts. 13 y 15 EAC). El Abogado del Estado sostiene que todas las competencias ejecutivas en discusión se inscriben en el ámbito de la materia *seguridad pública* que el art. 149.1.29 CE reserva en exclusiva al Estado. La doble controversia planteada sólo se refiere a la titularidad de la competencia para ejercer las facultades ejecutivas previstas en los preceptos cuestionados; la Generalidad de Cataluña reconoce que la regulación de los términos que ordenan su respectivo ejercicio corresponde al Estado. Con carácter previo al análisis de los presentes conflictos positivos de competencias, debemos advertir que durante el curso de este proceso el Reglamento de seguridad privada ha sido modificado parcialmente por Real Decreto 1123/2001, de 9 de octubre, que da nueva redacción a los art. 56.2 y 58 del Reglamento de seguridad privada, aquí impugnados. La lectura de los nuevos preceptos pone de relieve que su contenido no altera la controversia que se nos suscita, pues la modificación normativa se refiere a detalles de la regulación sustantiva que no inciden en la resolución que se nos reclama y, sin embargo, mantiene las actuaciones administrativas en litigio, las cuales siguen estando atribuidas al Ministerio del Interior. En relación con la desaparecida norma objeto de la controversia recuerda el TC que *partiendo de nuestra doctrina de que hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes, debe deducirse que esto es lo que ha sucedido en este caso, ya que no se ha desistido del presente conflicto (STC 128/1999, FJ 4) y teniendo en cuenta que la nueva normativa plantea en gran medida los mismos problemas competenciales que el Reglamento sobre el que se trava el conflicto, la doctrina de este Tribunal avala la conclusión de la no desaparición del conflicto (STC 186/1999, FJ 3, con cita de las SSTC 87/1993, 329/1993, 155/1996, y 147/1998) (STC 223/2000, FJ 3)*. Los conflictos planteados exigen partir de la materia en la que han de encuadrarse las actividades administrativas que se discuten. Dichas actuaciones se refieren a los requisitos de habilitación, formación y acreditación del personal de seguridad privada, a la obtención de dicha habilitación o a su pérdida, a la acreditación de los centros de formación y también a la prestación de servicios con armas y a la uniformidad, entre otros extremos. Ambas representaciones coinciden en reclamar la titularidad de las funciones ejecutivas controvertidas con funda-

mento en sus respectivas competencias en materia de seguridad pública (arts. 149.1.29 CE y 13 EAC). Respecto de algunos artículos (art. 56.2 del Reglamento de seguridad privada y arts. 1, 2 y 3 de la Orden) la Generalidad de Cataluña aduce, además, su competencia en materia de enseñanza (art. 15 EAC). Las actuaciones administrativas tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste la seguridad pública (STC 33/1982), procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida en la materia de *seguridad pública*; a este criterio conduce la propia definición legal de lo que se entiende por *seguridad privada*, que se concibe como *la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicio de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública* (art. 1 de la Ley 23/1992). Los preceptos del bloque de la constitucionalidad que delimitan la distribución de competencias en la materia de seguridad pública son el 149.1.29 CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, *sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica*. Por su parte, el EAC establece *la Generalidad podrá crear una Policía Autónoma en el marco del presente Estatuto y, en aquello que no esté específicamente regulado en el mismo, en el de la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29 de la Constitución* (art. 13.a EAC). La Ley Orgánica 2/1986 de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), a la que se remite el art. 149.1.29 CE a fin de determinar el marco en el que los Estatutos de Autonomía pueden concretar la creación de policías propias por las respectivas Comunidades Autónomas. La disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992 de seguridad privada no forma parte del bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC). La doctrina del TC materia de *seguridad pública*, con el precedente de las SSTC 33/1982 y 117/1984, arranca al menos de la STC 104/1989, y está resumida, entre otras, en las más recientes SSTC 175/1999, 148/2000 y 235/2001. Según ya se avanzó en la citada STC 33/1982, FJ 3, se considera la *seguridad pública actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano*, incluye *un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva, de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas ... componen, sin duda, aquel ámbito material* (STC 104/1989, FJ 3). Lo que positivamente significa, que “la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pú-

blica” (STC 175/1999, FJ 7). Y negativamente que “no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos” (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8). Dicho en otros términos, no es posible realizar “una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad” (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6). La aludida no identificación absoluta entre la materia *seguridad pública* y el ámbito propio de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad exige delimitar con precisión este último ámbito ya que el TC ha declarado que *es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma ... ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública* (STC 148/2000, FJ 7). Para delimitar el ámbito competencial de la Generalitat, convendrá realizar dos precisiones. La primera, es que el ámbito competencial correspondiente a la creación de policías autonómicas comporta no sólo *una referencia orgánica sino también funcional* (STC 175/1999, FJ 3), doble referencia que tiene no obstante muy concretado su ámbito: comprende sólo, además de la organización de la policía autónoma, el ejercicio dentro de su territorio autónomo de las funciones o servicios policiales no estatales, siendo, por tanto, el *único espacio en el que la Generalidad de Cataluña puede desenvolver las competencias estatutarias relativas a su Policía propia* (STC 235/2001, FJ 8). La segunda, consiste en señalar que el ámbito de la actividad estrictamente policial también incluye las potestades administrativas que le son complementarias o inherentes, aunque la identificación de estas últimas no es siempre sencilla. Será criterio del TC que *no resulta fácil distinguir en ocasiones lo que debe entenderse por funciones o servicios policiales en sentido estricto ... de otros servicios y actividades de distinta naturaleza y semejante finalidad. También es verdad que, aunque lógicamente identificables por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad, de las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad* (STC 104/1989, FJ 4). Así delimitado el ámbito propio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no será inconveniente insistir en que dicho ámbito constituye el *único espacio en el que la Generalidad de Cataluña pueda desenvolver las competencias relativas a su policía propia*. Aplicando estos criterios, concluirá el TC que cuando las facultades administrativas en discusión *no guarda[n] relación alguna con la actividad policial” la competencia para ejercerlas corresponde al Estado, habida cuenta*

que en tales supuestos “la existencia de [una] Policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida (STC 117/1984, FJ 5). En definitiva, será competencia de las CCAA que dispongan de policía de seguridad propia todas aquellas facultades que sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por el contrario, corresponderán al Estado las restantes potestades o facultades administrativas que no sean propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, a que se remite el art. 104.2 CE. La determinación de que la actividad controvertida sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con la doctrina del TC sobre los criterios de incardinación competencial (por todas, STC 197/1996, FJ 3), y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial. Que el EAC no mencione expresamente la seguridad privada no puede significar que la Comunidad Autónoma carezca de toda competencia sobre el personal de seguridad. Será así, si las funciones ejecutivas en conflicto no guardan vinculación específica significativa con la competencia autonómica derivada de la creación de su propia policía de seguridad; si dicha vinculación específica existe, la conclusión habrá de ser lógicamente muy distinta. En suma, el canon de enjuiciamiento del TC se concreta en que en materia de *seguridad pública* al Estado le corresponden todas las potestades normativas y ejecutivas, salvo las que se deriven de la creación de policías autonómicas en el marco de la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29 CE. Esta última competencia incluye una doble dimensión orgánica y funcional respecto de los correspondientes servicios policiales y también la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de inherencia o complementariedad. En relación con los preceptos impugnados del Reglamento de seguridad privada, aprobado por Real Decreto 2364/1994, con vendrá distinguir dos bloques. (a) En primer lugar, el constituido por los arts. 52.3, 54.5 b), 55, 56, 58, 60 y 65.1 y 3. Todos ellos forman parte del título II (personal de seguridad), capítulo I (habilitación y formación) de dicho Reglamento; de la lectura de este capítulo I se deduce que el personal de seguridad privada debe obtener la correspondiente habilitación del Ministerio de Justicia e Interior. (b) En segundo lugar incidiremos en los arts. 81.1 c) y 2 y 86.2, que forman parte del capítulo II (funciones, deberes y responsabilidades) del mismo título II. Estos preceptos se refieren al régimen funcional del personal de seguridad privada relativo al empleo de armas u otras medidas de defensa en el servicio. Los preceptos del primer bloque regulan los requisitos que deben cumplir quienes pretendan obtener la habilitación como personal de seguridad privada en cualquiera de sus modalidades. Es criterio del TC que las actuaciones administrativas de carácter aplicativo que se impugnan tienen como finalidad, todas ellas, habilitar a determinadas personas para que puedan ejercer las funciones que son propias del *personal de seguridad privada*. Ha de tenerse también en cuenta tan-

to el sentido o finalidad de los títulos competenciales, constitucionales y estatutarios como *el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla aplicable al caso* (STC 197/1996, FJ 3). Estos preceptos regulan actuaciones administrativas que no constituyen actividad propiamente policial, ni actuaciones administrativas inherentes a lo policial, actividades independientes y separadas de la propiamente policial, único ámbito sobre el que, en materia de seguridad pública, la Generalidad de Cataluña ha asumido competencias. En conclusión los arts. 52.3, 54.5 b) y 55 no vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña. Por lo que se refiere al segundo bloque de preceptos, desde la perspectiva de la posible vulneración por estos preceptos de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de policía propia se descarta la existencia de esa vulneración por las mismas razones ya expuestas, se trata de facultades administrativas que, por su contenido y finalidad se encauzan a la regulación de la formación previa y del contenido de unas pruebas dirigidas a habilitar al personal de seguridad privada, lo que en absoluto guarda relación con las competencias de la Generalidad de Cataluña, sobre su propia policía. En relación con el art. 56.2 se ha de precisar si infringe las competencias de la Generalitat aquélla en materia de enseñanza, con apoyo en la invocada doctrina de la STC 122/1989, o si, por el contrario, tal vulneración no se produce. Este argumento debe ser rechazado, la atribución a órganos estatales de la autorización de centros en los que se imparten los módulos formativos y la correlativa expedición del diploma acreditativo constituye una regulación que, ni se inscribe en la materia de enseñanza, ni queda descalificada desde la perspectiva del orden constitucional de competencias por la doctrina de la STC 122/1989. En cuanto al encuadramiento de este art. 56.2 en la materia de enseñanza, no puede prosperar de acuerdo con la doctrina de la STC 122/1989: *la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades «a la posesión de concretos títulos académicos», y en un sentido todavía más*

preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas «para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiéndose por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva (STC 122/1989, FJ 3). De acuerdo con esta doctrina, se niega que la habilitación controvertida y las actuaciones formativas complementarias puedan incardinarse en la materia de enseñanza (SSTC 122/1989, FJ 2; 118/1996). En conclusión, los arts. 56, 58 y 60 no vulneran las competencias de la Generalidad. Por lo que se refiere al art. 56, se trata de una obligación que se impone al personal de seguridad que está en el ejercicio de sus funciones. El TC considera que la devolución de la tarjeta de identidad profesional y de la licencia y de la guía del arma son consecuencia de la pérdida de la habilitación por haberse producido algunas de las circunstancias que se regulan en el precedente art. 64.1. Esa pérdida de la habilitación sólo puede ser acordada por quien la otorgó, es decir, por el órgano estatal competente, lo que determina que la tarjeta de identidad, la licencia y la guía del arma sean entregadas también a los órganos estatales, dada la estrecha relación existente entre dicha documentación y la existencia o no de habilitación. En definitiva, no se aprecia vulneración de las competencias de la Generalidad en este punto. El análisis del apartado 3, hay que realizarlo de acuerdo con la doctrina contenida en la STC 175/1999, donde se enjuició si los libros-registro y otros sistemas alternativos de la documentación que estaban obligados a llevar determinados establecimientos debían ser puestos a disposición de los órganos policiales estatales o de la policía autónoma. En esta Sentencia se afirmó la competencia autonómica sobre dicho control, pues el dato de la caracterización de las funciones cuestionadas como propias de los servicios policiales determina de principio la inserción en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, lo que conlleva la apreciación de que lo significativo para precisar la Administración competente fuera el control que debe ejercerse sobre la actividad de unos establecimiento que están situados en el País Vasco (STC 175/1999, FJ 6). En este caso hay que aplicar la misma doctrina. La vulneración de la competencia autonómica que se ha apreciado en el primer inciso se extiende también a su segundo inciso, sin perjuicio del establecimiento de los necesarios mecanismos de coordinación y cooperación con el Estado en los que venimos insistiendo. En conclusión, el art. 65.3 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña. Por lo que se refiere a los arts. 81.1 c) y 2 y 86.2 del Reglamento, hay que tener en cuenta que en la STC 32/1993 ya se examinó una controversia competencial que se concretaba en el alcance que pudiera tener la regulación atinente al armamento que pudiera emplear el Cuerpo de Agentes Rurales, indicando que la normativa vigente no puede ser otra que la establecida por el propio Estado, que es al que corresponde en exclusiva la de-

cisión última sobre la tenencia y uso de armas (art. 149.1.26 CE) (STC 32/1993, FJ 3). Por consiguiente, la competencia para autorizar los servicios que los vigilantes de seguridad pueden prestar con armas bajo determinadas circunstancias corresponde a los órganos policiales de la Generalidad de Cataluña. Por tanto el art. 81.1 c) y 2 vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña. En cuanto al art. 86.2, el juicio ha de ser distinto. El mismo contiene una regulación de los medios de defensa que puedan portar los vigilantes de seguridad. Esta regulación que, ciertamente, no responde a la competencia estatal regulada en el art. 149.1.26 CE, no por ello deja de incluirse en el ámbito competencial reservado al Estado (art. 149.1.29 CE), pues incide directamente en el ámbito de la seguridad pública, sin afectar a las competencias de la Generalidad en materia de policía. En suma el art. 86.2 no infringe las competencias de la Generalidad. Por lo que se refiere a la Orden de 7 de julio de 1995, examina el TC, en primer lugar, los arts. 1, 2 (en conexión con el anexo 2) y 3. La impugnación debe ser rechazada con apoyo en la fundamentación expuesta en el FJ 8 b), al examinar el art. 56.2 del Reglamento de seguridad privada. En dicho fundamento jurídico se ha sentado que la autorización de centros de formación del personal de seguridad privada se incardina, desde la perspectiva del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, en la materia *seguridad pública*, y que este encuadramiento determina la operatividad de la competencia ejecutiva del Estado en razón al contenido y finalidad perseguidos por estos preceptos, lo que impide atribuirles el carácter de complementariedad o inherencia respecto de lo estrictamente policial que determinaría la competencia de la Generalidad de Cataluña, pudiendo concluirse que los tres primeros artículos y anexos correspondientes de la Orden no conculcan las competencias de la Generalidad de Cataluña. Por lo que se refiere a los arts. 9, 13 (en conexión con el anexo 5) y 14, el TC matiza que los arts. 9 y 13 guardan conexión con los arts. 56.1 y 60 del Reglamento de seguridad privada, preceptos que no se han considerado inconstitucionales en el fundamento jurídico 8 b) por tratarse de actuaciones administrativas cuyo contenido y finalidad no son policiales. Por lo tanto procede ahora reiterar el mismo criterio. Por tanto los arts. 9 y 13 y el anexo 5 no infringen las competencias de la Generalidad de Cataluña. Tampoco lo hacen los dos primeros párrafos del art. 14, que regulan las características de la cartilla profesional, su entrega y sellado de la primera hoja, atribuyendo estas facultades a órganos estatales, pues les resulta aplicable la misma doctrina que a los restantes preceptos de este bloque. Distinta ha de ser, no obstante, nuestra respuesta en cuanto a la competencia estatal para anotar también en la cartilla profesional las menciones honoríficas. La Generalidad de Cataluña impugna esta previsión, pues carece de sentido que siendo la Generalidad la competente para conceder las mencionadas distinciones no lo sea también para proceder a su oportuna anotación en la correspondiente cartilla profesional. Este argumento impugnatorio es atendido por el TC. En relación con los arts. 22 y 23, el primero no vulnera las competencias de la Generalidad

ya que las funciones a que se refiere nada tienen que ver con las tareas policiales que están comprometidas en la garantía de la seguridad y el orden públicos, ni con las administrativas inherentes a las mismas, por lo que su atribución al Estado no lesiona tampoco las competencias autonómicas que derivan de la creación de su propia policía. Respecto al art. 23, se deben distinguir dos aspectos de su contenido. En cuanto a los dos primeros párrafos nada opone la Generalidad. La tacha se atribuye al tercer párrafo, que confiere al Gobernador Civil la autorización de la sustitución excepcional de la uniformidad ordinaria en determinados supuestos. Esa tacha de inconstitucional tampoco es atendida por el TC pues la regulación no se refiere a una autorización excepcional para momentos o casos concretos, sino que tiene una dimensión de aplicabilidad general en los supuestos descritos por el precepto, que no afecta a la Generalidad en materia de policía.

VOTO PARTICULAR (García-Calvo y Montiel): Se discrepa del fallo estimatorio a que se ha llegado en esta Sentencia, en lo referente al pronunciamiento relativo al art. 81.1.c) y 2 del Reglamento de seguridad privada, teniendo en cuenta que en materia de “seguridad pública” el art. 149.1.29 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva. Se trae en apoyo del Voto la STC 175/1999, en la citada Sentencia se afirmaba no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia *seguridad pública* para encuadrarla competencialmente en ésta sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la *creación* de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional. En esa misma Sentencia ya se dijo que el sistema de controles objeto de la controversia era competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, precisamente porque la estructura de verificación y registro de establecimientos localizados en un ámbito territorial determinado del que entonces tratábamos no se encontraba incluido entre los supuestos reservados y, por tanto, el nivel o grado de homogeneidad requerido en la prestación del servicio no era equiparable al de aquellos. Por consiguiente, es criterio del disidente que todo lo referente a la utilización de armas por el personal de las empresas de seguridad privada forma parte de los supuestos reservados a los servicios policiales del Estado, puesto que dicha determinación, como indicaba en sus alegaciones el Abogado del Estado, forma parte de la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.26 CE en materia de *régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas*. Esta competencia debe residenciarse en el Estado al que *corresponde en exclusiva la decisión última sobre la tenencia y uso de armas (art. 149.1.26 CE)* (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3). En conclusión, se estima por el autor del Voto que las anteriores consideraciones debían haber conducido a la conclusión de que el art. 81.1.c) y 2 del Reglamento de Seguridad Privada no vulneraba la competencias de la Generalidad de Cataluña y por lo que el conflicto, en este punto, debía haber sido desestimado.

2. Sentencia 212/2005, de 21 de julio (BOE de 18 de agosto). Ponente: Aragón Reyes (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.1.; 149.1.30

otros:

Objeto: Orden de 1 de julio de 1996, del Ministerio de Educación y Cultura, por la que se conceden ayudas de educación especial para el curso 1996-1997.

Materias: Enseñanza: normativa básica del Estado; competencia autonómica para el desarrollo y ejecución de 1 competencia. Principio de instrumentalidad: competencia material y competencia financiera. Principio de igualdad en todo el territorio nacional e instrumentos para salvaguardar su implementación.

Se plantea conflicto positivo de competencia al entenderse por parte de la Generalitat que la Orden impugnada le impide el ejercicio de sus potestades normativas y de ejecución, que son propias de su competencia normativa plena en materia de enseñanza (art. 15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en adelante EAC). Por su parte, el Abogado del Estado entiende que dicha infracción no se produce si dicha Orden se valora teniendo en cuenta el criterio adoptado por el Gobierno al aceptar parcialmente el requerimiento previo que, ex art. 63.1 LOTC, le dirigió la Generalidad de Cataluña. En los términos en que el Gobierno aceptó parcialmente el requerimiento autonómico, la Orden impugnada se sustenta en las competencias estatales reguladas en el art. 149.1.1 y 30 de la Constitución y permite que la Generalidad de Cataluña ejercite sus competencias de desarrollo normativo y de ejecución en materia de enseñanza. Para resolver este conflicto, se plantea el Tc dos cuestiones previas. De un lado, el hecho de que el Gobierno de la Nación haya aceptado parcialmente el requerimiento de incompetencia que con carácter previo al planteamiento del conflicto le formuló el Gobierno de la Generalidad de Cataluña. De otro, que la Orden impugnada limitaba sus efectos al curso 1996-1997, de modo que su eficacia se encuentra agotada al día de hoy. Por lo que se refiere a la primera cuestión, se reitera la doctrina de la STC 188/2001, FJ 2, donde se ponía de relieve que dicha aceptación parcial no afecta sustancialmente al curso del proceso cuando la Comunidad Autónoma considera no atendida su reclamación competencial. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, al agotamiento de los efectos de la Orden impugnada como consecuencia de la limitación de los mismos al curso 1996-1997, se aprecia que en los cursos sucesivos se han convocado las ayudas a través de las correspondientes Órdenes, las cuales mantienen similares planteamientos de atribución competencial que la Orden traída al conflicto; por lo que procede que *se reitera el criterio de que en los*

casos en que se producen modificaciones normativas e, incluso, derogaciones de las disposiciones objeto de conflicto 'hay que huir de todo automatismo, siendo necesario atender a las circunstancias concurrentes en cada caso, y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, esto es, a si la disputa sobre la titularidad competencial sigue o no viva entre las partes (por todas, STC 119/1986, 182/1988, 248/1988, 329/1993, 155/1996)' (STC 147/1998, FJ 3). Ya había precisado el TC que, en un procedimiento de naturaleza competencial, esa incidencia posterior no habría de llevar a la total desaparición sobrevenida de su objeto, máxime cuando las partes -como aquí ocurre- sostengan expresa o tácitamente sus pretensiones iniciales, pues la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia, poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la, si así resultase ser, modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 182/1988, FJ 1). Sin olvidar que también se ha dicho que si la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina del TC avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto (SSTC 87/1993, 329/1993 y 155/1996) (STC 128/1999 FJ 4, con cita de la STC 147/1998, FJ 5) (STC 188/2001, FJ 2). En conclusión, el presente conflicto positivo de competencia no ha experimentado una pérdida sobrevenida de su objeto. Se hace preciso ahora encuadrar la Orden controvertida en el sistema constitucional de distribución de competencias. Ambas representaciones procesales señalan que las ayudas de educación especial reguladas por la Orden impugnada tienen una conexión prioritaria con la materia de educación (enseñanza): Sostiene el TC que ha de tenerse en cuenta que en casos como el que nos ocupa, en que la norma cuestionada puede entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, debe determinarse ... cuál de ellas es la prevalente, teniendo presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado (STC 153/1985, FJ 3, con cita de la STC 49/1984). Igualmente, se habrá de tener en cuenta la tradicional doctrina de que la inclusión de una competencia genérica debe ceder ante la competencia específica (SSTC 71/1982, F2 y 87/1989, FJ 3, entre otras) (STC 190/2000, FJ 4). Las distintas leyes orgánicas que han regulado la enseñanza en sus diversas modalidades y niveles han incidido en la necesidad de la existencia de un sistema de ayudas o subsidios para garantizar el acceso a aquélla. En la STC 188/2001, FJ 4, se examinó el articulado de dichas leyes orgánicas, poniendo de relieve la conexión existente entre dicho sistema de ayudas y subsidios y el derecho a la educación (art. 27 CE), concluyendo entonces que tanto la legislación orgánica como la normativa reglamentaria configuran las becas como un elemento nuclear del sistema educativo dirigido a hacer efectivo el derecho a la educación, permitiendo el acceso de todos los ciudadanos a la enseñanza en condiciones de igualdad a través de la compensación de las condiciones socioeconómicas desfavorables que pudieran existir entre ellos, lo que determina que los poderes públicos estén obligados a garantizar su existencia y real aplicación (STC 188/2001, FJ 4). La Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la edu-

cación, mantiene la relevancia antes señalada de las ayudas a la enseñanza. De esta la legislación se desprende que el sistema de becas constituye un instrumento esencial para hacer realidad el modelo de *Estado social y democrático de derecho* que nuestra Constitución impone (art. 1.1), determinando en consecuencia que los poderes públicos aseguren que la igualdad de los individuos sea real y efectiva (art. 9.2 CE). De este modo se garantizan también la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) que suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales. No es otra, en definitiva, la finalidad buscada por el legislador orgánico. Lo reseñado hasta aquí, puesto en conexión con el artículo primero de la Orden de 1 de julio de 1996, objeto de este conflicto, pone de manifiesto que estas ayudas, aun teniendo una orientación asistencial, se conectan con mayor intensidad con la materia educativa, en la medida en que apoyan el acceso a la educación especial de quienes precisan la misma para cursar con normalidad aquellos niveles educativos. De las dos materias aducidas, debe prevalecer la de *enseñanza*. A tenor del TC el criterio para determinar cuál sea el título principal de incardinación competencial debe ser obtenido valorando la doctrina de la STC 188/2001, donde se enjuiciaron dos Órdenes del Ministerio de Educación y Ciencia que convocaban becas y ayudas al estudio de carácter general para estudios universitarios y medios. En dicha Sentencia, considerando que *el art. 27.5 CE determina que todos los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza*, se indicó que *tal garantía se configura como una obligación que la Constitución impone a los poderes públicos, sin predeterminación de las prestaciones o medidas que se hayan de emplear a tal fin, puesto que las becas o ayudas no vienen directamente exigidas por aquel precepto constitucional* (FJ 5). Partiendo de este pronunciamiento se alcanzaron dos ideas: *En primer lugar, que el legislador orgánico, al desarrollar el derecho a la educación art. 27 CE), ha considerado a las becas como un elemento central para la efectividad de tal derecho. Y, en segundo lugar, que dicho legislador orgánico no ha regulado el entero régimen jurídico de las becas, pues dicha configuración central se complementa con la normativa de rango reglamentario*” (STC 188/2001, FJ 5). Es claro que el citado art. 4 de la LO 10/2002 responde a los dos criterios expuestos de nuestra doctrina. Mantiene el TC que no se puede dejar de tener en cuenta que en la STC 188/2001 (FFJJ 12 y 13) ya se señaló que el encuadramiento de estas ayudas no se materializa de modo principal en el art. 149.1.1 CE, sino en el art. 149.1.30 CE (FJ 6), de modo que ahora procederá remitirse a la doctrina allí contenida debiendo subrayar dos extremos. De una parte, a tenor de lo establecido en el FJ 12 de la STC 188/2001, el art. 149.1.1 CE no puede amparar los artículos de dicha Orden *que atribuyen a los órganos centrales del Estado competencias de carácter ejecutivo, pues aquél precepto constitucional está consuetudinario al ámbito normativo*. De otro, que, igualmente ocurre con el resto de la regulación material, ya que *ni los estudios objeto de beca, ni tampoco las clases y cuantía de las ayudas pueden estimarse integrantes de ese contenido primario del mencionado derecho fundamental, pues debe distinguirse, de un lado, entre los ele-*

mentos generales conformadores del derecho a obtener una beca, amparables en el art. 149.1.1 CE y alcanzados por la legislación orgánica y, cumpliendo determinadas exigencias, por la reglamentaria general, y, de otro, los criterios de política educativa que instrumentan coyunturalmente su acceso al mismo (STC 188/2001, FJ 13). La regla competencial del art. 149.1.30 CE prevalece sobre la del art. 149.1.1 CE por su mayor especificidad. Mayor especificidad que se justifica diciendo que *mientras que la regla 1 del art. 149.1 CE se proyecta de modo genérico sobre todos los derechos fundamentales, el art. 149.1.30 CE, lo hace, de modo específico, sobre el derecho a la educación. De aquí que sea esta última regla competencial la que, en primer término, resulta aplicable al caso que ahora examinamos, pues aparece plenamente justificado que dichas becas, configuradas por el legislador orgánico como un elemento central para la garantía del derecho a la educación, sin mayor precisión normativa, sean reguladas de modo complementario por la normativa básica que le está atribuida al Estado para garantizar, precisamente, ese derecho* (STC 188/2001, FJ 6). Este criterio debe ser mantenido también ahora respecto de las ayudas de educación especial que se controvierten. Por lo que se refiere al Estado, *le corresponde el establecimiento de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE (art. 149.1.30 CE), mientras que a la Generalidad de Cataluña le está atribuida la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado 1 del art. 81 de la misma, lo desarrollen; de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía* (art. 15 EAC). Las ayudas reguladas por la Orden controvertida son subvenciones públicas que se ordenan para hacer efectivo el derecho de todos a la educación, apoyando las necesidades especiales de sus beneficiarios (artículo primero) y compensando las condiciones socioeconómicas de las familias que no alcanzan determinados niveles de renta y patrimonio (artículo segundo); en relación con aquéllas, el TC tiene establecido que abundante doctrina que puede ser recopilada con lo establecido en la STC 13/1992, doctrina que con posterioridad se ha reiterado frecuentemente. Como ya se hizo con anterioridad –STC 188/2001– procederá ahora hacer aplicación de la citada doctrina jurisprudencial, como ya se dejó dicho en la citada STC 188/2001, dos son los criterios aplicables: (a) El primero de ellos consiste en tener presente que *en relación con las ayudas o subvenciones incorporadas a los Presupuestos Generales del Estado, hemos manifestado que no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado, o, lo que es lo mismo, que el Estado ... no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público), entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial* (STC 13/1992, FFJJ 4 y 6). *En los fundamentos jurídicos 7 y 8 de esa misma Sentencia hemos advertido que, cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si ésta se califica de exclusiva, o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las*

competencias de desarrollo normativo y de ejecución, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar o complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación y siempre que respete las competencias exclusivas de ejecución y gestión que corresponda a las Comunidades Autónomas, salvo que la naturaleza de la medida haga imprescindible la gestión directa y centralizada para asegurar su plena efectividad dentro de la ordenación básica del sector, para garantizar iguales posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional o, por último, cuando dicha centralización sea un medio necesario para evitar que se sobrepase la cuantía global de los fondos destinados a la subvención. En todo caso, la necesidad de la gestión centralizada debe aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate (STC 91/1992, de 11 de junio)” (STC 188/2001, FJ 7).

(b) a ese criterio hay que añadir un segundo, *el canon de enjuiciamiento expuesto debe ser completado con el que corresponde exigir, según nuestra doctrina, a las normas básicas estatales, con el fin de verificar después si ... [se] satisfacen los requisitos exigibles a dichas normas básicas” (STC 188/2001, FJ 7);* en relación con éstos, ya se insistió en el FJ 8 STC 188/2001 en la doble dimensión formal y material que tiene que caracterizar a aquéllas. En concreto, con referencia especial a la STC 69/1988, se señaló que la dimensión formal se manifiesta a través de la inclusión de la norma básica en la Ley formal, lo que garantiza una determinación cierta y estable de los ámbitos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y reglamentarias autonómicas. Si bien, por excepción, es asimismo admisible que el Gobierno pueda servirse de su potestad reglamentaria para regular algunos de los aspectos básicos de una materia mediante Decreto, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. En estos casos, el carácter básico de la norma reglamentaria también debe explicitarse, aceptándose excepcionalmente que no sea así cuando ello se infiera indudablemente de su propio contenido. En lo concerniente a la dimensión material de las normas básicas, siempre hay que estar a la valoración concreta de la norma, apreciando si la misma contiene los criterios determinantes para la ordenación del segmento sustantivo de que se trate, criterios dotados, en principio, de una cierta estabilidad y que constituyen el mínimo común normativo de dicho segmento (STC 141/1993 FJ 3, entre otras). Aplicando esta doctrina, comienza el TC por analizar el cumplimiento de los requisitos formales de la normativa básica. La Ley Orgánica 10/2002, de calidad de la educación, regula en su art. 4 las becas y ayudas al estudio, y dicho artículo queda cubierto en su configuración como norma básica por la declaración expresa de su disposición final sexta. Por tanto, se produce la cobertura legal exigida por la doctrina del TC. Aún en relación con el carácter básico que en su perspectiva formal

pueda atribuirse a la Orden impugnada en este proceso, habida cuenta de que la misma no explicita ese carácter básico, se reitera aquí lo dicho sobre las Órdenes de becas al estudio enjuiciadas en la STC 188/2001, esto es, que su naturaleza de norma básica *puede resultar admisible excepcionalmente si tal carácter se desprende de modo inequívoco de su contenido, como ocurre efectivamente en este caso al tratarse de una regulación completa cuyo cumplimiento resulta inexcusable para la obtención de las ayudas* (STC 188/2001, FJ 8). Procede ahora analizar el contenido material del articulado de la norma combatida con el fin de apreciar si el mismo puede ser calificado de básico también desde esta perspectiva y ser, por ello, de aplicación en Cataluña, como sostiene el Abogado del Estado, o si, por el contrario, hubiera vulnerado las competencias de la Generalidad por carecer, total o parcialmente, de dicha naturaleza básica. Los preceptos que regulan el objeto y los tipos de ayudas y subsidios (artículo primero), los requisitos exigidos para su obtención (artículo segundo), los niveles educativos en que pueden aplicarse (artículo tercero), las líneas de ayudas y su cuantía (artículo cuarto) y los elementos a valorar para su otorgamiento (artículo decimotercero), serán el objeto primero de la argumentación del TC. En su criterio hay que tener en cuenta que *en la STC 13/1992, FJ 8 b) hemos declarado que la competencia del Estado para dictar normas básicas (en este caso, en desarrollo del art. 27 CE) le permite consignar subvenciones de fomento en sus presupuestos generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, debiendo precisar ahora que, en relación con las becas, dichas condiciones esenciales de otorgamiento pueden alcanzar hasta donde sea imprescindible para garantizar el cumplimiento por los poderes públicos de sus deberes en esta materia (art. 149.1.30 CE), y resulte necesario para conseguir la finalidad deseada y garantizar una política educativa homogénea para todo el territorio nacional, sin desconocer las competencias normativas y de ejecución de las Comunidades Autónomas* [STC 188/2001, FJ 10 a)]. A tenor de esta doctrina, ninguna tacha apreciamos en los preceptos de este bloque. Es obvio que la fijación del objeto de las ayudas y sus modalidades (ayudas individuales y subsidios para familias numerosas), establecido en el artículo primero, constituye el elemento esencial de la competencia básica del Estado, que puede determinar la finalidad y orientación de su política educativa en aras de la efectividad del art. 27 de la Constitución. Lo propio ocurre con los requisitos exigibles para su otorgamiento y con la cuantía de las diferentes líneas de ayuda (artículos segundo y cuarto), así como su posible aplicación en los diferentes niveles educativos (artículo tercero), pues se trata de aspectos que son elementos centrales de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, cuyo carácter detallado resulta una exigencia de su percepción uniforme en todo el territorio nacional, garantizando un trato igualitario a sus beneficiarios, según ya se declaró en relación con las mismas las mismas cuestiones en la STC 188/2001, FJ 10. La misma valoración merecen los elementos que han de ser tenidos en consideración para la concesión de las ayudas que se contienen en el artículo decimotercero. Aunque sean criterios que detalle que

han de tenerse en cuenta en el proceso de tramitación administrativa de las ayudas, los mismos se orientan a la finalidad antes señalada de garantizar igual trato a todos los solicitantes del territorio nacional constituyendo un complemento necesario de los requisitos regulados en el artículo segundo y satisfaciendo el principio básico de que se incluya en la competencia estatal el establecimiento de *cuantos requisitos sean precisos para asegurar la igualdad en el acceso a las citadas becas y ayudas* (art. 4.1, párrafo tercero de la Ley Orgánica 10/2002). Por lo que se refiere a los preceptos en los que se regulan la cumplimentación de solicitudes en determinados impresos (artículo quinto); presentación de las solicitudes en los centros educativos y admisión a trámite (artículo sexto); verificación de las solicitudes, subsanación de errores y justificación de la no acreditación de requisitos (artículos séptimo, octavo y noveno); remisión de las solicitudes a los órganos administrativos estatales y autonómicos y ordenación y clasificación por los mismos de las solicitudes (artículos décimo y undécimo); estudio y formulación de propuesta de concesión de la ayuda (artículo duodécimo); remisión de las propuestas a la Dirección General de Formación Profesional y Formación Educativa para la denegación o concesión de las ayudas (artículo decimocuarto); publicación de las solicitudes que han recibido la ayuda, otorgamiento de las mismas e interposición de recursos, correspondiendo su resolución al Secretario General de Educación (artículo decimoquinto); y autorización a la Dirección General de Formación Profesional y Promoción Educativa para el desarrollo y aplicación de la Orden (disposición final tercera), nos encontramos, en apreciación del TC ante una regulación a la que el Letrado de la Generalidad reprocha una doble tacha: de un lado la vulneración de las competencias normativas de la Generalidad; y, de otro, la centralización de buena parte del procedimiento de tramitación, pues sólo se admite la intervención de las Comunidades Autónomas en la fase de evaluación de solicitudes y de propuesta de resolución, reservando a órganos estatales las funciones esenciales de denegación y concesión de las ayudas, el otorgamiento o pago de las mismas y la resolución de los posibles recursos. En la STC 188/2001 ya se enjuició el mismo doble reproche, es decir, el relativo a la regulación procedimental y el concerniente a la ejecución administrativa centralizada. A tenor de esa doctrina, se puso de manifiesto que *aunque la normativa reguladora del sistema de becas tienda a garantizar el acceso a las ayudas a quienes cumplan determinados requisitos, esencialmente de orden académico y económico, asegurando así que las limitaciones de renta no constituyan un obstáculo para el acceso a las enseñanzas correspondientes, lo cierto es que todo ello no debe impedir la gestión descentralizada de las ayudas y la atención a las peculiaridades territoriales. Nuestra doctrina ya ha apreciado que la garantía de la eficacia de la normativa estatal ha de coherarse con el respeto al principio de autonomía, de modo que, en tal sentido, las 'dificultades que pudieran existir ... no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica para justifi-*

car la negación o supresión de esa competencia (SSTC 106/1987, FJ 4)' (STC 186/1999, de 14 de octubre, FJ 10) (STC 188/2001, FJ 11). El TC considera que e este supuesto se debe mantener el mismo criterio, no sólo porque nos encontremos en un supuesto similar al entonces enjuiciado, sino, muy especialmente, porque la gestión autonómica de las ayudas ha sido prevista por el art. 4.3, primer párrafo, de la Ley Orgánica 10/2002, que dispone que *el desarrollo, ejecución y control de los sistemas de becas y ayudas al estudio previstos en los apartados anteriores corresponde a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencia*. Por lo que se refiere a los inconvenientes que pudieran derivarse de la gestión de las ayudas por las Comunidades Autónomas, ya quedó indicado que podrían obviarse mediante el establecimiento de sistemas de cooperación; así: *Las posibles dificultades previas pueden salvarse mediante diversas técnicas. En primer lugar, mediante una planificación que determine ... el tipo de proyectos que deba ser objeto de la actuación estratégica. La información que al respecto posea el Estado, junto con la proveniente de las Comunidades Autónomas, permite alcanzar criterios objetivos para distribuir territorialmente los fondos presupuestarios, con lo cual no tienen por qué producirse quiebras relevantes en la garantía de alcanzarse las mismas posibilidades de obtención de la subvención en todo el territorio nacional. En segundo lugar, mediante el establecimiento de mecanismos de cooperación y coordinación, a través de los cuales puede garantizarse la eficacia de las medidas que constituyen el objeto del Plan . [E]l argumento del agotamiento de los fondos no resulta determinante, puesto que pueden arbitrarse sistemas de cooperación que posibiliten el desplazamiento de los fondos* (STC 186/1999, FJ 10). Tampoco considerará el TC justificado el argumento de la necesidad de una lista única de solicitantes de beca para todo el territorio nacional. El empleo de dicha lista única se ha considerado necesario por el Abogado del Estado como garantía del principio de igualdad, a fin de evitar que posibles becarios con mejor derecho en determinada Comunidad Autónoma dejen de percibir la ayuda en beneficio de otros en una Comunidad diferente. Sin embargo esta posibilidad, que, de existir, sólo se daría en el último segmento de becarios de la lista única, puede ser obviada con facilidad, dejando sin distribuir entre las Comunidades Autónomas un porcentaje de los fondos, de modo que, mediante los oportunos instrumentos de colaboración y, específicamente, a través de mecanismos de coordinación (por todas, STC 32/1983, FJ 2), *dichos fondos se canalicen hacia los becarios con mejor derecho con independencia de su localización territorial, o utilizando cualquier otra técnica que no implique la centralización del procedimiento de otorgamiento del sistema de becas, impidiendo la gestión autonómica de la normativa estatal básica* (STC 188/2001, FJ 11). En definitiva, como ya se dijo en la STC 188/2001, FJ 11 antes transcrito, para lograr la igualdad en esta materia puede dejarse sin distribuir un porcentaje de los fondos o utilizar cualquier otra técnica que no implique la centralización del procedimiento del otorgamiento de las becas, siendo necesario reiterar también la llamada a la cooperación y a la coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas que ya se hizo en el citado fundamento jurídico. A través de dicha cooperación y coordina-

ción, instrumentadas mediante los sistemas que se consideren procedentes, es como puede hacerse efectiva la igualdad de tratamiento en el acceso a las becas por los solicitantes de todo el territorio nacional, garantizando que ninguno de ellos resulte perjudicado en dicho acceso, de manera que se les asegure un trato igualitario con independencia del territorio en que se encuentren. En conclusión, la atribución a órganos estatales de funciones de tramitación administrativa de estas ayudas y subsidios, prevista en este segundo bloque de precepto, vulnera las competencias de la Generalidad en materia de *enseñanza*. En relación con la segunda tacha, relativa a la incompetencia estatal para regular la tramitación de las ayudas, pues dicha tramitación vaciaría la competencia normativa de la Generalidad de Cataluña, es objeción que ha de ser confirmada, *pues la regulación de todos estos aspectos no constituyen normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, sino normas reguladoras del procedimiento de gestión de las ayudas que se inscribe en el ámbito de la competencia de la Generalidad en materia de enseñanza, y ya hemos declarado con reiteración que las normas procedimentales racione materiae deben ser dictadas por las Comunidades Autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común (por todas, STC 98/2001, de 5 de abril, FJ 8, con cita de la STC 227/1998, de 26 de noviembre, FJ 32). Por tanto, debe ser la Generalidad de Cataluña quien establezca el procedimiento de gestión, control y resolución de las solicitudes de beca que se presenten y determine los órganos competentes para ello (STC 188/2001, FJ 11)*. Finalmente, considerará el Tc que la DF tercera también vulnera las competencias de la Generalidad de Cataluña por un doble motivo: En primer lugar, porque la atribución a un órgano estatal de funciones aplicativas de la Orden que corresponden a la Generalidad de Cataluña, determina la infracción del orden constitucional de competencias; en segundo lugar, porque la previsión de que dicha Dirección General, en la dimensión normativa, pueda continuar desarrollando lo regulado en la Orden conlleva una infracción de la perspectiva formal de las normas básicas; ya tuvo el TC ocasión de decir que *no resulta posible que las bases continúen siendo reformuladas de modo sucesivo a través de instrumentos normativos de rango inferior a la Ley y al Real Decreto*” (aunque sin excluir la Orden Ministerial capaz de contener regulación básica en esta materia en supuestos muy excepcionales, como ya hemos manifestado más atrás); dicha reformulación sólo es aceptable a través de resoluciones administrativas *“en la medida en que, simplemente, realizan la convocatoria anual y no incorporan prescripciones adicionales a las contenidas en las Órdenes Ministeriales respecto a las condiciones de obtención de las ayudas. [y, por ello, en esa sola medida] no contravienen tampoco el principio de no reformulación sucesiva de la normativa básica (STC 242/1999, , FFJJ 8 y 9)*. Por lo que, *a sensu contrario*, en este caso la disposición vulnera las competencias de la Generalidad al prever el desarrollo normativo de la Orden por aquella Dirección General. En razón a la doble tacha apreciada, todos los artículos de este segundo grupo vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña. En cuanto a los efectos del fallo, puesto que la Orden de 1 de julio de 1996 ha agotado todos sus efectos, de-

bemos entender que la pretensión planteada por la Generalidad de Cataluña en este conflicto positivo de competencia se satisface mediante la sola declaración de las competencias que le corresponden.

VOTO PARTICULAR (Jiménez Sánchez): Se reitera el disentimiento que ya se explicitara en relación con la argumentación y fallo de la STC 188/2001. No resulta correcto, según el disidente, equiparar el singular sistema de asistencia o de complemento de la capacidad económica que suponen las becas o ayudas para el estudio a otras ayudas o subvenciones financieras encuadrables en el campo de las clásicas medidas de fomento de determinadas actividades de índole o naturaleza patrimonial. El título competencial primario o esencial que habilita para el establecimiento de una política de becas o ayudas al estudio, y para configurar la disciplina jurídica relativa a la concesión de dichas becas o ayudas, no es el de *enseñanza*, el cual es el que resulta específicamente contemplado en el art. 15 EAC, sino el de *educación*, título que, en su dimensión más profunda, ha de entenderse referido a las nociones de recibir educación o de ser educado.

(Conde Martín de Hijas): Se reitera el disentimiento que ya se explicitara en relación con la argumentación y fallo de la STC 188/2001. Se considera que la competencia del Estado tanto normativa como administrativa establecida en la Orden cuestionada tenía firme asidero constitucional en la materia enuncia en el art. 149.1.1 CE; se estima errónea al respecto la prevalencia conceptual del art. 149.1.30 CE respecto al art. 149.1.1 CE, por razón de una mayor especificidad de éste en relación al caso, con la consecuente limitación de las competencias del Estado, asentadas en tal *específico* título; y se estima asimismo errónea la equiparación de las becas a las subvenciones, a efectos de la aplicación al caso de la doctrina jurisprudencial sobre la territorialización de las últimas.

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 (*)

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

ORDENANZA MUNICIPAL

El TS analiza los límites de la potestad de ordenanza en materia de instalación de antenas de telefonía móvil.

“La sentencia que es objeto del presente recurso de casación, estimó en parte el recurso Contencioso-Administrativo refiriendo en sus Fundamentos de Derecho, lo siguiente: «CUARTO. Se cuestionan los artículos 2.2 d) y 3 de la Ordenanza por cuanto establecen áreas de exclusión, fijando determinadas distancias en las que está prohibida la instalación de antenas. La cuestión a resolver en relación con el establecimiento de distancias de emplazamiento por las ordenanzas reguladoras de la instalación de antenas de telefonía móvil es la relativa a si nos encontramos ante una norma de contenido urbanístico o medioambiental. A nuestro parecer, no hay duda de que se trata de una disposición establecida para la protección respecto de las emisiones radioeléctricas y, por tanto, se trataría de una norma de naturaleza

(*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

medioambiental. Prueba de que es así lo constituye que el establecimiento de distancias de emplazamiento de actividades ha sido regulado tradicionalmente por la norma medioambiental por excelencia, el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Y así se viene a corroborar por la legislación autonómica reguladora específicamente de las instalaciones de radiocomunicación que fijan distancias de seguridad por razón de protección de la salud de las personas ante la exposición a campos electromagnéticos. Por consiguiente, centrada la cuestión, la conclusión no puede ser otra que la de excluir la competencia de los entes locales para establecer medidas adicionales de protección medioambiental si no están investidos de una habilitación legal específica, tal como señalamos en el fundamento tercero. Por otro lado, la norma cuestionada no resiste un análisis de ponderación de proporcionalidad pues no existe justificación técnica que explique el establecimiento de la distancia de emplazamiento indicada en la Ordenanza. Prueba de que existe desproporción la encontramos en que algunas Leyes autonómicas que fijan distancias de seguridad como medidas adicionales de protección medioambiental (Leyes 10/ 2002 de la Comunidad Foral de Navarra y 78/2001 de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha) la limitan a un paralelepípedo de 10m x 6m x 4m medidos desde los sistemas radiantes, muy lejos de los 400 ó 650 m que la Ordenanza fija con carácter general, según los casos.

QUINTO. Para concluir, queda por examinar la impugnación que, con carácter general realiza la actora de la Ordenanza en su conjunto, por estimar que existe extralimitación del Ayuntamiento en el ejercicio de competencias urbanísticas o medioambientales. En relación con los aspectos urbanísticos nos remitimos a lo señalado en el fundamento tercero. Los instrumentos a través de los cuales han de regularse estas cuestiones son los de planeamiento. La Ordenanza por sí sola no es instrumento adecuado por eludir en su tramitación la preceptiva intervención de la Administración del Estado, vulnerándose lo dispuesto por el art. 44.3 LGT. Como hemos visto, no es un simple problema formal sino que la intervención del Estado es mecanismo de articulación del contenido del ejercicio de las competencias para garantizar la finalidad de que la cobertura territorial sea adecuada y se protejan los conjuntos o edificios catalogados, vías públicas y paisaje urbano. De acuerdo con esta premisa. entendemos que en la Ordenanza, son cuestiones propias del planeamiento urbanístico, las siguientes:

a) art. 2.2 c) y d), que limitan la posibilidad de instalación de antenas de telecomunicaciones al suelo no urbanizable. b) art. 2.2 e), que establece alturas máximas de edificaciones. c) art. 6, que fija la temporalidad de las licencias y el emplazamiento compartido. d) art. 7, que concreta determinadas reglas de planeamiento urbanístico. e) art. 14. apartado segundo. que establece un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística que es contrario al art. 228 de la Ley 1/2001 del Suelo de la Región de Murcia.

Todas estas normas son, por tanto, nulas.

No se estima, sin embargo, que la Ordenanza sea instrumento inadecuado para la ordenación de determinados aspectos, entre los que podemos destacar, vistas las orientaciones impugnatorias que, por lo general se vienen manteniendo, los siguientes:

a) El art. 2.2 b) dispone que no se autorizarán aquellas antenas a las que alude este artículo que no resulten compatibles con el entorno por provocar un impacto visual no admisible. Podría razonarse que se trata de un precepto que da posibilidad de aplicar criterios absolutamente discrecionales por parte de la Administración que pueden desembocar en subjetivismo y arbitrariedad.

Respecto de esta cuestión. compartimos la postura mantenida por otros Tribunales Superiores de Justicia, como el de Cataluña, sentencia de 28 Jun. 2002, que, respecto de norma semejante, afirma, sobre la base del carácter reglado de las licencias, que la compatibilidad con el entorno no se calificará de forma subjetiva por el funcionario o autoridad actuante, sino conforme al planeamiento y ordenanzas concretas aplicables, así como por la normativa medioambiental aplicable.

Efectivamente, no nos encontraríamos ante un caso de discrecionalidad, de estrecho margen de control jurisdiccional, sino ante conceptos jurídicos indeterminados a concretar, en cada caso. atendiendo a las circunstancias de hecho concurrentes puestas en relación con la distinta normativa aplicable al ámbito de la edificación y uso del suelo desde una perspectiva tanto estrictamente urbanística como medioambiental. Por consiguiente, entendemos que el apartado estudiado no es ilegal puesto que, en su aplicación, la Administración deberá justificar adecuadamente la solución a la que llega basándose en la aplicación de concretas normas urbanísticas o medioambientales. El problema, como hemos visto, es el relativo al instrumento en que debe apoyarse la Administración para modular urbanísticamente las condiciones de instalación de las antenas.

b) El art. 2.2 a) establece que no se autorizará la instalación de antenas a que se refiere este artículo en conjuntos protegidos de acuerdo con el Planeamiento Urbanístico o la legislación sectorial en la materia.

La solución es similar a la dada en el apartado anterior. La limitación entra dentro del campo de las competencias municipales [art. 25.2 e) LRBRL], debiendo concretarse en cada caso si el conjunto afectado está integrado dentro de los bienes protegidos por razones de defensa del patrimonio histórico-artístico, teniendo presente, en cada supuesto, los distintos niveles de protección según su importancia e interés y la compatibilidad de la instalación con, el grado de protección asignado.

c) El art. 11 de la Ordenanza exige la concesión municipal para la ocupación del dominio público municipal.

Entendemos que supeditar la ocupación del dominio público a la obtención de concesión no es incompatible con el derecho de ocupación reconocido

en el art. 44 LGT, siempre que los requisitos y condiciones sean transparentes y no discriminatorios, y no estimamos que no se vaya a actuar de esa manera ya que la Ordenanza remite al régimen jurídico del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales.

SEXTO. Desde un punto de vista medioambiental, algunas de las normas contenidas en la Ordenanza pueden suscitar dudas. Son las siguientes:

a) Apartado noveno del arto 9 de la Ordenanza. Exige la suscripción de un seguro de responsabilidad civil que garantice la satisfacción de indemnización como consecuencia de daños derivados de la instalación o de la actividad.

La cobertura normativa de exigencia de seguro de responsabilidad civil, en la Región de Murcia, se encontraría en el art. 46 de la Ley Regional de Protección del Medio Ambiente que confiere a la Administración ambiental autorizante, la Consejería de Medio Ambiente o los Ayuntamientos, la potestad de exigir la constitución de un seguro que cubra el riesgo de daños a las personas, los bienes y al medio ambiente siempre que la actividad esté sujeta al procedimiento de calificación o evaluación de impacto ambiental.

Ya hemos analizado anteriormente que, en la Región de Murcia, al no haberse adoptado por la Comunidad Autónoma medidas adicionales de protección medioambiental en materia de emisiones radioeléctricas, el procedimiento medioambiental se lleva a cabo por el Estado a través de los trámites de la OM de 9 Mar. 2000 y RD 1066/2001 lo que no es obstáculo para la intervención del Ayuntamiento a través del otorgamiento de licencia de apertura, si bien limitado a controlar y supervisar el cumplimiento de los límites medioambientales impuestos por el órgano ambiental, que en estos casos es estatal. No obstante lo anterior, entendemos que si el Ayuntamiento estima que, dentro de los límites medioambientales fijados, existe riesgo de siniestro que pueda ser garantizado mediante el correspondiente seguro, el art. 46 de la Ley 1/1995 le otorga habilitación específica para exigir su constitución, lo que habrá de hacerse en cada caso, de forma motivada y siguiendo el procedimiento de valoración previsto en el propio arto 46.9. siendo esta actuación controlable de forma independiente.

Lo que entendemos que no tiene cobertura normativa es el párrafo último de la citada norma cuando dispone que: de modo que el incumplimiento de este deber acarreará la caducidad de la licencia y el desmantelamiento de la instalación. El régimen jurídico previsto para el incumplimiento de ese deber está recogido en los artículos 71 y ss. de la Ley 11/1995 de Protección del Medio Ambiente de la región de Murcia, y es contradicho por la disposición contenida en la Ordenanza, que deviene nula.

b) El art. 12 de la Ordenanza fija valores máximos de emisión. No apreciamos que exista ilegalidad en la regulación de este punto en cuanto que la norma únicamente remite a los límites de emisión establecidos en la legislación estatal o autonómica de aplicación.

En cambio, entendemos que el apartado tercero sí que se extralimita, ya que, para el caso de que el Ayuntamiento en ejercicio de sus competencias

de control compruebe que existe exceso de niveles de emisión, establece unas consecuencias jurídicas más rigurosas que las contenidas en la Ley Regional 1/1995. Como hemos visto, carece de potestad normativa para el establecimiento de niveles reforzados de protección medioambiental en la materia”.

(STS de 28 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 4ª, F.D. 1º. Magistrado Ponente Sr. Martí García. Ar. 5060).

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CIRCULAR

El carácter normativo o no de una decisión radica en el alcance y significación de dicha decisión.

“El recurso de casación de la Comunidad Foral de Navarra invoca en su apoyo un único motivo. expresamente amparado en la letra d) del artículo 88.1 de la Ley jurisdiccional –LJCA– de 1998, en el que realiza esta doble denuncia: la infracción los artículos 21 y 53 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –LRJ-PAC–; y la infracción también de la jurisprudencia sentada por esta Sala Tercera del Tribunal Supremo sobre el contenido que corresponde a las Circulares o Instrucciones de Servicio.

El punto de partida inicial de los argumentos empleados para sostener esas infracciones consiste en recordar que las notas que caracterizan a las Circulares son estas que siguen: no son disposiciones de carácter general porque no tienen contenido normativo: sólo proyectan sus efectos en el ámbito propio de la organización administrativa y lo que hacen es exteriorizar el principio de jerarquía que rige en esa organización; y su contenido es fijar criterios y directrices para la actuación de los órganos subordinados.

Desde la premisa que significa lo que antecede se sostiene que la Circular litigiosa no tiene naturaleza normativa y que su contenido es el propio de esa clase de actos organizativos.

Para ello se subraya que no establece derechos y obligaciones sobre los profesionales a que se refiere, porque no regula los conocimientos específicos sobre las técnicas aplicables en las Áreas de Radiodiagnóstico, Medicina Nuclear y Radioterapia y lo único que hace es referirse a la manera de acreditar dichos conocimientos específicos.

También se señala que el Director Gerente del Servicio Navarro de Salud Osansubidea tiene atribuida competencia para dictar Circulares Organizativas en el Decreto Foral 604/1995.

Y la conclusión final que se defiende es que la sentencia recurrida ha incurrido en las infracciones que se denuncian, por haber aseverado que la Circular 7/1996 es una disposición reglamentaria y no haber tenido en cuenta, por el contrario, que se trata de una simple resolución administrativa dictada por el Órgano que tenía competencia para ello.

Tiene razón la Comunidad Foral de Navarra en lo que sostiene sobre que el verdadero contenido de la Circular litigiosa no fue normativo sino el señalado para las instrucciones y ordenes de servicio en el artículo 21 de la Ley 30/1992 y, consiguientemente, debe compartirse la infracción de ese precepto que denuncia.

El carácter normativo o no que haya de atribuirse a una determinada decisión de un órgano administrativo no depende sólo de la clase de materia sobre la que verse. Lo verdaderamente decisivo es el alcance y significación que su autor otorgue a dicha decisión.

Esto último comporta que, cuando la decisión tenga como únicos destinatarios a los subordinados del Órgano administrativo, y exteriorice por ello pautas para la futura actuación administrativa que dichos subordinados hayan de realizar, habrá de admitirse que lo que se esté dictando no es un acto normativo con eficacia externa para los ciudadanos sino una de esas instrucciones u ordenes de servicio que autoriza y regula el citado artículo 21 de la LRJ/PAC

En este segundo caso se tratará, como apunta el recurso de casación, de simples directrices de actuación, dictadas en el ejercicio del poder jerárquico, con el fin de establecer los criterios de aplicación e interpretación jurídica que habrán de ser seguidos en futuros actos administrativos, y, paralelamente, la correspondiente decisión tendría una eficacia puramente interna y carecería de valor vinculante para las personas cuya situación jurídica resulte afectada por esos posteriores actos administrativos que puedan dictarse, las cuales podrían combatir, a través de los correspondientes recursos administrativos y jurisdiccionales, la validez de los criterios que hayan sido aplicados en esos concretos actos administrativos que individualmente les afecten.

Esa polémica Circular número 7/1996 fue dictada con ese único valor de instrucción y orden de servicio.

Su propia denominación de "Circular" pone de manifiesto que no se trata de una norma reglamentaria con eficacia externa más allá del ámbito propio de la organización administrativa, ya que dicha

expresión es una de las que la práctica administrativa y la doctrina utiliza para referirse a esas manifestaciones de mero poder administrativo doméstico”.

(STS de 21 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 7ª. F.D. 3º y 4º. Magistrado Ponente Sr. Maurandi Guillén. Ar. 5831)

VI. CONTRATOS

CONTRATO DE OBRAS

No puede pretenderse una responsabilidad solidaria en los casos en que es posible especificar la responsabilidad individual de cada uno de los intervinientes en la ejecución de la obra.

“La sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en fecha 19 de abril de 2002 en el recurso contencioso 1506/1998 deducido por el arquitecto técnico del edificio del Centro de Salud de Albarracín fue objeto de recurso de casación por la Diputación General de Aragón aduciendo infracción del art. 1591 del CC siendo rechazado tal motivo de casación por este Tribunal en su sentencia de 21 de febrero de 2005, recurso de casación 3570/2002.

Se dijo allí en el fundamento de derecho segundo “Pues no cabe apreciar que concurra ninguna de las infracciones denunciadas. Ya que la sentencia recurrida, de acuerdo con el objeto del proceso, al que estaba obligada a sujetarse, para cumplir con el principio de congruencia, ha resuelto sobre todas las pretensiones ejercitadas, e incluso, ha aplicado adecuadamente las normas y jurisprudencia que el recurrente señala como infringidas, al analizar con detalle y de acuerdo con los informes obrantes las actuaciones que al arquitecto técnico se le imputaban en relación con la ruina del edificio, y si partiendo de lo actuado y de la prueba que refiere y valora concluye, en que no cabe atribuir responsabilidad alguna al citado arquitecto técnico, no cabe inferir responsabilidad alguna al mismo, como se pretende, por el hecho de que la sentencia no declare expresamente quien sea el responsable de la ruina, aunque parta ciertamente de la realidad de tal ruina, pues, por un lado, el objeto del proceso era la actuación o responsabilidad del arquitecto técnico, y a ello debía la sentencia atenderse, y así lo ha valorado con detalle y por otro, si bien es cierto, que no hace declaración expresa sobre el responsable de la ruina, no hay que olvidar, primero, que no podía hacerlo sin infringir el principio de congruencia, y segundo, que ofrece las suficientes razones, a partir de los informes obrantes, para poder determinar cual fue la causa, e incluso el responsable de la ruina, mucho mas allá del mero entrever, que admite la

propia parte recurrente, aunque ciertamente ese mero entrever, es suficiente, dados los términos y objeto del recurso Contencioso-Administrativo al que pone fin la sentencia recurrida.

Por último, no está demás agregar, que lo que la Administración imputaba al Arquitecto Director de la obra, era el que no se emplearon los materiales que prescribía el proyecto y esa cuestión la ha valorado la sentencia recurrida y la clarifican además los informes obrantes”.

La sentencia dictada en el recurso 1471/1998 determinó como causa de la ruina la dirección de la obra por el uso de un hormigón no antisulfuroso, no eximiéndose de responsabilidad a los arquitectos directores ha devenido también firme al haberse inadmitido el recurso de casación por falta del juicio de relevancia mediante auto de esta Sala de fecha 17 de noviembre de 2005 en el recurso 1902/2003.

También aquí hemos de decir que la sentencia debía ceñirse exclusivamente a la responsabilidad impugnada, esto es la de la empresa proyectista, sin que, so pena de incurrir en incongruencia extra petita, pudiera pronunciarse sobre la responsabilidad solidaria pretendida por la administración. De lo antes enunciado queda claro que la impugnación por cada uno de los intervinientes en el proceso constructivo fue objeto de recurso individualizado aquietándose la administración con la falta de acumulación de los recursos Contencioso-Administrativos.

La Sala de instancia desgrana el contenido de los distintos informes periciales emitidos en las tres causas respecto al Centro de Salud de Albarracín decantándose por conferir mayor valor a uno de ellos tras explicitar las razones de tal criterio. Acepta las conclusiones del informe pericial emitido en el recurso Contencioso-Administrativo 1471/1998 respecto a la inexistencia de deficiencias en el estudio geológico. único aspecto aquí concernido. No se evidencia que tal actuar sea arbitrario ni irracional por lo que se desenvuelve dentro de las facultades conferidas al juez, de instancia para la valoración de la prueba.

No hay, pues, conculcación de la doctrina de la Sala 1ª sobre el art. 1591 del CC, pues, como declara su sentencia de 20 de junio de 1989 «la creación jurisprudencial del principio de responsabilidad solidaria en la construcción opera en las hipótesis en que la ruina de la edificación (ruina física o ruina funcional) se haya producido por la concurrencia de varias concausas, unas atribuibles a la dirección y otras a la ejecución, sin posibilidad de discernir las consecuencias de cada una –Sentencias entre otras, de 17 de junio y 30 de diciembre de 1985, de modo que la responsabilidad solidaria de los distintos elementos personales que cooperaron en la edificación sólo está justificada en caso de no poder individualizarse la correspondiente de cada uno de los culpables de los defectos constructivos por lo que es manifiesto que cuando no se da tal presupuesto de hecho por haberse precisado la atribución a cada uno de ellos, como sucede en el presente caso, la prestación de responsabilidad solidaria no puede prosperar– así Sentencia, por ejemplo de 12 de junio de 1987.

Doctrina también extraíble de la sentencia de la Sala primera de 14 de julio de sin que resulte desvirtuada por la jurisprudencia de la citada Sala de lo Civil acerca de la ruina funcional (SSTS de 4 diciembre 1989, 6 de marzo, 10 de julio 1990, 17 de julio 1987 esgrimida por la administración recurrente por cuanto aquí, al contrario que en las sentencias citadas se entiende acreditada la Sala que las deficiencias derivan de la puesta en obra y no del proyecto de ejecución ni del Suelo geológico. No se está, por tanto, ante la imposibilidad de especificar la responsabilidad individual de cada uno de los intervinientes.

(STS de 28 de julio de 2006. Sala 3ª, Secc. 4ª F.D.3ª y 4ª. Magistrada Ponente Sra. Pico Lorenzo. Ar. 4538)

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Sanción al titular del fichero que efectuó una cesión de datos personales sin consentimiento de los afectados.

“En el motivo casacional tercero se alega por la actora la infracción del artículo 11 de la Ley 5/1992 interpretando que el texto de la cláusula 10 del contrato de prestación del servicio de acceso indirecto, incorporado a las actuaciones al folio 79, permite la cesión de dichos datos cuando prevé que «el cliente consiente expresamente la cesión a las empresas del grupo Retevisión y al canal de distribuidores o agentes que, en su caso colaboren con Retevisión en la contratación del servicio, de los datos de carácter personal contenidos en el fichero automatizado. Dicha cesión solo podrá tener la finalidad de realizar labores de información, formación y comercialización del servicio. De la misma forma el cliente presta su consentimiento para la cesión a aquellos operadores cuya intervención sea necesaria para la prestación del servicio».

Como la sala de instancia ha interpretado las previsiones sobre cesión de datos contenidas en la cláusula 10 antes citada no permiten entender comprendida dentro de la misma la cesión de datos para efectuar una prueba de scoring o establecimiento de riesgo de clientes, puesto que ello es ajeno a la finalidad para la que le fueron facilitados a Retevisión los datos personales de sus clientes para la prestación del servicio contratado con Retevisión, lo que no facultaba a ésta para su cesión a tercero para el tratamiento de dichos datos para la evaluación del riesgo de los clientes, pues ello afecta a la privacidad de los mismos, como correctamente apreció la sentencia recurrida, al efectuarse una valoración que puede dibujar un determinado

perfil de su persona o configurar una determinada reputación o fama que es, en definitiva, expresión del honor por lo que la cesión exigía el consentimiento expreso de los afectados.

No es obstáculo a lo anterior la circunstancia de que la cláusula 4 de dicho contrato permita a Retevisión solicitar la constitución de un depósito de garantía, por cuanto que, de los términos literales en que está prevista la excepción del consentimiento en la cláusula 10, no cabe interpretar sino que la misma se prevé para supuestos relacionados con la «prestación del servicio» y cualquier otra utilización, de datos de carácter personal contenidos en el fichero requería el previo y expreso consentimiento del cliente ya que la utilización de dichos datos no resultaba necesaria para la correcta «prestación del servicio» pactado entre el cliente y Retevisión”.

(STS de 1 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Puentes Prieto. Ar. 5506)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

REVERSIÓN

El TS analiza el cómputo del plazo para el ejercicio del derecho de reversión en casos de inactividad de la Administración.

“Con carácter previo al examen de todos los motivos expuestos, afectantes todos ellos al cómputo del plazo para el ejercicio del derecho de reversión, conviene precisar que como recuerda la sentencia de 19 de octubre de 1999, para el caso de que no concurra notificación directa ni actuación tácita o implícita de la que se produzca para los expropiados una constancia formal, que es el supuesto que contempla el artículo 64.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, se faculta a los dueños primitivos o a sus causahabientes para denunciar la inejecución transcurrido un plazo de cinco años desde que pudo efectuarse la ejecución de la obra o a la implantación del servicio sin haberse efectuado y, transcurridos otros dos años desde la advertencia o preaviso, poder, efectivamente ejercitarse la reversión si la obra sigue sin ejecutarse, computándose el plazo de un mes que establece el artículo 55, de la Ley de Expropiación Forzosa, como recuerda la Sentencia de 16 de febrero de 2001 desde que la fecha en que la Administración hubiera notificado la inejecución de la obra o el no establecimiento del servicio o desde que “el particular comparezca en el expediente dándose por notificado. Resultando en todo caso dicho plazo de un mes de caducidad como declaró la sentencia de 31 de marzo de 1998, y recuerda la más reciente de 6 de abril de 2005.

La sentencia de instancia entendió que el plazo en cuestión del mes se computa desde el 16 de octubre de 1996, fecha en que se comunicó al reversionista la firmeza de Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que admitió el desistimiento del recurso interpuesto por la beneficiaria de la expropiación contra la resolución del Delegado del Gobierno de 22 de mayo de 1991 en la que dicho expropiante cuestionó la fecha del inicio del cómputo del plazo de dos años, ya que estimaba que el mismo había de computarse en fecha distinta a la señalada en dicho acuerdo, esto es cuando se efectuó la última adquisición de las fincas afectadas por la expropiación.

Conviene por ello precisar que, como hace constar el reversionista, parte opositora en el presente recurso de casación, la propia actora en su escrito interpositorio de este recurso acepta que la Administración, cuando fijó la fecha del cómputo de los plazos, se limitó a hacer constar aquella en que entendía que se cumplían todas las circunstancias para que el preaviso surtiera efecto, fecha en que, como el expropiante reconoce, nada tiene que ver la Delegación del Gobierno sino la actuación del expropiado cuya actuación resulta independiente, naturalmente, de la Administración.

El sistema de plazos previsto en la Ley de Expropiación Forzosa y en los artículos 63 y 67 de su Reglamento contemplan supuestos de inactividad por parte de la Administración, supuesto general de toda actuación expropiatoria en la que ésta asume la postura activa de expropiante, mientras que en el presente caso la expropiación se efectuó en beneficio de la recurrente en la instancia y en el presente recurso de casacional y, por ello, la postura de la misma resultaba determinante al objeto de precisar el momento del inicio del cómputo del plazo señalado por dichos preceptos, como resulta del propio acuerdo del Delegado del Gobierno que no computa el plazo desde la fecha en que el reversionista se dirigió a la Delegación del Gobierno sino desde aquélla en que ésta comunicó a la beneficiaria de la expropiación la petición formulada por dicho reversionista.

De ello se extrae, a juicio de la Sala, la necesidad de prestar en el presente caso relevancia a la postura procesal del beneficiario de dicha expropiación que, lejos de aquietarse con la decisión meramente informativa adoptada por el Delegado del Gobierno, cuestionó el cómputo de plazo entendiendo que el inicio de los dos años previo al mes para el ejercicio de la reversión debía efectuarse, no desde la fecha fijada por aquel acuerdo informativo del Delegado del Gobierno, sino desde el momento en que se efectuó la última ocupación de las fincas afectadas por la expropiación y, en consecuencia, y sólo desde la fecha en que esta cuestión en principio controvertida por el beneficiario quedó aclarada, podía exigírsele al reversionista que ejerciera en el plazo de un mes el derecho de reversión señalado por el artículo 67.2 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, cuya fecha no es otra sino la de notificación del Auto que aceptó el desistimiento del beneficiario, el 9 de octubre de 1996. De ello se deduce, en conclusión, que la decisión adoptada por la Sala resultó en el presente caso conforme a derecho al en-

tender correctamente solicitada la reversión por parte del interesado. A ello no puede oponerse lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y la jurisprudencia interpretativa de dicha norma, toda vez que la postura de la beneficiaria de la expropiación resultaba determinante a efectos del cómputo de los plazos, ya que había interpuesto recurso jurisdiccional contra la decisión de la Delegación del Gobierno y resulta contrario al principio de buena fe que ha de inspirar la actuación de las partes en el proceso, conforme al artículo II de la Ley Orgánica del Poder, mantener luego una postura contraria a dicha actuación para entender que el cómputo de los plazos para, el ejercicio de la reversión debía realizarse en la forma acordada por la Delegación del Gobierno y discutida por la propia recurrente.”

(STS de 1 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Puentes Prieto. Ar. 5209).

XIII. FUENTES

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS

Los efectos retroactivos de la Ley 1/97 de la Comunidad Autónoma de Andalucía no podían afectar a la inconstitucionalidad de la Ley del Suelo de 1992.

“Sin embargo no puede dejar de tener en cuenta esta Sala que, en el fundamento de derecho tercero, la sentencia recurrida, contradiciendo la anterior delimitación del ámbito del recurso con la consiguiente exclusión de toda cuestión valorativa de las notas, ha entrado en el examen de la eficacia anulatoria de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 por virtud de la declaración de inconstitucionalidad declarada por la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 (RTC 1997, 61), en relación con los preceptos contenidos en la Ley 1/97 de 18 de junio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, concluyendo que dicha Ley tiene un efecto retroactivo explícito, establecido en su Disposición Final Tercera, al momento de la publicación de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 marzo. Por tanto, sobre dicha cuestión, que da pie también a la petición de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, habremos de pronunciarnos, si bien a los únicos efectos de fijar la doctrina correcta de esta Sala respecto a tal pronunciamiento del Tribunal de instancia, y reafirmando la improcedencia de entrar en el examen de los cinco motivos casacionales aducidos por el recurrente que, en definitiva, cuestionan la valoración asignada a los terrenos en función de la legislación que el mismo considera correcta, contenida, en definitiva, en el artículo 105 del

Texto Refundido de 1976 a la vista de la inaplicación al caso de las Disposiciones de los artículos 59, 60 y 61 del Texto Refundido de 1992 afectados por la declaración de inconstitucionalidad declarada en la sentencia de 20 de marzo de 1997.

Como recoge la doctrina invocada por el propio recurrente, al haber sido los artículos 59, 60 y 61 del Texto Refundido de 1992 anulados por la tantas veces citada sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, ello ha generado un vacío que ha de colmarse acudiendo necesariamente a las normas del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y, por consiguiente, las de su Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/78 de 25 de agosto que las desarrollan y en cuanto regulan el cálculo del valor urbanístico, puesto que han vuelto a adquirir vigencia las mismas en aquellas materias no reguladas por las normas subsistentes del nuevo Texto Refundido de 1992. Así lo tenemos declarado en reiterada doctrina de esta Sala, como pone de manifiesto la sentencia de 21 de junio de 2005 iniciada a partir de nuestra sentencia de 10 de mayo de 1999 y contenida entre otras en las de 19 de junio, 27 de noviembre de 2001. Afirmamos igualmente en la citada sentencia de 21 de junio de 2005 que frente a lo que en aquel caso sostenía la Junta de Andalucía sobre la aplicación de la Ley 1/97 del Parlamento Andaluz, es aplicable a dicha Ley lo señalado por esta Sala en relación a la Ley 20/97 de la Comunidad de Madrid en sus sentencias, entre otras, de 28 de octubre de 2004 y 6 de mayo de 2003, donde se excluye la retroactividad de la Ley de la Comunidad de Madrid 20/97, cuando esta Ley afectase a derechos adquiridos, seguridad jurídica u otras garantías esenciales, supuestos en los que se encontraría el derecho de la expropiada a que el justiprecio se determine con referencia a la legislación vigente a la fecha en que se inicia el expediente expropiatorio, doctrina ésta aplicable al caso de autos como lo fue en la sentencia de 21 de junio de 2005 y que excluiría la aplicación de la Ley Autonómica 1/97 del Parlamento Andaluz dado que la aprobación del proyecto de expropiación por el sistema de tasación conjunta da lugar al inicio del expediente de justiprecio y tuvo lugar el 13 de junio de 1996.

Expresado criterio en relación a lo dispuesto en la Disposición Final Tercera de la Ley 1/97 de la Comunidad Autónoma de Andalucía no es sino reiteración de lo declarado ya por esta Sala de la anterior sentencia de 29 de noviembre de 2002 cuando afirmamos que, limitada la aplicación de la legislación de 1992 al momento de publicación de dicha sentencia del Tribunal Constitucional en virtud de lo dispuesto en la Disposición Final Tercera de la Ley 1/97 de 18 de junio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es evidente que esta supuesta aplicación, retroactiva no afectaba a la inconstitucionalidad de la Ley de 1992 en el presente caso, en el que el expediente expropiatorio se inició en fecha anterior a la publicación de dicha sentencia.

Lo anterior excluye la necesidad del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en los términos que el recurrente plantea”.

(STS de 22 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.D. 4ª. Magistrado Ponente Sr. Puentes Prieto. Ar. 4836).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

ERROR JUDICIAL

La Sala Especial del artículo 61 LOPJ analiza las características del error judicial del artículo 293 LOPJ.

“A tenor de la jurisprudencia sentada de un modo reiterado, en relación con la materia que examinamos, por la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y por este Tribunal Supremo, hemos de puntualizar que, (a). «sólo un error craso, evidente e injustificado, puede dar lugar a la declaración de error judicial, pues este procedimiento no es, en modo alguno, una nueva instancia en la que el recurrente pueda insistir, ante otro Tribunal, una vez más, en el criterio y posición que ya le fue desestimado y rechazado anteriormente»; (b). «el error judicial, considerado en el artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial como consecuencia del mandato contenido en el artículo 121 de la Constitución, no se configura como una tercera instancia ni como un claudicante recurso de casación, por lo que sólo cabe su apreciación cuando el correspondiente Tribunal de Justicia haya actuado abiertamente fuera de los cauces legales», no pudiendo ampararse en el mismo «el ataque a conclusiones que no resulten ilógicas o irracionales»; (c). «el error judicial es la equivocación manifiesta y palmaria en la fijación de los hechos o en la interpretación o aplicación de la Ley»; (d). el error judicial es el que deriva de la aplicación del derecho basada en normas inexistentes o entendidas fuera de todo sentido» y «ha de dimanar de una resolución injusta o equivocada, viciada de un error craso, patente, indubitado e incontestable, que haya provocado conclusiones fácticas o jurídicas ilógicas, irracionales, esperpénticas o absurdas, que rompan la armonía del orden jurídico»; (e). «no existe error judicial cuando el Tribunal mantiene un criterio racional y explicable dentro de las normas de la hermenéutica jurídica» «ni cuando se trate de interpretaciones de la norma que, acertada o equivocadamente, obedezcan a un proceso lógico»; (f). «no toda posible equivocación es susceptible de calificarse como error judicial, sino que esta calificación ha de reservarse a supuestos especiales cualificados en los que se advierta una desatención del juzgador por contradecir lo evidente o por incurrir en una aplicación del derecho fundada en normas inexistentes, pues el error judicial ha de ser,

en definitiva, patente, indubitado e incontestable e, incluso, flagrante»; y, (g). «no es el desacierto lo que trata de corregir la declaración de error judicial, sino la desatención, la desidia o la falta de interés jurídico, conceptos introductores de un factor de desorden, originador del deber, a cargo del Estado, de indemnizar los daños causados directamente, sin necesidad de declarar la culpabilidad del juzgador”.

(STS –Sala de Revisión– de 20 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 2ª. F.D. 1ª. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 5642).

XVII. ORGANIZACIÓN

ENAJENACIÓN DE ACCIONES

Se analiza el procedimiento aplicable para la enajenación parcial de acciones de sociedades mercantiles de titularidad provincial.

“La Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó sentencia estimatoria el 17 de enero de 2003 en el recurso Contencioso-Administrativo 3285/1998 deducido por don Eduardo contra los acuerdos plenarios de la Diputación Provincial de Valencia de fecha 22 de septiembre de 1998 por los que resuelve aprobar definitivamente los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas y la convocatoria de concurso para la enajenación de 3.047 acciones de la Empresa General del Agua SA., Egevasa y de 637 acciones de la Empresa Gestión Integral de Residuos Sólidos SA, GIRSA los cuales se anulan y dejan sin efecto.

Identifica la sentencia en su PRIMER fundamento el acto recurrido al que acabamos de referimos. Reseña también que la impugnación se funda en que tratándose de bienes patrimoniales su enajenación debía efectuarse por subasta y no por concurso. Señala que la administración y la codemandada sostienen que era pertinente el concurso, conforme al art. 207 del Reglamento General de Contratación del Estado. RGCE, Decreto 3410/1975 de 25 de noviembre, al proceder no solo a seleccionar un accionista sino también un cogestor de los servicios públicos gestionados por las empresas cuya participación minoritaria se enajena.

Ya en el SEGUNDO centra el debate en que la cuestión litigiosa se refiere a una enajenación de acciones de bienes de titularidad patrimonial, art. 79 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, LBRL. Declara que no puede calificar el negocio jurídico como contrato administrativo para la gestión del servicio público, pues ni adopta la naturaleza propia de tales contratos, ni se concede el servicio para su gestión indi-

recta por el adjudicatario, ni tampoco se atribuye la gestión mixta. Sin embargo entiende que, el resultado de la transmisión de las acciones va a ser la existencia final de una sociedad mixta.

Dicho lo anterior en el TERCERO destaca el contenido del art. 80 del Real Decreto Legislativo, Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, TRRL. Resalta que la citada norma tiene carácter imperativo para la Administración local. Por dicha misma razón, dichas enajenaciones se someten, cuando se refieren a ciertos bienes o de determinado valor –por sí o en relación con los recursos de la Corporación– a otras garantías cuales son atribución al Pleno, la exigencia de una mayoría reforzada y el informe o autorización de la Comunidad Autónoma (arts. 22, 47 LBRL, y 79 y siguientes del TRRL). En el citado sentido aduce que se pronunció este Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de marzo de 1997. Ya en el CUARTO resalta la circunstancia especial puesta de manifiesto por la parte demandada sobre que la enajenación conllevaba una forma de co-gestión de servicios. Sin embargo la Sala rechaza tal alegato al entender que la forma de enajenación parcial de las acciones no es admisible legalmente como procedimiento de otorgamiento de la cualidad de concesionario o de gestor compartido, pues debía haberse actuado conforme a las normas que regulan su establecimiento.

Finalmente en el QUINTO rechaza la aplicación del art. 207 del RGCE al implicar no sólo un escollo al contenido del art. 80 del TRRL sino que, además fue derogado por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, LCAP, al tiempo que entra en contradicción con lo previsto en el art. 155.2 LCAP (actual art. 154.2 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la LCAP, TRLCAP).

Frente a la citada sentencia interponen recurso de casación Fomento de Construcciones y Contratas, SA. Vainmosa Cartera SL y Diputación de Valencia.

Es indiscutible que la jurisprudencia de este Tribunal (SSTS 28 de febrero de 1997, 5 de marzo de 1997, diciembre de 2004 (Sala General), 16 de febrero de 2005, etc.) ha venido entendiendo que el art. 80 del TRRL establece que las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública, con la excepción de la enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, tal cual también repite el art. 112.2 del RBEL.

Sin embargo tales pronunciamientos, en esencia, se han efectuado claramente respecto bienes inmobiliarios (STS 30 de mayo de 2000). La administración al desprenderse de los bienes trata de obtener el máximo rendimiento, económico. Objetivo que no constituye el fin esencial cuando la administración continúa gozando de un poder de decisión sobre la institución en que se integran los bienes.

Pese al sustancial incremento acontecido en los últimos años en la creación de sociedades mercantiles por los entes públicos locales no contempla la le-

gislación local vigente de producción estatal cuál ha de ser el procedimiento a utilizar en la enajenación de títulos de participación de sociedades no cotizadas.

Sí, en cambio, se establecen previsiones respecto a la Administración General del Estado en la nueva Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Ley 33/ 2003, de 3 de noviembre, LPAP. Esta última Ley resulta aplicable a las entidades que integran la administración local, art. 2.2, mas si atendemos a la Disposición final segunda, apartado quinto, observamos que no comprende como legislación básica los artículos relativos a la enajenación de inmuebles o enajenación de muebles (art. 143 LPAP) respecto de los que establece los respectivos procedimientos de enajenación. Tampoco las normas relativas al procedimiento para la enajenación de títulos de participación social representativos de capital (art. 175) respecto de los cuales establece la diferencia obvia entre sociedades cotizadas en que se atenderá al precio de cotización en la Bolsa de Valores y sociedades no cotizadas. Respecto de estas últimas el procedimiento normal de venta será el concurso o la subasta y, excepcionalmente, la adjudicación directa.

Se observa, pues, que la nueva regulación incluye el concurso, además de la subasta, frente a la previsión exclusiva de la subasta pública respecto de la enajenación de títulos representativos de capital propiedad del Estado en, empresas mercantiles cuyos títulos no cotizaban en algunas de las Bolsas nacionales –a salvo claro de la excepcionalidad de la enajenación directa ya considerada– que efectuaba en sus art. 103 y 104 la actualmente derogada Ley General Presupuestaria, cuyo texto refundido fue aprobado, por Decreto 1022/64, de 15 de abril.

La viabilidad del concurso en el ámbito concernido –selección de un socio privado, mediante la enajenación del 49% del capital social de una sociedad mercantil cuyo objeto es llevar a cabo aquellos trabajos relacionados con los residuos sólidos– no resulta ajena a nuestra jurisprudencia.

Así en la Sentencia de 22 de junio de 2004, recurso de casación 8554/1999, se desestimó el recurso de casación interpuesto por un licitador frente a la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que desestimaba un recurso Contencioso-Administrativo formulado frente a un acuerdo de un Ayuntamiento que adjudicaba a otro licitador la condición de socio privado de la sociedad mixta a constituir junto con el Ayuntamiento para la gestión del ciclo integral del agua como servicio público. Se consideró que «el concurso se adjudicó a la proposición que el Ayuntamiento estimó como más ventajosa» tras el resultado de determinados informes externos que se encontraban previstos en las normas que regulaban el concurso, y en la sentencia de 12 de diciembre de 2000, recurso de casación 5597/1996, se examina la enajenación de un determinado porcentaje de participación de la sociedad de titularidad de un Ayuntamiento como un bien patrimonial de éste y la formalización de la operación de venta de acciones, privatizando la gestión del servicio público. Era un concurso público de méritos para la se-

lección de adquirentes de acciones de una empresa mixta de aguas de titularidad municipal. Se confirma la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Las Palmas, que había anulado el Acuerdo que resolvía el concurso convocado para la adquisición de parte del capital social de una empresa mixta, con retroacción del procedimiento administrativo al momento en que debió evacuarse el omitido informe del Interventor exigido entre otras normas por el art. 53.1 de la Ley de Haciendas Locales, 39/1988, de 28 de diciembre, para que una vez cumplimentado dicho trámite, continúe la tramitación del procedimiento.

Lo acabado de relatar nos conduce a aceptar el primer motivo del recurso de todos los recurrentes sin que sea preciso examinar los restantes”.

(STS de 22 de marzo de 2006. Sala 3ª, Secc. 4ª. F.D. Magistrada Ponente Sra. Pico Lorenzo. Ar. 5055).

XVIII. PERSONAL

EXTENSIÓN DE EFECTOS DE SENTENCIA

El artículo 110 LJ exige que las situaciones sean idénticas.

“La Sala tiene reiteradamente declarado que el artículo 110 de la Ley 29/1998 establece respecto de las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública, la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada cuando concorra como primera circunstancia que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos en el fallo. El artículo 110.1.a) LJCA es terminante a este respecto: exige que sean no semejantes, ni parecidas, similares o análogas, sino idénticas. Por tanto, es preciso operar con extremo cuidado, a la hora de comprobar si existe o no esa identidad. Naturalmente, tal requisito debe entenderse en sentido sustancial. Es decir, la Ley Jurisdiccional está pidiendo que sean las mismas las circunstancias de hecho y las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro, y la Ley se preocupa de advertir que, en ningún caso, se podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme, pues lo contrario supondría desvirtuar la naturaleza de esta forma de entender la ejecución de la sentencia, ya que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica.

D. Eloy interpuso recurso Contencioso-Administrativo en tiempo contra un determinado acto administrativo (la Resolución de 11 de diciembre de 1998) y en el caso del funcionario solicitante de la extensión de efectos D. Carlos Ramón, éste no solicitó en ningún momento a la Administración el reconoci-

miento de su derecho a percibir el complemento de productividad residual en cuantía de 5.000 pesetas mensuales, pues, como reconoce en su escrito de 14 de enero de 2003 dirigido a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tan pronto conoció la existencia del pronunciamiento judicial favorable al Sr. Eloy se limitó a solicitar a la Dirección General de la Policía el 27 de septiembre de 2002, la extensión de efectos de la sentencia dictada por dicha Sala el 18 de mayo de 2002 en el recurso 230/99, sin interponer recurso Contencioso-Administrativo alguno, a diferencia del Sr. Eloy, lo que hace inadecuada la identidad de la situación jurídica de la parte recurrida, que no se ha personado en forma, con la situación jurídica en la que se encontraba en el momento de la interposición del recurso la parte favorecida por el fallo, cuya extensión de efectos se pretende. Las anteriores consideraciones conducen a estimar el primer motivo del recurso de casación formulado por el Abogado del Estado, pues la figura de la extensión de efectos debe entenderse aplicable únicamente respecto de aquellos litigios que se puedan plantear respecto de actos administrativos que afecten a una pluralidad de destinatarios que se encuentren en una situación de hecho y de derecho idéntica, lo que no consta, ya que el artículo 110 de la Ley 29/98 tiene por finalidad evitar la multiplicación de procesos sobre idénticas situaciones jurídicas en materia tributaria y de personal al servicio de la Administración Pública y tiene su aplicación, en cuestiones de personal, cuando un determinado colectivo o grupo de funcionarios se encuentra en idéntica situación respecto a sus retribuciones, encuadramiento en un Grupo de clasificación, niveles que se les asignan, complementos a los que se creen con derecho, igualdad que reclaman respecto a otro grupo o colectivo de funcionarios por la igualdad de sus servicios, u otros supuestos semejantes que pueden presentarse en el desarrollo de la relación estatutaria, circunstancias, en este caso, no concurrentes. La estimación del primero de los motivos excluye el análisis de los motivos segundo y tercero del recurso de casación basados, al amparo de los artículos 87.2 y 88.1.d) de la Ley 29/98 en el artículo 110.3 y 110.1a) respectivamente, que también inciden en la falta de identidad sustancial en la cuestión planteada.

(STS de 19 de julio de 2006. Sala 3ª, Secc. 7ª. F.D. 3º, 5º y 6º. Magistrado Ponente Sr. González Rivas. Ar. 5821).

XX. RESPONSABILIDAD

PLAZO DE PRESCRIPCIÓN

En supuestos de daño continuado, como las enfermedades crónicas, el plazo de prescripción está abierto hasta que se concrete definitivamente el alcance de las secuelas.

“Constan, por otro lado, en el expediente los múltiples tratamientos y determinaciones neurológicas que se han ido realizando con posterioridad a la fecha de 30 de octubre de 1992 y, esencialmente, aparece al folio 80 del expediente administrativo la resolución del Ministerio de Asuntos Sociales que no sólo calificó en abril de 1991 la minusvalía que presentaba la menor en un porcentaje del 90% como dice la sentencia recurrida, sino que precisó además que dicha calificación tiene carácter provisional hasta la fecha de 11 de noviembre de 2007 en la que podrá ser prorrogada, modificada o cancelada por la Seguridad Social, Ante este expreso reconocimiento del carácter evolutivo de las lesiones es evidente que no puede establecerse como fecha de inicio del plazo para reclamar en el término de un año la considerada por la sentencia de instancia de 30 de octubre, de 1992 según la cual y conforme a la misma la niña, al alcanzar ya los tres años de edad, no desarrollaría una evolución de la naturaleza de sus secuelas que, en el momento actual además y según el informe médico presentado por los recurrentes, afecta a todas las necesidades de su vida diaria e incluso a la propia alimentación que ha de facilitarle la propia madre y que ha de dedicar para este solo menester entre dos y cuatro horas. En razón de tales circunstancias estima la Sala que no se puede entender determinado el alcance de las secuelas por expreso reconocimiento de la Administración demandada en la fecha que indica la sentencia y, en definitiva, resultaba inaplicable la prescripción prevista tanto en el artículo 40 de la anterior Ley de Régimen Jurídico como en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, pues el día a quo ha de computarse a partir del momento en que se estabilizan las lesiones, desconociéndose la incidencia de la enfermedad en el futuro de la víctima. Por ello, tratándose de enfermedades crónicas, al igual que ocurrió en el supuesto contemplado en la sentencia de esta Sala de 23 de enero de 2003, se está claramente ante un supuesto de daño continuado y, por tanto, el plazo de prescripción está abierto hasta que se concrete definitivamente el alcance de las secuelas”.

(STS de 28 de junio de 2006. Sala 3ª, Secc. 6ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Puentes Prieto. Ar. 5604).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

SUELO URBANO

La clasificación de suelo urbano exige que los terrenos estén insertados en la malla urbana.

“Y ya por lo que hace a la cuestión de fondo suscitada en el proceso, alcanzó la Sala de Instancia la conclusión de que la parcela en la que se ubica la

casa del actor, señalada en los planos con el número 53, cuenta con los servicios a que se refiere el primer inciso del artículo 78 a) de la Ley del Suelo de 1976, y que, además, está inserta en la malla urbana; inserción negada en el segundo y último de los motivos de casación, en el que se denuncia la infracción de ese artículo 78 y de la jurisprudencia que lo interpreta.

El motivo tampoco puede prosperar. De un lado, porque en él no se denuncia el olvido de la necesidad de la citada inserción o la errónea interpretación de esta exigencia, sino, más bien, la valoración hecha por la Sala de Instancia de los elementos de prueba puestos a su disposición; de suerte que, de nuevo, deja de denunciarse como infringido aquello que realmente hubiera debido serlo: los principios y normas que rigen ese proceso de valoración de la prueba. De otro, porque la Sala cita con exactitud en qué consiste el mencionado requisito de la inserción, en la malla urbana (sus palabras reproducen sin modificación u omisión relevante lo que este Tribunal ha dicho en numerosas sentencias, como, por ejemplo, en la de 23 de noviembre de 1993; la clasificación de suelo urbano exige, no simplemente el que los terrenos estén dotados de acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir, sino también, y sobre ello es ilustrativo el propio artículo 21 del Reglamento de Planeamiento y la Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, luego refundida con ésta en el texto aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, que tales dotaciones les proporcionen los correspondientes servicios y 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). Y, en fin, porque hasta ver las fotografías obrantes en los autos y el plano que sitúa la parcela del actor para llegar a una conclusión coincidente con la que obtuvo la Sala de Instancia: cuenta con esa urbanización básica a la que se refiere la sentencia que acabamos de transcribir y, por su situación, no está completamente desligada del entramado urbanístico ya existente”.

(STS de 10 de marzo de 2006, Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. De Oro-Pulido y López. Ar. 5490).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (*)

IV.- BIENES PÚBLICOS

Aguas privadas y públicas. Régimen de uso. Facultades de la Administración.

El objeto del presente recurso contencioso administrativo es la resolución de 18-2-99 de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir por la que se acordó declarar la extinción del derecho de alumbramiento de aguas subterráneas otorgado en virtud de autorización de 19-1-79 dentro de la zona 6ª establecida por Decreto 735/71, de 3 de abril, en el término municipal de Las Gabias (Granada), que constituye el objeto del recurso nº 780/99; y la resolución de 29-3-99 de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir por la que se acordó denegar la inscripción en el Catálogo de aprovechamientos de aguas privadas de la Cuenca del derecho de alumbramiento de aguas subterráneas citado anteriormente, lo que configura el objeto del recurso nº 1019/99.

La parte demandada, en su escrito de demanda, solicita la estimación del recurso, con nulidad del acto administrativo recurrido, justificándolo en las siguientes argumentaciones:

1.- No cabe denegar la inscripción del aprovechamiento de las aguas en el respectivo Catálogo porque la adscripción del agua al consumo humano es de uso preferente, y precisamente a este uso se han destinado las aguas durante todos estos años y desde que adquirieron las fincas con anterioridad a la vigencia de la Ley de Aguas de 1985. Por ello, entienden que procede anular la resolución administrativa que denegaba tal inscripción y suplican que se acuerde la inscripción denegada.

2.- Los recurrentes son usuarios del abastecimiento de aguas y así están legitimados plenamente, ya que la resolución que acuerda la extinción del derecho de alumbramiento de las aguas subterráneas afecta al uso que de tales aguas se efectúa, relativo al consumo domiciliario de las mismas. Además si se modifican las circunstancias que motivaron la concesión, la eficacia del acto deberá adecuarse a las nuevas circunstancias. Así, interesan se deje sin efecto la resolución administrativa que acuerda tal extinción del derecho de alumbramiento de las aguas subterráneas.

La Administración demandada instó la desestimación de los recursos presentados, fundamentado en primer lugar en la concurrencia de causa de

(*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa, en aplicación del art. 69 b) LJCA de 13 de julio de 1998; y en segundo lugar, en que las resoluciones recurridas son ajustadas a derecho.

Con carácter previo al análisis de cualquier cuestión, formal o de fondo, en las presentes actuaciones, es necesario hacer referencia a determinados elementos fácticos que derivan de los autos y del expediente administrativo:

– D. Francisco Lachica Garrido y D. Manuel Marcial García López, titulares de determinadas fincas en el término municipal de Las Gabias (Granada), obtuvieron la autorización de un derecho de alumbramiento de aguas subterráneas (pozos ubicados en terrenos de su propiedad) para 93 litros/segundo como caudal máximo, mediante resolución de 19-1-1979.

– La referida autorización se otorgó para que el destino de las aguas fuera el de riego de 100 Has de su propiedad, y así se fijó en la Condición 1ª de dicho otorgamiento. En la Condición 10ª se establecía que la autorización caducaría por incumplimiento de las condiciones fijadas y en los casos previstos en las disposiciones vigentes. Así obra a los folios 1 a 3 del expediente administrativo.

– El 22-11-1988 se solicitó por D. Francisco Lachica Garrido y D. Manuel Marcial García López de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir que se procediera a la inscripción del derecho de alumbramiento de aguas subterráneas referido, cifrando que el destino de las mismas era el de abastecimiento de viviendas y regadío, así consta al folio 4 del expediente administrativo. Nada se resolvió al respecto. Esta solicitud se reiteró por la Asociación de vecinos de la Urbanización Cortijo de San Javier mediante escrito de fecha 14-12-1993, como deriva de los folios 48 a 51 del expediente administrativo, en que se fijaba el aprovechamiento de aguas privadas en 50 años para uso doméstico y de regadío. Lo que dio lugar a la incoación del correspondiente expediente, con los trámites de información pública, paralización de la tramitación por la existencia de litigios pendientes en la materia, y el dictado final de la resolución de 23-9-99 que denegó tal inscripción.

– La finca titularidad de D. Francisco Lachica Garrido y D. Manuel Marcial García López fue parcelada y enajenada a terceros, constituyéndose una urbanización; concertándose contratos civiles de suministro de agua en los que los transmitentes asumían el deber de suministrar agua mediante precio, sin estipulación alguna sobre el derecho al alumbramiento de aguas. Con fecha de 18-3-93 procedieron a vender a la entidad Aguas de San Javier, S.L. las parcelas donde se ubicaban los pozos, así como los depósitos, centros de elevación y distribución de las aguas; entidad que desarrolló la actividad de suministro domiciliario de agua potable a la Urbanización Cortijo de San Javier.

– Incoado expediente sobre caducidad de la autorización para alumbramiento de aguas subterráneas otorgada en 1979, se cumplimenta el trámite de información pública, y se presentan alegaciones por la Asociación de vecinos del Cortijo San de Javier en que se alude a la competencia del ente lo-

cal en materia de prestación del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable, que opera como un servicio mínimo conforme el art. 26.1 LRBRL, previa autorización de la Comunidad Autónoma competente; calificándose las aguas en cuestión de demaniales de titularidad pública, cuyo uso corresponde regular al Ayuntamiento. Finalmente se dictó resolución de 18-2-99 que acordó la extinción del derecho de alumbramiento de aguas subterráneas por incumplimiento de las condiciones fijadas en el documento de su autorización, al dárseles un destino distinto al fijado en la misma.

Con carácter previo ha de analizarse la alegada causa de inadmisibilidad planteada por el Abogado del Estado, relativa a la falta de legitimación activa de conformidad al art. 69 b) LJCA de 13 de julio de 1998. Si bien es cierto que la anulación del acto administrativo recurrido en el recurso nº 780/99 relativo a la declaración de extinción del derecho de alumbramiento de las aguas subterráneas, sería intrascendente para el interés de los recurrentes porque conllevaría como máximo la subsistencia en el patrimonio de terceros del derecho extinguido (aprovechamiento de esas aguas con destino a regadío) y no el reconocimiento de un derecho a favor de los recurrentes (el pretendido aprovechamiento de las aguas para el consumo domiciliario); sus alegaciones se dirigen a fundamentar su interés en que el uso de las aguas se destina efectivamente al uso de abastecimiento domiciliario, el cual legalmente se declara preferente, circunstancia suficiente para atribuirles legitimidad en este recurso.

De una forma más clara sí que media un interés directo de los recurrentes en relación al objeto del recurso nº 1919/99, relativo a la denegación de inscripción del aprovechamiento de aguas en el catálogo de aguas privadas de la Cuenca, ya que fue precisamente la Asociación de vecinos del Cortijo de San Javier la que instó tal inscripción, y lo que se solicitó de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir no fue la mera inscripción del aprovechamiento hidráulico sino también la reseña a su uso, cifrado no sólo en el destino al riego (como derivaba de la autorización concedida en 1979) sino en el uso doméstico de abastecimiento a viviendas (uso al que parece ser se destinaban las aguas desde la constitución de la propia urbanización, y respecto al que ya en 1988 los titulares de los pozos pretendieron dar cobertura legal mediante la solicitud de inscripción de tal uso en el correspondiente catálogo).

Por ello, ha de entenderse que los recurrentes sí tienen interés legítimo en estas actuaciones, rechazando la causa de inadmisibilidad planteada por la Administración demandada.

La naturaleza jurídica de las aguas subterráneas en cuestión no puede ser calificada de demanial, ni su titularidad de carácter público, como pretende la Asociación de Vecinos del Cortijo de San Javier (en relación a las alegaciones efectuadas en vía administrativa en la tramitación del expediente para inscripción), ya que las aguas mantienen su carácter de privadas como delimita el informe emitido por el Jefe de la Comisaría de Aguas de la Con-

federación Hidrográfica del Guadalquivir, que obra a los folios 29 y siguientes del expediente administrativo, al derivar de una situación anterior a la entrada en vigor de la Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas. Efectivamente, los derechos sobre las aguas privadas legítimamente adquiridos antes de la entrada en vigor de la Ley de Aguas se conservan por sus titulares en las mismas condiciones y término en que se ostentaban antes de su entrada en vigor (1-1-86), aunque bajo el régimen jurídico previsto en la Disposición Transitoria 3ª, punto 1, de la misma Ley, que precisa que los titulares de algún derecho sobre aguas privadas procedentes de pozos o galerías en explotación mantendrán un aprovechamiento de carácter temporal de las mismas por un plazo de cincuenta años, a cuyo término tendrán un derecho preferente para la obtención de la correspondiente concesión administrativa, en aplicación de la Ley de Aguas.

La inscripción en el correspondiente Registro de Aguas se instó por los originarios titulares de las aguas, D. Francisco Lachica Garrido y D. Manuel Marcial García López, en 1988; sin que la Administración Hidráulica lo resolviese definitivamente, a pesar de existir propuesta desfavorable a la petición formulada. Cuando se presenta nueva solicitud de inscripción del derecho de alumbramiento en 1993, las fincas donde se ubicaban los pozos de donde emanaban las aguas ya habían sido transmitidas a la entidad Aguas de San Javier, S. L.; y tal solicitud de inscripción se deniega tanto por el motivo de que los promotores de tal inscripción no eran los titulares del derecho de alumbramiento (la solicitante Asociación de vecinos del Cortijo de San Javier claramente no ostenta titularidad alguna sobre las aguas, aunque se beneficie de su uso; y D. Francisco Lachica Garrido y D. Manuel Marcial García López, que eran los titulares al tiempo de la primera solicitud -en 1988- ya no lo son al tiempo de la segunda -en 1993-), como por el relativo a que se pretende vía inscripción de un derecho el cambio de destino del mismo (la autorización otorgada en 1979 para alumbrar las aguas subterráneas se condicionó a que el destino fuera el de regadío, y éste derecho era el único susceptible de inscripción, y no el que se pretendió tanto en 1988 como en 1993 que suponía la modificación de tal condición porque se cifraba como destino de las referidas aguas el de consumo domiciliario y regadío).

La resolución dictada con fecha de 29-3-1999 fue, por tanto, ajustada a derecho, ya que, además de lo señalado en la misma, ha de considerarse que no podía pretenderse una inscripción de un aprovechamiento inexistente: no tanto porque se dicta con posterioridad a la otra resolución administrativa recurrida que extinguía el derecho de alumbramiento concedido en 1979; como porque nunca existió una autorización para uso doméstico de las aguas subterráneas en cuestión, ya que la autorización se concedió para destinarlas al riego, sin que se hubiera instado de la Confederación Hidrográfica autorización para cambiar o ampliar tal destino a otro distinto, como el de uso doméstico. Esta consideración nada obsta a que efectivamente, ex art. 58 Ley de Aguas, el consumo humano es preferente respecto de

todos los demás, pero incluso este uso debe ser autorizado por la Administración competente, dado que el caudal total utilizado excede del límite de 7.000 metros cúbicos anuales (concretamente supera los 900.000 m³ anuales, como deriva del folio 150 del expediente administrativo).

Tampoco puede pretenderse que la falta de resolución en plazo por parte de la Confederación hidrográfica significara una estimación presunta de la petición formulada por los recurrentes, dado que en 1988 operaban los arts. 94 y 95 de la Ley del Procedimiento Administrativo de 17-7-1958 (que determinaban con carácter general el sentido negativo del silencio administrativo, siendo sólo positivo si así lo establecía una disposición expresa o si se trataba de autorizaciones o aprobaciones que debieran acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores), y en relación a la petición de 1993, el silencio sería negativo por dicción del art. 43. 2 Ley 30/92 (que excluye del silencio positivo cuando una norma con rango de Ley lo establezca –lo que se deriva de las D.T. 2º y 3º de la propia Ley de Aguas– y cuando, entre otros casos, que por la estimación se transfirieran al solicitante o terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público).

En lo relativo a la resolución dictada con fecha de 18-2-1999, referente a la extinción del derecho de alumbramiento otorgado en 1979, ha de determinarse que es el resultado de una facultad propia de la Confederación Hidrográfica en relación a la autorizaciones por ella concedidas; ya que, habiéndose otorgado tal derecho para que las aguas se destinasen a riego (uso fijado en la condición 1ª del otorgamiento del derecho), y sin que se instase cambio de uso (ya que no puede entenderse que esto se pretende con la solicitud de inscripción del aprovechamiento, dado que la inscripción es mero acto declarativo respecto de un derecho previo, al que da constancia registral), no puede más que entenderse un incumplimiento de tal condición el destino del agua al consumo domiciliario (como efectivamente se produce, cuestión fáctica no discutida por ninguna de las partes del proceso); incumplimiento que conlleva la caducidad del derecho otorgado, por previsión de la condición 10ª de la propia autorización.

(St. de 15 de enero de 2007. Sala de Granada. Se transcribe completa. Ponente Martín Morales)

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Se vulnera el derecho fundamental a la educación por vicio de procedimiento en la revisión de una calificación que impide el acceso a la selectividad.

El presente recurso de apelación tiene por objeto el auto de fecha 25-8-05, dictado por el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 2 de la localidad

de Jaén, por el que se acordó tener por desistida a la Administración Pública del recurso de súplica planteado y continuar el procedimiento como de derechos fundamentales.

La parte apelante fundamenta su recurso en líneas generales en los siguientes argumentos:

1º.- La sola invocación pro forma de un derecho constitucional no es suficiente para la admisión del procedimiento especial.

Respecto de la alegada vulneración del art. 24 CE ya se ha manifestado jurisprudencialmente que este precepto sólo es predicable de la actuación judicial y no de la actuación administrativa.

Respecto a la alegada infracción del art. 27 CE, no puede admitirse porque se trata de una cuestión de legalidad ordinaria: no es que no haya sido evaluado con objetividad, sino de que no haya superado determinadas pruebas académicas.

2º.- Se determina por el auto recurrido que la modificación de la calificación que le impidió acudir a las pruebas de selectividad o acceso a la Universidad se llevó a cabo sin haber sido oído; lo que constituye una valoración sobre el fondo que no es propia de una resolución como la ahora impugnada.

3º.- El auto afirma tajantemente que se entienden vulnerados los arts. 24 y 27 CE, incidiendo en lo que constituye el objeto de fondo del recurso.

Frente a ello la representación jurídica de la parte apelada se opone, esgrimiendo en líneas generales, que la resolución judicial es ajustada a derecho. Se plantea por la Administración si el recurso para la protección de los derechos fundamentales debe ser admitido o no, en relación a la circunstancia primordial del carácter limitado de las pretensiones que pueden hacerse valer a través de tal procedimiento especial, proceso excepcional, sumario y urgente, cuyo objeto no puede extenderse a otro tema que no sea la comprobación de si un acto del poder público afecta o no a los derechos fundamentales de la persona, de manera que los restantes aspectos de la actividad pública, ajena a su repercusión en el ejercicio de una libertad pública, en relación con los demás intereses legítimos de cualquier recurrente, deben quedar reservados al proceso ordinario.

Tal limitación da lugar a que el proceso especial de que se trata sea inadecuado para tramitar "...pretensiones que no tengan relación con los derechos fundamentales que se recogen en el art. 53.2 de la Constitución Española, lo que determina que no pueda admitirse, en efecto, la existencia de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental" (S.T.C. 37/1982, de 16 de junio); habiendo venido a explicar la doctrina, en la misma línea, que es indispensable que en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo se contenga una exposición justificativa prima facie de esta vía especial, en la que se exponga el núcleo de la causa petendi, ya que "no pertenece a la esfera jurídica de la parte accionante elegir un proceso, que, por imperativo legal, está reservado para tutelar exclusivamente derechos fun-

damentales y libertades públicas y que si ha de responder a las notas de sumaria y preferencia que lo informan, su regulación debe preservarse para lo que constituye su objeto específico". (Auto del Tribunal Supremo de 29 de Abril de 1.991).

La tramitación de este amparo judicial de los derechos fundamentales se regulaba en los arts. 6 y ss de la Ley 62/78, de 26 de diciembre. Estos preceptos han sido derogados por la LJCA de 13 de julio de 1998, que integra en ella como un procedimiento especial el contenido -modificado- de la anterior Ley 62/78. Los arts. 114 y ss de la actual LJCA de 1998, contienen una regulación en materia del procedimiento para la protección de los derechos fundamentales menos rigorista, ya que su Exposición de Motivos pretende superar la rígida distinción entre legalidad ordinaria y derechos fundamentales, por entender que la protección del derecho fundamental o libertad pública no será factible en muchos casos, si no se tiene en cuenta el desarrollo legal de los mismos. No obstante, se exige que las pretensiones que se hagan valer, tengan como finalidad la de restablecer o preservar los derechos o libertades, por razón de los cuales el recurso hubiere sido formulado (art. 114.2 LJCA), y que en el escrito de interposición se exprese con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso.

La Administración demandada plantea que a través del recurso especial para la protección de derechos fundamentales, el recurrente suscita una cuestión de mera legalidad ordinaria, que no puede ser resuelta en tal procedimiento. Esta cuestión ya ha sido solventada por la Sala en auto dictado en el seno del presente recurso, rechazando tal inadmisibilidad por inadecuación del proceso.

Además, debe considerarse que se alega como vulnerado el derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE que establece el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes. Y en relación a tal derecho fundamental dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2001 en su fundamento cuarto que, el derecho recogido en el artículo 23.2 de la Constitución es un derecho de configuración legal, que, en todo caso, requiere no sólo el derecho a acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino también el derecho de permanencia, siempre que se cumplan los requisitos previstos por las leyes dentro del respeto a los principios contenidos en el artículo 103.1 de la Constitución. Y de igual forma, reconoce el Tribunal Constitucional en SSTC núm. 5/1983, 52/1983, 28/1984, 104/1995 y 231/1998, que ello implica el derecho a no ser removido si no es por causas y de acuerdo con los procedimientos legalmente establecidos, lo que actúa no sólo en el momento del acceso, sino también durante la vigencia de la relación.

La presente litis versa sobre la resolución presunta de la Delegación Provincial en Jaén de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía por la que se desestimó el recurso formulado contra anterior resolución de 6-6-05 dictada por el Instituto de Enseñanza Secundaria Auringis por la que se procedió a modificar el acta de evaluación en relación a la calificación dada al

recurrente en la asignatura de inglés, de la puntuación de 5 se paso a 3; con lo que, se impidió al recurrente concurrir al examen de selectividad.

Se plantea por la parte recurrente que dicha actuación administrativa ha entrañado la vulneración de los derechos fundamentales cifrados en los arts. 24 y 27 CE. El derecho a la tutela judicial efectiva se entiende vulnerado porque se ha utilizado un procedimiento de revisión irregular, dando intervención al mismo a una persona que no puede considerarse interesado (la revisión de la calificación se inicia por una denuncia presentada por el padre de otro alumno, que estaba suspenso), y sin cumplimentar el derecho de audiencia, que provoca indefensión. Y el derecho a la educación, en relación al acceso a la Universidad, se entiende vulnerado porque al suspenderle una asignatura, no pudo obtener el título de bachiller y no pudo realizar la selectividad para acceder a la enseñanza superior.

Se esgrime por el Letrado de la Junta de Andalucía que no pueden entenderse vulnerados preceptos constitucionales en el presente caso porque el no ser valorado con objetividad no tienen contenido constitucional y el no haberle permitido acceder a las pruebas de selectividad injustificadamente tampoco afecta a un derecho fundamental al no probar que el suspenso en la asignatura o la decisión de no tener por superado el curso es injustificada. El Juzgador de instancia ha entendido que la modificación de la nota sin haberle oído, lo que le impidió acceder al examen de selectividad es en principio suficiente para entender vulnerados los arts. 24 y 27 CE, por lo que acuerda proseguir el procedimiento por dicho cauce. Con esta consideración no es que se predetermine el fallo en el asunto principal, sino que se determina que “prima facie” pueden entenderse afectados, por la resolución recurrida, los derechos fundamentales aludidos. Pero corresponde a la resolución que resuelva definitivamente este procedimiento, con la práctica de la prueba que se entienda oportuna, determinar si efectivamente se ha producido tal vulneración. Si bien la forma en que se revise una determinada calificación académica constituye por sí una cuestión de mera legalidad ordinaria; si tal modificación conlleva consecuencias específicas como la no obtención de determinada titulación o la denegación del acceso a la selectividad como vía para entrar en la Universidad, puede que derechos fundamentales, como el de la educación, sí quedan afectados. Por ello, ha de entenderse acertado el criterio del Juzgador de instancia de proseguir el trámite especial para la protección de los derechos fundamentales, y dilucidar a lo largo de este proceso si efectivamente se han vulnerado o no los mismos.

Por lo expuesto procede desestimar el recurso de apelación y, en consecuencia, confirmar la resolución judicial impugnada, con expresa imposición a la parte apelante de las costas causadas en esta instancia, de conformidad con lo que dispone el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción de 13 de julio de 1998.

(St. de 15 de enero de 2007. Sala de Granada. Se transcribe completa. Ponente Martín Morales)

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjeros legitimación y postulación procesal. Es preciso letrado y procurador en el proceso contencioso y no es suficiente la designación para asistencia gratuita en las dependencias policiales.

El presente recurso de apelación tiene por objeto la sentencia de fecha 4-5-06, dictada por el Juzgado de lo contencioso administrativo nº 3 de la localidad de Granada, por la que se acordó inadmitir, ex art. 69 b) LJCA de 13 de julio de 1998, el recurso contencioso administrativo interpuesto frente a resolución de 1-7-05 que desestimó el recurso de alzada formulado frente a anterior resolución que acordó la devolución del recurrente a su país de origen en aplicación del art. 58.2 apartado b) LO 4/00.

La parte apelante fundamenta su recurso en líneas generales en los siguientes argumentos:

1º.- El recurso contencioso administrativo debe admitirse porque la representación se acreditó por el documento de designación del Colegio de Abogados de Granada.

2º.- La designación se efectúa con la asistencia al detenido en la correspondiente comisaría, sin necesidad de nueva designación para los posteriores recursos que sean pertinentes en el mismo procedimiento.

3º.- Se causaría una palmaria indefensión si se le priva al extranjero de recurrir en vía jurisdiccional la resolución dictada en un procedimiento sancionador por la falta de notificación de la misma.

4º.- No se exige ratificación del interesado en la designación de oficio del abogado y procurador, porque se designa por imperativo legal al encajarse en el beneficio de justicia gratuita.

Frente a ello la representación jurídica de la parte apelada se opone, esgrimiendo en líneas generales, que la resolución judicial es ajustada a derecho. Pretende la parte recurrente entender cumplimentado el requisito de representación jurídica con la designación efectuada por el Colegio de Abogados para la asistencia del extranjero en las dependencias policiales ex art. 6 de la Ley 1/96, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita; sin embargo esta designación se efectúa para estas actuaciones, debiendo, en todo caso, cumplimentarse las concretas exigencias del art. 23 de la LJCA de 13 de julio de 1998 en materia de representación jurídica y postulación. Efectivamente este precepto establece que en las actuaciones ante órganos jurisdiccionales unipersonales, las partes podrán conferir su representación a un procurador y serán asistidas, en todo caso, de Abogado, estableciendo que cuando las partes confieran su representación al abogado, será a éste a quien se le notifiquen las actuaciones.

El beneficio de asistencia jurídica gratuita se ha materializado en la atención en las dependencias policiales, desde las que se estaba gestionando la devolución del extranjero. Efectuada la devolución, no se constata la previa atri-

bución por parte de éste último al abogado para que continúe con su representación en las diligencias jurisdiccionales. Tal otorgamiento de mandato de representación debe efectuarse ya bien mediante poder notarial, ya bien mediante apoderamiento apud acta ante el Secretario Judicial correspondiente; y de ninguna de estas dos formas se acredita se haya producido en el caso de autos.

Por lo expuesto procede desestimar el recurso de apelación y, en consecuencia, confirmar la resolución judicial impugnada, con expresa imposición a la parte apelante de las costas causadas en esta instancia, de conformidad con lo que dispone el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción de 13 de julio de 1998.

(St. de 15 de enero de 2007. Sala de Granada. Se transcribe completa. Ponente Martín Morales)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Imprudencia del método residual y necesidad de comparación para valorar el aumento de valor por expectativas urbanísticas. Valor de los Planes Subregionales para el Ayuntamiento en este tema.

A diferencia de lo ocurrido en el recurso 1952/2003- donde insistió en valorar el suelo como urbanizable, aplicando el método residual tal como establece el artículo 27 de la Ley 6/1998- , en el presente la parte actora se limita a pedir que se justiprecien las expectativas urbanísticas generadas desde la aprobación del PGOU de Puerto Real, citando en apoyo de sus tesis diversas sentencias del Tribunal Supremo.

Tal pretensión merece idéntica respuesta a la ya dada por la sentencia que resolvió los recursos 1952/2003 y 1955/2003, íntimamente vinculado a éste: *Señala la actora que, en todo caso, la clasificación supone unas expectativas urbanísticas que deben ser valoradas. Sobre ello tendremos que señalar que eso será así en la medida en que quepa incluir el concepto entre los criterios de identidad mencionado en el artículo 26 de la Ley 6/1998, pero lo que en modo alguno cabe es suponer ese mayor valor por el simple hecho de la clasificación, ya que ello iría en contra de lo dispuesto por el artículo 27.2 de la Ley, que excluye en la valoración cualquier consideración de una posible utilización urbanística.*

Pues bien, aplicando incluso la doctrina del TS en torno a la legislación anterior y posible consideración de esas expectativas, tales expectativas han de ser concretas y reales y puestas de manifiesto en un mercado de fincas análogas. Y eso es lo que ha de ser probado por parte de quien reclama mayor precio: la existencia de ventas de otras fincas del sector y con la misma clasificación que hubiesen incorporado algún valor en razón de esa clasificación como urbanizable no programado.

A la luz de esto examinemos la única prueba intentada por la parte. Ya hemos adelantado que la utilización del método residual carece de apoyo alguno en la Ley, por lo que habrá que examinar si se mencionan ventas de fincas análogas que pongan de manifiesto un mayor precio. Y, de acuerdo con el criterio erróneo seguido en la valoración se mencionan naves, que, como suelo urbano, no pueden ser tomadas como término de comparación. En cuanto a las fincas rústicas, se mencionan cinco ventas de fincas en parajes distintos, sin que se nos diga nada de las razones de identidad a que se refiere el artículo 26.1 de la Ley 6/1998, y con precios unitarios que van desde los 14 a los 3,6 euros/m², lo que tampoco nos permite formar convicción alguna acerca de un mercado de fincas análogas que incorporen como valor esas expectativas. La más concreta referencia que se hace lo es al justiprecio fijado de mutuo acuerdo de otra finca expropiada para el mismo proyecto; pero tampoco aquí podemos establecer esas razones de identidad. Y es que el mutuo acuerdo, en primer lugar, marca una diferencia, ya que, en el mutuo acuerdo, intervienen factores transaccionales y de composición que no están presente en la fijación contradictoria. Pero es que, además, no se trata de fincas contiguas, ni están en el mismo paraje, aparte de que se valoran otros elementos como perjuicios por rápida ocupación, alambrada y árboles, concretamente cuatro pinos de gran corpulencia y 8 cedros. Y, desde luego, no cabe desdibujar toda diferencia con la mera afirmación de que unos pocos árboles no puede justificar tal diferencia de precio, sobre todo si se tiene en cuenta los precios que alcanza hoy la madera.

Por lo demás no es prueba de un mayor valor el hecho de que el suelo, dos años y medio después, se haya incluido en el Plan de Ordenación Territorial de la Bahía de Cádiz como zona de interés autonómico para suelo de uso industrial, ya que tales planes, en los términos de la Ley 1/94, suponen unas previsiones estratégicas y de protección, que para nada afectan a la clasificación del suelo y a las competencias municipales en materia de programación o sectorización. En definitiva, conforme a la Leyes Andaluzas 111994y 7/2003, la aprobación posterior de un Plan de Ordenación del Territorio de ámbito subregional lo que comporta es lo señalado en el artículo 35 de la Ley 7/2003 y la posibilidad de establecer reservas de terrenos, en cualquier clase de suelo, para ampliación de los patrimonios públicos de suelo; pero, insistimos, en modo alguno impone plazos de desarrollo al margen de la demanda efectiva y menoscabando competencias municipales. Además, esto es algo que se ha producido más de dos años y medios después de la fecha a que debe referirse la valoración, la de inicio del expediente de justiprecio.

Así, aunque es cierto que el precio no parece muy elevado, ello hubiese justificado que la actora hubiese intentado alguna prueba señalando como extremo aprobar la existencia de un mercado que efectivamente haya incorporado un valor distinto del correspondiente al uso propio del suelo no urbanizable. Frente a ello la actora, en el primer otrosí de la demanda, no señala punto alguno sobre el que deba versar la prueba y se limita a remitirse al expediente y a la documental acompañada, lo que hizo que en su día el pleito no fuese recibido a prueba, sin que la actora hiciese objeción alguna al respecto.

En consecuencia, no probado por la actora, que es la que reclama mayor precio, la existencia de un mercado de suelos que haya determinado un valor distinto, incorporan-

do valores distintos de los propios del suelo no urbanizable, habrá que estar a la presunción de acierto que por su perita y equilibrada composición se viene reconociendo a las decisiones de los Jurados Provinciales de Expropiación. Sólo queremos añadir que , en todo caso, debe tenerse en cuenta que las sentencias citadas parten de un supuesto - que los efectos de la transformación de determinado suelo en ciudad irradian a zonas inmediatamente adyacentes - que no corresponde con la realidad de los hechos enjuiciados, donde se trata de expropiar parte de una finca para la construcción de un tramo de vía férrea - línea Sevilla - Cádiz , tramo aeropuerto Jerez, duplicación de vía, subtramo Puerto Real- , que en si misma, y a falta de datos complementarios, por tratarse de una obra pública desligada de un entorno de generación inmediata de ciudad, no parece susceptible de generar en su proximidad un entorno inmediato que por identidad con el destino de los terrenos expropiados se beneficia del aumento de valor que experimentan estos.

(St. 19 de diciembre de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)

XX. RESPONSABILIDAD

Responsabilidad sanitaria. Matiza el carácter objetivo de la responsabilidad del SAS, en la necesidad de violar la “lex artis”.

El objeto del presente recurso contencioso administrativo es la desestimación presunta del Servicio Andaluz de Salud respecto a la reclamación efectuada por el recurrente en concepto de responsabilidad patrimonial.

La parte demandada, en su escrito de demanda, solicita la estimación del recurso, con nulidad del acto administrativo recurrido, justificándolo en las siguientes argumentaciones:

1.- Ante vellocidad de la menor, el facultativo prescribió Eulexin-flutamida durante cuatro meses. A raíz de su ingesta, se causó en la menor fallo hepático que conllevó a trasplante de hígado. Por las secuelas se reconoció el 65% de grado de minusvalía.

2.- El medicamento sólo estaba indicado para pacientes varones para tratar carcinoma prostático avanzado, y no para mujeres; existiendo otros fármacos no tan peligrosos.

3.- En todo caso, el suministro de tal fármaco exigía pruebas periódicas de función hepática, que no se acordaron.

4.- Se cuantifican los daños causados, susceptibles de indemnización: 3.019.927,- pesetas por los días de hospitalización (43), impositivos (53) y no impositivos (hasta la fecha de la demanda, al seguir en tratamiento y en observación), 43.108.740,- pesetas por las secuelas (trasplante hepático con 80puntos, perjuicio estético con 20 puntos, y síndrome ansioso-depresivo

con 8 puntos), 10.983.309,- pesetas por daños morales complementarios, 10.983.309,- pesetas por lesión permanente total, y 16.474.963,- pesetas por perjuicios morales familiares.

La Administración demandada instó la desestimación del recurso presentado, fundamentado en que la resolución recurrida es ajustada a derecho.

La responsabilidad directa y objetiva de la Administración, iniciada en nuestro Ordenamiento positivo por los antiguos artículos 121 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y 405 a 414 de la Ley de Régimen Local de 1.955, y consagrada en el artículo 40 de la vieja Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, ha culminado en el artículo 106.2 de la Constitución, al establecer que los particulares, en los términos establecidos en la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Además, la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, dedica expresamente a dicha materia el Capítulo primero del Título X (artículos 139 a 144), recogiendo, en esencia, la copiosa jurisprudencia existente sobre la materia -entre la que cabe citar las sentencias de 15 y 18 de Diciembre de 1.986, 19 de Enero de 1.987, 15 de Julio de 1.988, 13 de Marzo de 1.989 y 4 de Enero de 1.991- y que ha estructurado una compacta doctrina que, sintéticamente expuesta, establece:

a) que la cobertura patrimonial de toda clase de daños que los administrados sufran a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, incluye a la total actividad administrativa, abarcando, por tanto, todo el tráfico ordinario de la Administración. De ahí que cuando se produzca un daño o lesión en un particular, sin que éste venga obligado a soportarlo en virtud de disposición legal o vínculo jurídico, hay que entender que se origina la obligación de resarcir por parte de la Administración, si se cumplen los requisitos exigibles para ello, ya que, al operar el daño o el perjuicio como meros hechos jurídicos, es totalmente irrelevante que la Administración haya obrado en el estricto ejercicio de una potestad administrativa o en forma de mera actividad material o en omisión de una obligación legal.

b) que los requisitos exigibles son:

1ª) la efectiva realidad de un daño material, individualizado y económicamente valuable.

2ª) que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, exclusiva e inmediata de causa a efecto, cualquiera que sea su origen (nexo causal).

3ª) que no se haya producido por fuerza mayor y no haya caducado el derecho a reclamar por el transcurso del tiempo que fija la Ley (causas de exclusión).

Son hechos fácticos que han de tenerse en cuenta para la resolución del presente recurso contencioso administrativo:

- La menor Mª del Carmen Díaz García, como nacida el 14-12-1983, estaba afectada por vellosidad en la cara, por lo que acudió al médico, tras diversos

análisis de sangre, acudió a consulta donde le atendió el Doctor Eduardo Fernando Morcillo Zea, que le prescribe Eulexin-flutamida durante cuatro meses.

– Antes de terminar el tratamiento, sufre una hepatitis aguda, por lo que es ingresada de urgencias en el Hospital de Torrecárdenas de Almería, donde se le diagnostica de fallo hepático subfulmiente por flutamida, que exigió la realización de trasplante de hígado.

– El medicamento en cuestión estaba indicado para pacientes varones para el tratamiento de carcinoma prostático avanzado, fijando el vademécum que debían practicarse pruebas periódicas de función hepática.

– El procedimiento contencioso administrativo estuvo suspendido mientras se tramitaron las DP 657/99 ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de Almería, en las que se dictó sentencia de 19-1-05 condenatoria por delito de lesiones por imprudencia grave en la persona del médico que prescribió el medicamento en cuestión, sentencia que fue revocada por la A.P. de Almería, en sentencia de 12-9-05, que tuvo un pronunciamiento absolutorio.

La sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal nº 3 de Almería procedió a condenar al médico Dr. Eduardo Fernando Morcillo Zea como autor de un delito de lesiones causadas por imprudencia grave a la pena de un año y dos meses de prisión, accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, y a indemnizar a Carmen Díaz García en concepto de responsabilidad civil en la cantidad de 206.729,- euros en concepto de lesiones y secuelas y a los padres de ésta en la cantidad de 30.000,- euros por perjuicios morales familiares.

El fundamento para la imposición de tal condena fue el contenido del informe del médico forense, que si bien establecía que el medicamento prescrito era un antiandrogénico que según diferentes publicaciones parecía tener efectividad en el hirsutismo en las mujeres, cuando éste fuera debido a un exceso de hormonas masculinas en tratamientos a largo plazo, y que por tanto su indicación no podría considerarse como una mala praxis médica siempre y cuando se basare en estudios y resultados adecuados y siempre que se tomaren las medidas pertinentes, considera que: “en este caso concreto, el Eulexin está indicado solo en varones y para el tratamiento del cáncer de próstata, lo que quiere decir, que dejando de tener otras aplicaciones como antiandrogénico que es seguramente el grupo de ensayo haya sido pacientes varones y de determinada edad, donde la enfermedad aparece, informando de las reacciones adversas, efectividad, efectos secundarios... y demás extremos comprobados sobre el grupo de ensayo, no pudiendo informar sobre otro grupo diferente, por ejemplo, en este caso, la indicación sobre el sexo femenino –un ejemplo de ello es que en el apartado de embarazo y lactancia de esta presentación indican Eulexin solo para pacientes varones, sin haberse efectuado estudios en mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, no estando indicada su administración-“. El referido informe médico forense establece que en España se comercializa la flutamida bajo

cuatro prescripciones comerciales, siendo una de ellas el Eulexin, que es el que representa un plus de peligrosidad superior con respecto a otros medicamentos que contienen la misma composición de flutamida, como pueda ser el Oncosal, que indicado para terapia paliativa del cáncer de próstata (a diferencia del Eulexin que está indicado para carcinoma prostático avanzado), puede ser prescrito para cualquier tipo de pacientes, al no contener la indicación de sólo para pacientes varones (como si existe en relación el Eulexin).

El Juez de lo Penal esgrime que el Dr. Morcillo debió extremar la prudencia al recetar tal medicamento, debiendo haber comprobado que la paciente presentaba susceptibilidad a la flutamida, no siendo para ello suficiente la analítica general que se le había efectuado.

También razona en su sentencia que, dado que en el *Vademécum* se advierte para el Eulexin el “daño hepático”, el médico debía haber realizado pruebas de función hepática para comprobar que la paciente no presentaba ninguna lesión en el hígado, y una vez comprobado que estaba en buen estado, realizar pruebas hepáticas periódicas; considerando que se limitó a prescribir el medicamento tras la realización del análisis de sangre y a indicarle que volviera a los cuatro meses, no indicando la necesidad de realización de controles hepáticos periódicos, ni mencionando en que consistirían los mismos, ni el tiempo en que se le realizarían, máxime cuando el propio medicamento lo aconseja.

La referida sentencia fue anulada por sentencia de la AP de Almería de 12-9-05, en fundamento a la doctrina jurisprudencial dictada en materia de responsabilidad médica en el ámbito penal, que establece que lo que se incrimina no son errores de diagnóstico, ni aún la falta extraordinaria de pericia en el desarrollo de actividades quirúrgicas, sino que la culpa penal estriba en un comportamiento inadecuado a determinadas exigencias ordinarias, es decir, que cuando la imprudencia punible afecta a la profesión médica, ha de entenderse en su justa valoración al referirse a una ciencia inexacta en la que juegan factores imponderables e inaprensibles por concurrencia de indudables riesgos en su ejercicio que quedan fuera de la responsabilidad penal por ello, el TS, incluso en vía civil alude constantemente a lo aleatorio existente en la ciencia médica., así como del significado del simple factor reaccional del enfermo, y del mismo modo admite que “en materia de intervenciones médicas, las consecuencias que de éstas resulten pueden ser atribuibles a complicaciones imprevisibles y siempre posibles con mayor o menor riesgo según la clase de intervención”, no faltando alusiones a “reacciones o anomalías de origen humano en el paciente, no previsibles” (STS 7-2-90). Además la sentencia de apelación precisa que la jurisprudencia exige además de desenvolverse la conducta del médico fuera de la denominada *lex artis*, que exista una adecuada relación de causalidad entre este proceder descuidado o acto inicial infractor del deber objetivo de cuidado y el mal o resultado antijurídico sobrevenido. Esta sentencia en relación al caso concreto y atendidos los contradictorios informes médicos obrantes en las

actuaciones penales determina que la glutamina era adecuada científicamente para el tratamiento del hirsutismo en la mujer, habiendo sido experimentada con éxito en grupos de mujeres, lo que determina que el control sobre el tratamiento no deba ser superior al de otros fármacos con la misma composición o similar, si bien el riesgo hepático con resultado incluso de muerte se encuentra descrito en la información sobre efectos secundarios de la flutamida. Consecuentemente, la sentencia concluye que si bien en el vademécum se fijaba respecto del fármaco suministrado Eulexin-flutamida que estaba indicado para varones con padecimientos de carcinoma prostático avanzado y que exigía la práctica de controles hepáticos periódicos, esto no excluía que su componente químico fuera utilizado también en mujeres para el tratamiento de la vellosidad (hirsutismo) y que el plazo de cuatro meses para realizarse tales controles no fuera adecuado o suficiente; entendiéndose que prescribir tal medicamento no alteró la adecuada *lex artis* y el comportamiento del médico en cuestión no constituyó una actividad antijurídica, negligente o culposa. Y tampoco aprecia tal conducta culposa en el ámbito penal en el proceder del facultativo por no advertir a la paciente los posibles efectos secundarios del medicamento, ya que fue citada tras cuatro meses y los efectos secundarios se describen en la receta del medicamento, al que normalmente se acude ante cualquier reacción adversa.

Podría plantearse la necesidad de efectuar una diferenciación entre la imprudencia o culpa que pueda dar lugar a responsabilidad en el ámbito penal, y los requisitos que determinan la existencia de responsabilidad en el ámbito de la Administración Pública por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

La responsabilidad penal se fundamenta en la concurrencia de dolo o culpa en el imputado, mientras que este requisito subjetivo no concurre en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, que se califica de objetiva. Sin embargo en el ámbito de la Administración sanitaria esta objetivización de la responsabilidad se limita con la necesidad de coordinar la concurrencia de los dos requisitos para pueda dar lugar a tal responsabilidad: que se acredite una asistencia incorrecta (contraria a la *lex artis*, entendida como la utilización de una técnica correcta y basada en el criterio de normalidad en relación al estado del saber y de la ciencia en cada concreto, como han expresado, entre otras, las sentencias del TS de 22-12-2001 y 31-5-1999); y que el daño por el que se reclama sea antijurídico (en el sentido de que no exista por parte del perjudicado la obligación de soportar el daño causado).

De la sentencia firme dictada en el proceso penal por la A.P. de Almería se deriva la inexistencia de culpa o negligencia en el actuar del facultativo que prescribió el medicamento cuya ingesta produjo la insuficiencia hepática, por los motivos relacionados en párrafos anteriores, pero en el ámbito contencioso administrativo ha de estudiarse si el facultativo, con independencia de la existencia o no de negligencia, ha desarrollado su actividad dentro de los términos de la *lex artis*.

En esta materia es de destacar la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de mayo de 2005, que recoge una importante consideración aplicable a supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria. Dice esta sentencia que “debemos añadir algo más porque, tal como está fundamentada la sentencia impugnada, podría entenderse que basta con que no se consiga la finalidad que se pretende alcanzar con un acto sanitario para que, sin más, haya que condenar a la Administración a indemnizar al reclamante. No es así, y esto lo dicta el mismo sentido común. Porque, como este Tribunal Supremo tiene dicho en jurisprudencia consolidada -y que, por lo reiterada, excusa la cita- el hecho de que la responsabilidad extracontractual de las Administraciones públicas esté configurada como una responsabilidad objetiva no quiere decir, ni dice, que baste con haber ingresado en un centro hospitalario público y ser sometido en el mismo al tratamiento terapéutico que el equipo médico correspondiente haya considerado pertinente, para que haya que indemnizar al paciente si resultare algún daño para él. Antes al contrario: para que haya obligación de indemnizar es preciso que haya una relación de nexos causal entre la actuación médica y el daño recibido, y que éste sea antijurídico, es decir: que se trate de un daño que el paciente no tenga el deber de soportar. Con esto estamos queriendo decir -y es idea que será explicitada luego- que no es jurídicamente correcto entender que por el hecho de que una persona sea acogida en un centro hospitalario para ser sometida a tratamiento (lo que se llama ingresar en el sistema) y ser sometida efectivamente al mismo, hay que dar ya por establecido que por el mero hecho de convertirse en sujeto pasivo del tratamiento (funcionamiento normal) hay que indemnizarle si con ocasión -y no necesariamente por causa- de ese tratamiento resultare daño físico o psíquico para esa persona... Porque por más perfecta que sea la asistencia médica que se haya prestado a un paciente, hay multitud de causas que pueden determinar que una intervención quirúrgica fracase, entre otras razones, porque se está actuando sobre un cuerpo vivo, cuya complejidad, y también fragilidad, es patente... El sentido común proclama, y la experiencia confirma, que pertenece a la naturaleza de las cosas la imposibilidad de garantizar el feliz resultado de una intervención quirúrgica (y, en general, de ningún acto médico). Y cuando decimos esto no estamos refiriéndonos al caso de que el servicio haya funcionado mal, lo que, obviamente, entra dentro de lo previsible. Es que también puede ocurrir -y ocurre- que habiéndose respetado escrupulosamente las reglas de la *lex artis*, habiéndose actuado con arreglo a los protocolos establecidos, habiendo funcionado perfectamente el instrumental y demás medios materiales, y siendo diligente, eficaz y eficiente la actuación del equipo médico actuante, puede fracasar -total o parcialmente- el acto sanitario realizado. La técnica quirúrgica, por más sofisticada que haya llegado a ser en nuestros días, tiene siempre un componente, mayor o menor, de agresión a esa maravillosa, pero delicadísima, arquitectura que es el viviente humano. Actuar quirúrgicamente sobre el cuerpo humano es operar sobre un organismo cuyos puntos débiles -incluso con

la tecnología de alto nivel de la que hoy se dispone- difícilmente pueden llegar a conocerse de antemano en su totalidad”.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2002 y de 4 de abril de 2006 se expresan en idéntico sentido.

Así, la exigencia de una responsabilidad patrimonial a la Administración en estos supuestos, de asistencia sanitaria, se nos aparece no como una obligación de resultado sino como una obligación de medios, que en el caso de autos se prestaron. El criterio básico utilizado por la jurisprudencia contencioso-administrativa para hacer girar sobre él la existencia o no de responsabilidad patrimonial es el de la “lex artis” y ello ante la inexistencia de criterios normativos que puedan servir para determinar cuando el funcionamiento de los servicios públicos sanitarios ha sido correcto. La existencia de este criterio se basa en el principio básico sustentado por la jurisprudencia en el sentido de que la obligación del profesional de la medicina es de medios y no de resultados, es decir, la obligación es la de prestar la debida asistencia medica y no de garantizar en todo caso la curación del enfermo. Por lo tanto, el criterio de la “lex artis” es un criterio de normalidad de los profesionales sanitarios que permite valorar la corrección de los actos médicos y que impone al profesional el deber de actuar con arreglo a la diligencia debida. Este criterio es fundamental pues permite delimitar los supuestos en los que verdaderamente puede haber lugar a responsabilidad exigiendo que no solo exista el elemento de la lesión sino también la infracción de dicha “lex artis”; de exigirse solo la existencia de la lesión se produciría una consecuencia no querida por el ordenamiento, cual sería la excesiva objetivación de la responsabilidad al poder declararse la responsabilidad con la única exigencia de la existencia de la lesión efectiva sin la exigencia de la demostración de la infracción del criterio de normalidad representado por la “lex artis”.

En el caso de autos, analizando contrastadamente los informes procedentes de la actuación en vía penal (dado que en esta vía contenciosa administrativa no se ha desarrollado elenco probatorio pericial alguno), ha de entenderse que el facultativo sí actuó conforme a la lex artis, prescribiendo un fármaco cuya composición química estaba destinada al tratamiento de la vejez en las mujeres (con independencia de qué marca comercial fuese utilizada, todas partían del mismo compuesto: la flutamida), sin que pueda determinarse que su actuación no fuera correcta o no basada en el criterio de normalidad en el suministro de tal medicamento ya que tal prescripción estuvo precedida de un análisis sanguíneo y se limitó su ingesta al periodo de cuatro meses tras el que la paciente debía acudir a consulta. Es de destacar que la propia literatura médica ya atiende a que la flutamida es un compuesto que aunque inicialmente es utilizado para el tratamiento del cáncer de próstata, se ha utilizado también para el tratamiento del hirsutismo en las mujeres (con lo que su prescripción al caso concreto sí estaba indicado), destacándose en todo caso, el posible riesgo - en un porcentaje pequeño- de padecer insuficiencia hepática por la ingesta de tal composición (como uno

de los efectos secundarios del fármaco en cuestión), lo que determina que deben efectuarse controles hepáticos sucesivos, si bien no existe protocolo o determinación específica sobre cuál debe ser el plazo concreto en el que deben efectuarse tales controles (por lo que no puede entenderse excesivo el de cuatro meses cifrado por el facultativo para acudir a consulta).

Consecuentemente, habiéndose cumplido con la referida *lex artis* no procede determinar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria.

(St. de 15 de enero de 2007. Sala de Granada. Se transcribe completa. Ponente Martín Morales)

XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES.

Policía Mortuoria. No hay plazo limite en el Reglamento de la Policía Sanitaria Mortuoria de la Junta de Andalucía (Decreto 95/2001) para la exhumación de cadáveres y posterior cremación salvo los casos (Grupo 1) de riesgo sanitario.

Considera el Juez de instancia que las alegadas razones de salud pública y organización interna del servicio prestado en el cementerio constituyen un razonamiento lógico y suficiente para denegar la exhumación por cuanto, en ejercicio de sus propias competencias y sin que exista oposición con lo establecido en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, aprobado por Decreto 95/2001, de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, se establece en la Ordenanza reguladora de los Servicios Funerarios y del Cementerio de San Fernando el plazo de 5 años para cualquier exhumación. El apelante, tras cuestionar la posible aplicación de la Ordenanza antes citada pues su fecha de aprobación es posterior a la del dictado del acto impugnado, considera que la exhumación resulta legalmente viable en virtud de lo establecido en la Ordenanza Fiscal reguladora de la Tasa por prestación de servicios de cementerios, conducción de cadáveres y otros servicios funerarios de carácter municipal, además de venir expresamente regulada en el Decreto 2263/1974, de 20 de julio, en cuanto normativa estatal aprobatoria del Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, de aplicación supletoria según la Disposición Final Primera del Decreto 95/2001, de 3 de abril, de la Junta de Andalucía.

Atribuida a la Comunidad Autónoma la competencia en materia de policía sanitaria mortuoria, el art. 4 del Decreto 95/2001 clasifica los cadáveres en dos grupos. El Grupo 1 referido a las personas cuya causa de defunción presente un riesgo sanitario tanto para el personal funerario como para la población en general y los del Grupo 2 referido a las personas fallecidas por cualquier otra causa no contemplada en el Grupo 1. A su vez el art. 24 dispone que los cadáveres incluidos en el Grupo 1 no podrán exhumarse an-

tes de los 5 años de su inhumación y el art. 23, respecto a los cadáveres del Grupo 2, cuando se vaya a proceder inmediatamente a su reinhumación o cremación en el mismo cementerio, dispone que será autorizada por el Ayuntamiento.

Partiendo de la base de que las Ordenanzas municipales en ningún caso podrán contradecir lo dispuesto en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria, debemos llegar la primera conclusión de que se ha querido por la Comunidad Autónoma distinguir, a los efectos que tratamos, entre dos tipos de cadáveres. Por un lado los del Grupo 1, en que por razones de salud pública, su exhumación sólo será posible cuando ya sean restos cadavéricos, es decir, que hayan transcurrido al menos 5 años desde la inhumación. El resto de cadáveres se deja a la regulación que al respecto se realice por los Ayuntamientos, pero siempre con la doble limitación de no contravenir lo dispuesto en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria y debiendo existir un regulación esencialmente uniforme o tratamiento homogéneo en el ámbito del territorio andaluz.

El Ayuntamiento de Sevilla viene a dar un tratamiento idéntico a los cadáveres con independencia de la causa del fallecimiento. En ambos supuestos, tanto cadáveres del Grupo 1 como los del Grupo 2 no se autoriza la exhumación hasta que no sean restos cadavéricos, es decir transcurridos al menos 5 años desde la muerte. Fundamentar esta identidad de trato en razones de salud pública no resulta admisible. Precisamente el riesgo sanitario es el motivo por el cual, las personas cuya causa de defunción lo constituyen alguna de las enumeradas en el Grupo 1 o de las determinadas expresamente por la Consejería de Salud, no pueden ser exhumadas hasta que no sean restos cadavéricos. Para el resto de cadáveres sería absurdo darles el mismo tratamiento en esta cuestión pues de ser así la distinción sería superflua y, desde luego, no pueden los Ayuntamientos, a través de la aprobación de las Ordenanzas municipales establecer una identidad que en el Reglamento de Policía Sanitaria Mortuoria no se establece por razones de salud pública.

Rechazada la posibilidad de impedir la exhumación por razones de salud pública queda por examinar el otro de los motivos invocados : la organización interna de los servicios municipales del cementerio. En este punto realmente no se aprecia cual pudiera ser la razón por la cual, si hubieren transcurrido cinco años desde la inhumación, no existiría el impedimento que ahora se esgrime para no autorizar la exhumación. Vincular la posibilidad de exhumar cadáveres al transcurso del plazo de cinco años, fundamentándolo en razones organizativas, no es argumento sostenible ni razón admisible, máxime cuando no se facilitan los motivos concretos por los cuales es necesario dicha espera. Más bien parece una fórmula de estilo, carente de contenido o razón real alguna. La organización interna de un servicio es necesario que se especifique y concrete en qué consiste realmente para que pudiera considerarse motivo suficiente para imposibilitar la exhumación de un cadáver cuando ello viene permitido, con carácter general, por

la normativa autonómica. De lo contrario más bien nos encontraríamos ante una excusa que ante una razón y ello determina, en definitiva, que no apreciemos motivo alguno por el cual la exhumación no deba autorizarse, máxime cuando tal actividad queda sujeta a una tasa municipal que cubre, parece que holgadamente, los gastos de dicha tarea.

En cuanto al motivo de oposición hecho valer por el Ayuntamiento de que no consta la voluntad de todos los hijos del fallecido cuya exhumación se solicita, al margen de que no nos consta que dicha autorización se solicitara para el enterramiento y que nada de ello se dice en la decisión impugnada, en todo caso este hecho no puede ser suficiente para denegar la exhumación. Basta con que los servicios municipales soliciten y obtengan dicha autorización de cada uno de los hijos con anterioridad a la práctica de la exhumación, pero siempre partiendo de la posibilidad de realizarla y no negándola de antemano.

(St. de 19 de diciembre de 2006. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Crónica Parlamentaria

La regulación de la hacienda de la comunidad autónoma en el nuevo estatuto

No han sido especialmente significativas las modificaciones que ha experimentado tras su paso por las Cortes el Capítulo III del Título VI del Estatuto, relativo a la “Hacienda de la Comunidad Autónoma”. Cabe señalar, no obstante, el empeño que han puesto aquéllas en destacar la función esencial que está llamada a cumplir la Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE en la delimitación última de las competencias financieras y, en consecuencia, en la configuración del sistema autonómico de financiación. Así, entre otras referencias, se recuerda dicha Ley Orgánica en los preceptos estatutarios que se dedican a los aspectos más relevantes de la Hacienda autonómica: al precisar el marco normativo regulador de las relaciones financieras entre Andalucía y el Estado (art. 175.1); al determinar la regulación aplicable a los recursos autonómicos (art. 176.3); al enumerar los impuestos cedidos (art. 178.1); al abordar el tratamiento del poder tributario (arts. 179.1 y 180.1); o, en fin, al afrontar la actividad crediticia de la Comunidad Autónoma (art. 187.1).

Pues bien, resulta oportuno apuntar al respecto que la tradicionalmente problemática articulación del papel que han de desempeñar la Ley Orgánica *ex* art. 157.3 CE y las normas estatutarias en la definición del modelo hacendístico ha vuelto a plantearse en sede jurisprudencial con ocasión de la STC 13/2007. Importante resolución que, si bien no frontalmente, sí deja traslucir cierta preferencia por las determinaciones que adopte unilateralmente al respecto el Estado. En efecto, en esta STC 13/2007, el Alto Tribunal subraya la relevancia que adquiere la competencia exclusiva del Estado sobre la “Hacienda general” para regular el sistema de financiación autonómico, llegando a entender plenamente trasladable a las CCAA la jurisprudencia antes vertida a propósito de las Entidades locales: “(...) como hemos señalado en relación con la participación de las entidades locales en los tributos (doctrina ésta de total aplicación a las Comunidades Autónomas), sea cual fuere el contenido que al concepto de ‘hacienda general’ se atribuya no parece discutible que haya de incluirse dentro del mismo una medida que, como la participación en los ingresos del Estado, tiene por objeto directo la relación entre la hacienda estatal y las haciendas de las Comunidades Autónomas y como finalidad ase-

gurar la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de éstas, constitucionalmente garantizada en el art. 156.1 CE (...) A la misma conclusión hemos llegado en relación con los impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado a las Comunidades Autónomas, que constituye otro de los recursos de estas últimas, conforme al art. 157.1 CE, y que también hemos enmarcado en la competencia exclusiva atribuida al Estado por el art. 149.1.14..." (FJ 6º). Dicho lo cual, el Tribunal Constitucional se prestaría a recordar, acto seguido, en ese mismo fundamento jurídico, que "cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas"¹. Razonamiento que le conduciría directamente a defender la prevalencia del papel del Estado en este punto: "Así es; en cuanto se trata de fondos que garantizan el funcionamiento de las haciendas de las Comunidades Autónomas dentro del conjunto de la Hacienda general, mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las Comunidades Autónomas, en general, y a cada una de ellas, en particular, el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, es al legislador estatal a quien, de conformidad a lo estatuido por los arts. 138.1 y 156.1 CE, incumbe dar efectividad a los principios de suficiencia de las Comunidades Autónomas y de solidaridad y equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español (...) En suma, es de competencia exclusiva del Estado, en ejercicio de la que le atribuye al efecto el art. 149.1.14 CE, no sólo el señalamiento de los criterios para el reparto de la participación que se les conceda a las Comunidades Autónomas en los ingresos estatales, sino también la concreción por ley de esa participación".

Pero no terminan aquí, ni mucho menos, las referencias de la STC 13/2007 tendentes a reforzar el protagonismo del poder central en la determinación del reparto de los recursos en el seno del Estado Autonómico. Además de la competencia exclusiva *ex* art. 149.1.14 CE, el Tribunal Constitucional adscribe al Estado una potestad genérica de coordinación en materia de financiación autonómica, que asienta en tres diferentes tipos de consideraciones. En primer término, se argumentaría en el FJ 7º, porque, "aun cuando las Comunidades Autónomas en virtud de su autonomía sean titulares de determinadas competencias financieras, (...) el art. 157.3 atribuye al Estado la 'fijación del marco y los límites en que esa autonomía ha de actuar' (STC 179/1987, de 12 de noviembre, FJ 2) mediante una Ley Orgánica a la que confiere una función

¹ SSTC 40/1998, FJ 30, y 204/2002, FJ 7.

específica y constitucionalmente definida (...). Pues, al fin y al cabo, como se apuntó ya en el FJ 9 de la STC 68/1996, con el art. 157.3 CE “no se pretendió sino habilitar la intervención unilateral del Estado en este ámbito competencial a fin de alcanzar un mínimo grado de homogeneidad en el sistema de financiación autonómico, orillando así la dificultad que habría supuesto que dicho sistema quedase exclusivamente al albur de lo que se decidiese en el procedimiento de elaboración de cada uno de los Estatutos de Autonomía”. En segundo lugar –continúa el fundamento jurídico 7º de la STC 13/2007–, porque, al afectar el asunto del reparto de los ingresos a todos los entes territoriales y al ser finitos los recursos de que dispone el Estado, éste ha de intervenir “para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario”. Y, finalmente, porque así se desprende del principio de solidaridad interterritorial, en cuya virtud, no sólo corresponde al Estado garantizar, de acuerdo con el art. 138 CE, su realización efectiva, “velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”, sino que también están obligadas las Comunidades Autónomas a coordinar el ejercicio de su actividad financiera con la del Estado (art. 2.1 c) LOFCA).

En resumidas cuentas, como venía sucediendo ya con el anterior marco normativo –y así se ha puesto de manifiesto inequívocamente en la reciente STC 13/2007–, el sistema aboca a la realización de una interpretación armónica de los diversos preceptos estatutarios y de la LOFCA que, en cuanto integrantes del bloque de la constitucionalidad, confluyen en la delimitación del sistema hacendístico de las Comunidades Autónomas.

Pasando ya al examen de cuestiones más concretas del Estatuto, conviene comenzar con la fuente de financiación que, a la postre, resultó más controvertida en el anterior marco estatutario, a saber, la mal denominada “deuda histórica” (Disposición Adicional Segunda). Fuente de ingresos de carácter excepcional que, al no haberse realizado efectivamente durante la etapa de vigencia del anterior Estatuto, se trasladó como un espinoso “asunto pendiente” a la nueva fase estatuyente. Pues bien, la forma en que ha terminado resolviéndose este problema no puede sino valorarse positivamente. Tras recordar el modo en que se regulaba la cuestión en la versión inicial del Estatuto, y una vez recogida la práctica efectivamente seguida al respecto, el párrafo tercero de la nueva Disposición Adicional Segunda impone ahora al Estado unos compromisos más claros acerca del pago de la deuda:

“En el caso de que, a la fecha de aprobación del presente Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías de-

rivadas de lo señalado en el apartado anterior, la Comisión Mixta establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía que conduzcan a la ejecución definitiva del mismo. En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto”.

A nadie se le oculta la relevancia que tiene la circunstancia de que, ahora, se fijen estatutariamente plazos concretos para proceder al pago definitivo de estas “asignaciones complementarias”, dada la escasa virtualidad mostrada por la anterior redacción. Pero, sobre todo, la importancia de la nueva normativa se acrecienta con ocasión de la lectura –ciertamente controvertida– que ha realizado el Tribunal Constitucional acerca del alcance de la inicial Disposición Adicional Segunda del Estatuto. En efecto, el Alto Tribunal se ha mostrado absolutamente refractario a aceptar la tesis del recurrente –el Parlamento de Andalucía–, según la cual dicha disposición estatutaria exigía que el Estado pusiese a disposición de la Junta de Andalucía cantidades adicionales a las previstas en los presupuestos estatales en concepto de “participación en los ingresos del Estado” (concepto 453) y de “asignaciones de nivelación de servicios públicos fundamentales” *ex art.* 15 LOFCA (concepto 911-B). Frente a esta argumentación, el Tribunal Constitucional se decantó sin ambages en la STC 13/2007 por la posición defendida por el Abogado del Estado, tendente a considerar la “deuda histórica”, no una concreta fuente de financiación dotada de sustantividad propia, sino una mera proyección de las “asignaciones de nivelación” previstas genéricamente en el art. 15 LOFCA:

“(…) no cabe duda de que las asignaciones complementarias que, conforme a la disposición adicional segunda EAAnd (de la misma manera que sucede con las previstas en la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Extremadura), deben consignarse en los presupuestos generales del Estado “con especificación de su destino y como fuentes excepcionales de financiación” para garantizar la consecución de un nivel mínimo de prestación en alguno o algunos de los servicios efectivamente transferidos por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuya legitimidad constitucional está fuera de duda, responden, como también ocurre con aquéllas a las que hace referencia el art. 15 LOFCA, a la exigencia concretada en el art. 158.1 CE, al tener idéntica finalidad: la de garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. La citada disposición adicional constata y reconoce, en un momento dado, la singularidad de Andalucía para la consecución de un nivel mínimo en la prestación de determinados servicios...” (FJ 11º).

Así, pues, según se desprende de este fundamento jurídico 11º de la STC 13/2007, la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz no serviría más que para “indicar” que nuestra Comunidad Autónoma cumple los presupuestos fácticos que permiten hacerla acreedora de las asignaciones de nivelación reguladas en el art. 15 LOFCA. Acreedora –claro está, y aquí reside el punto primordial y más conflictivo de la STC 13/2007– siempre y cuando el Estado determine previamente y con entera libertad el “cómo”, el “cuánto” y el “cuándo” de tales transferencias. Tal es, al fin y a la postre, la polémica afirmación que subyace tras la siguiente argumentación contenida también en el fundamento jurídico 11º de la STC 13/2007:

“En este sentido no puede aceptarse que las asignaciones a las que se refiere el Estatuto de Andalucía sean un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico. Esta interpretación no se compadece, ni con el carácter excepcional o extraordinario de este mecanismo de financiación, ni con el hecho de que, tal y como sucedía en relación con la participación en los ingresos del Estado, es a este último a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de que cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general). De la afirmación de la legitimidad constitucional del mecanismo excepcional de financiación considerado no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba, necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta a que hace referencia la disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Andalucía”.

Hasta aquí la STC 13/2007, en cuya argumentación, como parece evidente, ocupa un lugar destacado la asunción de la tesis de que la “deuda histórica” estatutaria y las asignaciones de nivelación son la *misma* fuente de financiación. Tesis que, a mi juicio, difícilmente puede abrazarse de forma incondicional y sin matizaciones.

Es cierto que existe un claro paralelismo entre las transferencias presupuestarias reguladas en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto y las

contempladas en el inicial art. 15 de la LOFCA. Ambas normativas las configuraban como fuentes de ingresos de carácter excepcional, en cuanto sólo operativas en supuestos de infradotación de los servicios públicos, y de naturaleza condicionada, dada su consignación en los Presupuestos estatales con especificación de su destino. Por lo demás, no es superfluo mencionar que estas transferencias –pese a su prácticamente nula presencia en la financiación autonómica hasta la fecha– parecían llamadas a jugar un papel tanto más relevante en el conjunto del sistema desde el momento en que la participación en los ingresos del Estado renunció a incorporar todo el potencial de actuación niveladora horizontal que le permitía el bloque de la constitucionalidad. En efecto, no debe soslayarse que algunos Estatutos de Autonomía –entre ellos, el andaluz– habían exigido que en la determinación del porcentaje de participación del período transitorio, a fin de garantizar la financiación de los servicios transferidos, debían tomarse en consideración “los gastos de inversión suficientes para atender las necesidades de la Comunidad Andaluza con objeto de que alcance, al menos, la cobertura media nacional” (Disposición Transitoria Sexta. 2)². Previsiones estatutarias que sencillamente fueron ignoradas, al no perseguirse durante el período transitorio más que asegurar el coste efectivo de los servicios tal y como los había ido prestando el Estado hasta la fecha. Pero es que, además, la participación en los ingresos del Estado siguió permaneciendo enteramente ajena a cualquier pretensión niveladora incluso con la puesta en marcha del período definitivo, habida cuenta de que ningún papel ha jugado en la fijación del porcentaje la base negociadora que, con toda claridad, apuntaba a tal dirección, a saber: “la relación entre los índices de déficit en servicios sociales e infraestructuras que afecten al territorio de la Comunidad Autónoma y al conjunto del Estado” (art. 13.1 e LOFCA)³.

Sea como fuere, con independencia de la función que correspondiese a la participación en ingresos del Estado en punto a la superación de tales infradotaciones, lo cierto es que ésta era una tarea específicamente asignada al art. 15 LOFCA y a la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz. No

² Esta exigencia de que se considerase integrante del coste efectivo de los servicios transferidos las inversiones precisas para reducir las diferencias con la media nacional también se contenía en los Estatutos de Cantabria (Disposición Transitoria Décima.3), Galicia (Disposición Transitoria Quinta.3) y Valencia (Disposición Transitoria Quinta.3).

³ Sobre la carencia de objetivos niveladores en los métodos de determinación de la participación en los ingresos del Estado, véase A. Giménez Montero: “Desequilibrios fiscales, financiación de las Comunidades Autónomas y participación en los ingresos del Estado: situación actual y perspectivas”, en *Perspectivas del sistema financiero*, Madrid, 1993, en especial págs. 69 y 70.

es de extrañar por tanto que, ante estas similitudes, en un primer momento buena parte de la doctrina se decantase por lo que podemos calificar de lectura mínima de la norma estatutaria. Esta interpretación se erige sobre la desvirtuación de la eficacia jurídica del Estatuto, ya porque se considere que tales asignaciones específicas «no pueden ser tomadas más que como expresión de un deseo de difícil concreción en términos jurídicos, es decir, en términos de obligaciones y derechos jurídicamente exigibles»⁴, ya porque, lisa y llanamente, se estime que el precepto estatutario no añade absolutamente nada nuevo al elenco de fuentes de financiación establecido en la LOFCA, de tal modo que la llamada “deuda histórica” no vendría a ser sino la simple proyección de las asignaciones de nivelación *ex art.* 15 LOFCA a nuestra Comunidad Autónoma. Bajo este prisma, de acuerdo con la aludida lectura mínima, la Disposición Adicional Segunda no vendría sino a declarar la concurrencia del “presupuesto de hecho requerido por el art. 15 LOFCA para el otorgamiento de las asignaciones complementarias –y, en consecuencia, que tendrá que entrar en juego el mecanismo de compensación previsto en la Constitución y en la LOFCA”⁵. Se trata, en definitiva, de una concepción capitidisminuida de la virtualidad del Estatuto que, en buena medida, ha sido hecha suya por el Tribunal Constitucional en la STC 13/2007

Por lo demás, importa reseñar que esta lectura restrictiva se halla, asimismo, bastante extendida en la doctrina en relación con la norma que mayor similitud guarda con la que consagra nuestra “deuda histórica”, esto es, la Disposición Adicional Segunda del Estatuto extremeño, respecto de la cual también se ha predicado que es un mero apéndice del art. 15 LOFCA⁶, o que se limita a «dar a entender que en el momento actual, dadas las circunstancias socioeconómicas de Extremadura, es ya necesaria dicha asignación presupuestaria»⁷.

⁴ Ferreiro Lapatza: *La Hacienda de las Comunidades Autónomas en los diecisiete Estatutos de Autonomía*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1985, pág. 239.

⁵ Véase el comentario de la Disposición Adicional Segunda realizado por Avelino Blasco Esteve en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (dirigido por S. Muñoz Machado), MAP, Madrid, 1987, pág. 823. En la misma línea, Pérez Moreno y otros: *Comentarios al Estatuto de Andalucía*, Sevilla, 1981, pág. 356.

⁶ Ninguna peculiaridad aprecia en este precepto del Estatuto extremeño Checa González (*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura* –López Guerra y Soriano García, dirs.–, MAP, Madrid, 1992, págs. 1109–1110).

⁷ Véase el comentario a la Disposición efectuado por Falcón y Tella en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Extremadura* (dirigido por Torres del Moral), UNED, Mérida, 1985, pág. 504.

Y, sin embargo, hay argumentos que permiten sostener que la virtualidad de la original Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz no se ciñe a dar por cumplido el requisito material imprescindible para ser beneficiario de las asignaciones niveladoras previstas en el art. 158.1 CE y en el original art. 15 LOFCA, sino que regula una fuente de financiación específica que cuenta con sustantividad propia. En efecto, mientras que los últimos preceptos citados caracterizaban a las asignaciones de nivelación como aquellas destinadas a la elevación del nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales, precisando que el desnivel ha de referirse al conjunto de dichos servicios, la disposición estatutaria regulaba unas asignaciones complementarias cuyo objetivo eran los servicios transferidos individualmente considerados, y con independencia de que fuesen fundamentales o no⁸.

Pero si cabe identificar diferencias apreciables en el ámbito material sobre el que se proyectaban ambas asignaciones, otro tanto cabe decir en lo concerniente al procedimiento de determinación de las mismas. Así, no se establecía en el art. 15 LOFCA ningún específico cauce a través del cual proceder a la concreción de las asignaciones de nivelación, razón por la cual podía considerarse que era en el seno del CFFF donde podrá acometerse dicha tarea, según se desprende del art. 3.2 d) LOFCA: “El Consejo de Política Financiera... entenderá de las siguientes materias: (...) d) La apreciación de las razones que justifican en cada caso la percepción por parte de cada una de las Comunidades Autónomas de las asignaciones presupuestarias, así como los criterios de equidad seguidos para su afectación”⁹. Frente a esta regulación, el párrafo segundo de la Disposición Adicional Segunda del Estatuto andaluz encomendaba a la Comisión Mixta paritaria Estado–Comunidad Autónoma la fijación, “para cada ejercicio”, de “los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales”.

Así pues, y con independencia de la valoración que, desde el plano político, pueda merecer el reconocimiento de unos derechos singulares en beneficio de determinados territorios, lo cierto es que el examen del correspon-

⁸ La Disposición Adicional Segunda decía literalmente en su primer epígrafe: “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”.

⁹ En esta línea, véase Linares Martín de Rosales: *Régimen financiero de las Comunidades Autónomas españolas*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1981, pág. 211.

diente precepto estatutario a la luz del régimen general establecido en la Constitución y la LOFCA revela que las “asignaciones excepcionales” allí contempladas no pueden, sin más, necesariamente, reconducirse a la categoría de las “asignaciones de nivelación” *ex art. 15 LOFCA*. Que no son fuentes de financiación enteramente equiparables es una apreciación que se refuerza al analizar el procedimiento de elaboración del Estatuto de Extremadura, cuya Disposición Adicional Segunda –como ya sabemos– recoge también unas “asignaciones complementarias” semejantes a las del Estatuto andaluz. Pues bien, el texto inicialmente asumido en sede parlamentaria, prácticamente idéntico a nuestra Disposición Adicional Segunda¹⁰, experimentó en su segundo párrafo una sustancial modificación durante su debate en la Comisión Constitucional. Efectivamente, en ese momento se aprobaría una enmienda *in voce* formulada por Fernández Marugán que, una vez incorporada en el Dictamen de la Comisión, ya no sufriría cambio alguno, pasando en consecuencia a incorporarse al texto definitivo del Estatuto extremeño¹¹. De acuerdo con el párrafo segundo de su Disposición Adicional Segunda: “Los criterios, alcance y cuantía de dichas asignaciones excepcionales se fijarán con arreglo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas”. Con la nueva redacción se pretende, como es palmario, reforzar la conexión de estas asignaciones con el mecanismo general previsto en la LOFCA, suprimiéndose a tal objeto unas peculiaridades procedimentales que, tal y como aparecen en el Estatuto Andaluz, no vienen sino a remarcar los rasgos propios definitorios de una fuente de financiación específica y singular.

En definitiva, por las razones aludidas, no parece que la STC 13/2007 pueda considerarse, en este extremo, absolutamente inobjetable.

Prosiguiendo esta somera incursión por los preceptos estatutarios relativos a la Hacienda, es obligado detenerse en aquella fuente de financiación que en los últimos años –y así seguirá siendo en los inmediatos venideros– constituye la verdadera clave de bóveda sobre la que se construye el delicado asunto del reparto de los recursos entre el Estado y las Comunidades, a saber, los impuestos cedidos. Por una parte, el artículo 178 del nuevo Estatuto enu-

¹⁰ La Ponencia vino a aceptar los textos coincidentes propuestos por los Grupos Parlamentarios Popular (enmienda número 104) y Socialista (enmienda número 156).

¹¹ Véase *Estatuto de Autonomía de Extremadura. Trabajos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pág. 403.

mera el elenco de impuestos cedidos, ya total ya parcialmente, que hasta la fecha venían nutriendo las arcas autonómicas, y mantiene el mismo sistema de modificación del correspondiente precepto, ajeno al habitual de reforma del Estatuto (acuerdo del Estado y la Comunidad Autónoma que es tramitado como proyecto de ley). Por consiguiente, la mayor novedad que incorpora el nuevo Estatuto a propósito de la figura de los impuestos cedidos reside en las posibilidades que, en materia de gestión, ahora se contemplan a favor de la Junta de Andalucía. Más concretamente, el art. 181 prevé al respecto: "(...) por ley se creará una Agencia Tributaria a la que se encomendará la gestión, liquidación, recaudación e inspección de todos los tributos propios, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales totalmente cedidos a la Junta de Andalucía. En relación con los demás impuestos cedidos gestionados por la Administración Tributaria del Estado en Andalucía, podrá establecerse un régimen de colaboración para su gestión compartida cuando así lo exija la naturaleza del tributo. A tal efecto, se constituirá en el ámbito de la Comunidad Autónoma un consorcio con participación paritaria de la Administración Tributaria estatal y la de la Comunidad Autónoma".

Como resulta evidente, la relevancia de este art. 181 no reside en la circunstancia de que se prevea la creación de la Agencia Tributaria Andaluza en punto a la gestión de los tributos propios y de los impuestos totalmente cedidos por el Estado a la Junta de Andalucía. Tanto en relación con los tributos propios –obviamente–, como respecto de los impuestos parcialmente cedidos cuya gestión se ha atribuido a la Comunidad Autónoma, la Junta siempre ha estado en condiciones de constituir una Agencia Tributaria y encomendarle la gestión de tales figuras tributarias, habida cuenta de que la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas les habilita, *prima facie*, para adoptar los mecanismos y procedimientos de actuación administrativa que estimen pertinentes. Por consiguiente, en este concreto extremo, el nuevo Estatuto ni añade ni quita nada a las posibilidades de actuación que ya tenía la Junta de Andalucía en el anterior marco estatutario. Muy diferente es, sin embargo, la valoración que merece la prevista colaboración autonómica en la gestión de los impuestos parcialmente cedidos, pues permitiría llegar a un modelo de gestión compartida articulada en torno a un consorcio con participación paritaria de la Administración Tributaria estatal y la de la Comunidad Autónoma. En consecuencia, de llevarse a efecto estas previsiones, la gestión de figuras impositivas absolutamente claves, desde el punto de vista de la recaudación, en el sistema tributario del Estado en su conjunto, como el IRPF y el IVA, pasaría a ser una *tarea común* del nivel central de gobierno y de la Junta de Andalucía. Con ello, nuestro sistema de financiación territorial se aproximaría un poco más al modelo alemán, toda vez que éste se asienta sobre la existencia de unos *impuestos comunes*, en cuanto su recaudación sirve para fi-

nanciar todos los niveles de gobierno, y en cuya gestión juegan un papel fundamental los Länder.

En efecto, según se desprende de la Ley Fundamental de Bonn, la gestión de los impuestos cuya recaudación se atribuye total o parcialmente al Bund –entre ellos IRPF, IVA e Impuesto de Sociedades– corresponde a los Länder, pero se administran “por encargo” del Bund (art. 108.3). Se adopta así en este ámbito el régimen de la administración por encargo del Bund (*Bundesauftragsverwaltung*, art. 85), lo que garantiza que el Ejecutivo federal controle permanentemente la exacción de tales fuentes impositivas, al ostentar facultades tan esenciales como la de dictar instrucciones generales y particulares, así como la de inspeccionar la legalidad y la oportunidad de las medidas adoptadas por los Länder. Además, la Ley Fundamental prevé que el nombramiento de los directores de los órganos intermedios de la Administración financiera de los Länder se efectúe de común acuerdo con el Gobierno federal (art. 108.2), y autoriza al Bund para que, mediante ley, regule el procedimiento tributario a aplicar por los Länder (art. 108.5). En definitiva la gestión descentralizada de los principales impuestos se inserta en un sistema tal de relaciones con el Bund que queda adecuadamente garantizada una correcta uniformidad de la exacción impositiva.

En resumidas cuentas, la nueva regulación estatutaria de las posibilidades de gestión tributaria sí constituye una novedad apreciable, que, además, va en la línea de asegurar la presencia de las Comunidades Autónomas en la administración de unos impuestos de cuya recaudación depende muy directamente la satisfacción del mandato de suficiencia financiera derivado de la Constitución.

Otro aspecto novedoso del Estatuto digno de mención reside en el establecimiento por parte del estatuyente de algún límite o condicionante al poder de gasto del Estado. Más específicamente, se trata de la fijación de directrices o coordenadas que reducen el –en principio ilimitado– margen de maniobra del que dispone el Estado para seleccionar los territorios donde dirigir sus inversiones. Así, la Disposición Adicional Tercera establece sobre el particular:

“1. El gasto de inversión del Estado con destino a Andalucía deberá garantizar de forma efectiva el equilibrio territorial, en los términos del artículo 138.1 y 2 de la Constitución.

“2. La inversión destinada a Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años.

“3. Con esta finalidad se constituirá una Comisión integrada por la Administración estatal y autonómica”.

Un par de aspectos merecen destacarse de esta disposición. La primera, que la misma afecta muy sensiblemente a la vertiente de la autonomía financiera que, según permanente jurisprudencia constitucional, resulta menos controvertida, a saber, la vertiente del gasto. Pues, en efecto, en línea de principio, todo nivel de gobierno está facultado para destinar sus recursos propios, con entera libertad, a las materias sobre las que es competente. Y, naturalmente, el precepto en cuestión parte del presupuesto de que se trata de inversiones que el Estado realiza en materias sobre las que ostenta competencias (puertos y aeropuertos de interés general, obras públicas de interés general, etc.). Y, en segundo término, no puede dejar reseñarse que previsiones semejantes se contemplan en otros Estatutos de Autonomía, si bien la fórmula de “reparto” territorial de las inversiones difiere en cada supuesto, al optar cada estatuyente por el criterio más favorable a sus específicos intereses (así, en el caso del Estatuto catalán, es el “peso” del PIB catalán en relación con el total estatal la fórmula de asignación de las inversiones estatales).

Un avance notablemente importante del nuevo Estatuto en comparación con el anterior reside en el tratamiento de los fondos provenientes de la Unión Europea. No es preciso abundar en la relevancia que han tenido los Fondos Estructurales en la financiación de nuestra Comunidad Autónoma. Ni parece tampoco necesario recordar cómo, en el último periodo de programación, el tema de la distribución de los mismos entre las diferentes Comunidades Autónomas catalogadas como zona objetivo núm. 1 devino un asunto especialmente conflictivo entre la Junta de Andalucía y el Gobierno central, toda vez que éste, resistiéndose a la fórmula de reparto asumida por la Comisión, impuso una distribución que benefició a Castilla y León en detrimento de nuestra Comunidad Autónoma. Sí procede, sin embargo, señalar a este respecto que el nuevo Estatuto dificulta que esta práctica vuelva a reiterarse, ya que se atribuye a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, entre otras cuestiones, “negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos” (art. 184.4 c). Por lo demás, el nuevo Estatuto pretende garantizar que todos los fondos europeos destinados al territorio andaluz sean gestionados por la Junta de Andalucía: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de fondos europeos, asignados a la misma, en especial de aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía” (art. 185.1)¹².

¹² El artículo 185.2 precisa sobre el particular: “Los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables”.

Es indudable que en el haber del nuevo Estatuto debe anotarse el establecimiento de garantías y cautelas tendentes al reforzamiento de la posición de la Junta de Andalucía en sus relaciones financieras con el Estado. Así, y sobre la base de que los impuestos cedidos constituyen la clave de bóveda de la *Constitución financiera* del Estado Autonómico, el art. 183.5 del Estatuto prevé la necesaria compensación estatal en los supuestos de que las decisiones que aquél adopte redunden en una merma de los recursos autonómicos: “En el caso de reforma o modificación del sistema tributario español que implique una supresión de tributos o una variación de los ingresos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que dependen de los tributos estatales, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene derecho a que el Estado adopte las medidas de compensación oportunas para que ésta no vea reducidas ni menguadas las posibilidades de desarrollo de sus competencias ni de su crecimiento futuro”. No obstante, aun siendo importante esta garantía, mayor novedad supone el hecho de que el Estatuto afronte la problemática derivada de la circunstancia de que, en numerosos sectores materiales, las competencias normativas y ejecutivas se hallen repartidas por separado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de tal suerte que las decisiones normativas adoptadas por aquél pueden terminar imponiendo nuevos gastos al ente que ostenta la competencia de gestión sobre la materia afectada. De ahí que no pueda sino valorarse positivamente que asimismo el art. 183.5 haya introducido una garantía a este respecto: “De acuerdo con el principio de lealtad institucional, se valorará el impacto financiero, positivo o negativo, que las disposiciones generales aprobadas por el Estado tengan sobre la Comunidad Autónoma o las aprobadas por la Comunidad Autónoma tengan sobre el Estado, en un periodo de tiempo determinado, en forma de una variación de las necesidades de gasto o de la capacidad fiscal, con la finalidad de establecer los mecanismos de ajuste necesarios”.

Manuel Medina Guerrero

DOCUMENTOS



Dictamen sobre: El régimen jurídico-administrativo de la rehabilitación y puesta en valor turístico de los “refugios” de Almería construidos durante la guerra civil”*

Raúl Pérez Guerra

Profesor titular de Derecho administrativo

María Matilde Ceballos Martín

Profesora titular de Derecho administrativo

María Luisa Roca Fdez-Castanys

Profesora contratada de doctor Derecho administrativo
Universidad de Almería

SUMARIO: 1. EL PATRIMONIO BÉLICO, EN ESPECIAL LOS “REFUGIOS” COMO RECURSO IMPULSOR DE UN NUEVO TURISMO. 1.1. El interés por lo bélico. 1.2. Concepto de refugio. 1.3. Patrimonio Histórico y “refugios”. 1.4. La exhibición del dolor. 1.5. La puesta en valor de bienes. 1.6. La puesta en valor y el turismo. 1.7. La apuesta del Ayuntamiento de Almería. 2. ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS ACTIVIDADES DE REHABILITACIÓN DE LOS “REFUGIOS” DE ALMERÍA. 2.1. Análisis de las actuaciones. 2.1.1. Inicio: el acuerdo de la Comisión. 2.1.2. Acuerdos previos municipales. 2.1.3. Actuaciones centrales. 2.2. Actividad sancionadora y responsabilidad administrativa. 2.2.1. La responsabilidad. 2.2.2. La naturaleza de los daños. 2.2.3. La reversibilidad o no de los daños. 2.2.3. La sanción aplicada. 3. CONCLUSIONES.

1. EL PATRIMONIO BÉLICO, EN ESPECIAL LOS “REFUGIOS” COMO RECURSO IMPULSOR DE UN NUEVO TURISMO

1.1. El interés por lo bélico

A los setenta años del inicio de la Guerra Civil española se percibe un incremento en el interés por su conocimiento. Los testigos directos de la con-

* Dictamen realizado en virtud del contrato para prestación de servicios solicitado por el Excmo. Ayuntamiento de Almería a la Universidad de Almería, el día 30 de noviembre de 2005.

tienda prácticamente han desaparecido, lo que conlleva los numerosos intentos de recuperar esa memoria viva que irremediablemente desaparece.

Lejos ya de constituir objeto de confrontación política y cuanto más se aleja cronológicamente, más aumenta el afán de comprender la Guerra Civil desde las perspectivas histórica, científica y patrimonial.

En los últimos años también ha crecido el interés en torno a la recuperación de aquellos objetos muebles o inmuebles relacionados con la contienda española. En este tiempo ha surgido la tendencia de rescatar el Patrimonio Bélico. Todo el Patrimonio procedente de la Guerra Civil, por algunos llamados “arqueología militar” y que incluye los “refugios” bélicos, fortines antitanques, nidos de ametralladoras, trincheras, galerías, túneles, catacumbas, bunkers..., ha sufrido una importante revalorización y ha despertado la atención de muchos estudiosos historiadores, arqueólogos, etc...

Todavía en nuestro paisaje se contemplan algunos restos de aquella etapa. Sin ser considerados monumentos dan fe de una parte de nuestra historia. La continua agresión y olvido que están sufriendo hace que corran el peligro de desaparecer, como ha sucedido con una gran parte de los “refugios” de la Guerra Civil española. En la mayor parte de las ciudades españolas, al término del conflicto bélico, los “refugios” y otras construcciones análogas fueron sellados o bien desaparecieron como resultado de obras posteriores.

1.2. Concepto de “refugio”

La primera acepción que del vocablo “refugio” ofrece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es “asilo, acogida o amparo”. En efecto, los “refugios” se construyeron durante los años de la Guerra Civil por los Ayuntamientos, o incluso por los propios vecinos, con el ánimo de dotar lugares seguros donde poder resguardarse durante los ataques. Por tanto, su fin último es la protección de los ciudadanos. Su singularidad material estriba en el hecho de que estas construcciones se encuentran ubicados bajo tierra, excavados bajo las calles, jardines y edificios de las ciudades; es decir, en el subsuelo; en algunos casos bajo zonas de dominio privado (casas particulares), y en otras bajo suelo público (calles, plazas, etc...).

Aunque no todos los “refugios” (los hay escolares, de barrio, de carácter privado) presentan el mismo interés para los expertos, hay que destacar la importancia de conservarlos o preservarlos como memoria de una página de las diferentes historias de las ciudades.

1.3. Patrimonio Histórico y "refugios"

Las diversas etapas que se han vivido a lo largo de los años han dejado una amplia herencia cultural compuesta por un enorme conjunto de restos físicos que reciben el nombre de "Patrimonio histórico". Una regla válida y respetada en toda Europa es la importancia de los restos del pasado bélico reciente como parte integrante fundamental del Patrimonio. Así debería considerarse en nuestro entorno, puesto que entre los estudiosos se alcanza la unanimidad sobre el indudable valor de estas construcciones por constituir un importante testimonio de lo acontecido en nuestro país durante los años de la contienda.

En España el campo de la arqueología militar se ha ido desarrollando con gran esfuerzo de los grupos de defensa del Patrimonio histórico. Sin embargo, no hay duda de que la adecuada utilización de estas construcciones implica la coordinación de todas las iniciativas públicas y privadas y esfuerzos de carácter económico, social, cultural y turístico, además de una eficaz organización técnica.

Últimamente historiadores, arquitectos y arqueólogos han reclamado una mayor protección de los "refugios" y otras construcciones bélicas consideradas "documentos históricos" de la defensa pasiva de las ciudades. Algunos estudiosos han alarmado sobre el riesgo de su desaparición en el intento de denunciar la ausencia de protección legal de estos espacios. Sin embargo se encuentran protegidos por la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, ya que están integrados en el ámbito genérico de protección de la Ley (art. 1 y concordantes) y en la Norma protectora promulgada por la Segunda República en 1933 (véanse los arts. 33 y concordantes), y a cuyo efecto el artículo 1 de la Ley de 1985, dispone que "*Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico*", añadiendo en su párrafo tercero "*Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley*". De manera concreta y con cierta unanimidad, los investigadores consideran que estas construcciones bélicas deberían declararse individualmente como "Bienes de Interés Local o Cultural" por los municipios, como única vía de protección del recuerdo material e histórico de una etapa de nuestro pasado.

1.4. Exhibición del dolor

La conservación del patrimonio debe tener como objetivo principal ofrecerlo al público, situándolo en un contexto adecuado que pueda servir para comprender la realidad que corresponda. Una vía idónea es el impulso de políticas realistas de “musealización” y de divulgación. Las tendencias actuales de la museística plantean una concepción diferente del concepto de museo y de conservación de patrimonio. Se trata de la idea de “ecomuseo”, que plantea la exposición del patrimonio sin sacarlo de su lugar de origen y que sirve para acceder de manera mucho más directa a la realidad histórica.

Los museos bélicos y los lugares del dolor están en alza. Los campos de concentración que se han convertido en museos son buena prueba de ello. Entre los lugares y las curiosidades que ofrece la ciudad de Berlín, al que visita la ciudad, se encuentra “el mundo subterráneo de Berlín”: Oscuridad, frío, humedad y estrechez –no son pocos los berlineses y visitantes que pagan por todo ello–. “refugios”, túneles, guerra fría”, así se llama la excursión organizada que Berlín Tourismus Marketing ofrece en su página web.

En esta misma línea las ciudades españolas de Barcelona y Cartagena, cuentan ya con sus propios museos bélicos: recovecos de pasadizos y bóvedas que en el pasado acogieron la vida cotidiana de muchos ciudadanos que se ocultaban de las bombas que caían sobre la ciudad y que hoy día se vuelve a rememorar con un itinerario que nos transporta a un escenario bélico efectivizado con los recursos audiovisuales y de la escena. De esta manera, el Ayuntamiento de Almería ha recogido el testigo de estas iniciativas y se ha propuesto, con gran acierto, valorizar los “refugios” de la Guerra Civil española de la ciudad otorgándoles también un aprovechamiento turístico y cultural, en reconocimiento de un período histórico y social de gran importancia.

No hay duda de que esta iniciativa municipal es un buen ejemplo de la puesta en valor de bienes que pueden perderse para las futuras generaciones. La puesta en valor del Patrimonio Histórico-Cultural de Almería produce efectos positivos en beneficio de todos. Ayuda a mejorar la imagen turística de la ciudad, refuerza los principales rasgos de identidad de los almerienses y ayudará al desarrollo económico del municipio.

1.5. La puesta en valor de bienes

El término “puesta en valor” tiende a hacerse cada día más frecuente entre los expertos. Según las Normas de Quito de 1967 poner en valor un bien

histórico o artístico equivale a habitarlo en las condiciones objetivas y ambientales que, sin desvirtuar su naturaleza resalten sus características y permitan su óptimo aprovechamiento. La puesta en valor debe entenderse que se realiza en función de un fin trascendente (histórico, cultural, ambiental, paisajístico, turístico...), contribuyendo al desarrollo económico de la zona. Es decir se trata de incorporar a un potencial económico un valor actual: en palabras de esa Declaración "poner en productividad una riqueza inexplorada mediante un proceso de revalorización que lejos de mermar su significación puramente histórica o artística, la acrecienta, pasándola del dominio exclusivo de minorías eruditas al conocimiento y disfrute de mayorías populares". De otra parte, la puesta en valor de un determinado bien –histórico o artístico– ejerce una beneficiosa acción que se refleja sobre el perímetro urbano en que éste se encuentra emplazado y aún desborda esa área inmediata, extendiendo sus efectos incluso a zonas más distantes. Esos bienes representan, por tanto, un valor económico susceptibles de erigirse en instrumentos de progreso; constituyen también recursos económicos al igual que otras riquezas que se explotan. Esto es, importantes son los diferentes impactos que producen la puesta en valor de un determinado bien: socioeconómicos, culturales, históricos y turísticos.

1.6. La puesta en valor y el turismo

Los valores propiamente culturales o históricos no se desnaturalizan ni comprometen al vincularse con los intereses turísticos. Muy al contrario, razones culturales educativas y sociales justifican el uso de la riqueza patrimonial en función del turismo. El aprovechamiento integral de los recursos endógenos de una determinada zona es uno de los elementos decisivos a tener en cuenta hacia su desarrollo. La oferta turística y la creación de nuevos productos turísticos que potencien los recursos naturales y patrimoniales ya existentes, es uno de los sectores susceptibles de formar parte de proyectos de desarrollo. Es preciso disponer de una oferta turística conjunta del territorio, que sea complementaria, y se autoenriquezca, permitiendo desestacionalizar la oferta turística y ampliando la gama de productos y servicios ofertados.

Por tanto, en este caso, el proyecto que se presenta por el Ayuntamiento aspira a la revalorización de estos bienes otorgándoles un aprovechamiento turístico que propicie la creación de nuevos productos turísticos a favor del turismo cultural. Al tradicional turismo de sol y playa se une un emergente turismo cultural cuyo principal atractivo es el Patrimonio Cultural, Científico, Técnico o Histórico. En las últimas décadas el aumento del nivel de vida y del nivel cultural y educativo de los turistas ha generado cambios importantes en

el comportamiento de los mismos. El cambio producido en el turismo masivo ha provocado el aumento del interés por restos materiales históricos. Se ha desarrollado ampliamente el turismo cultural que constituye la vuelta a los orígenes del turismo: en el siglo XVIII el objetivo del viajero era convertir su viaje en un instrumento de provecho, de formación y de cultivo intelectual; durante el siglo XIX las preocupaciones culturales siguen presentes en el interés de esos sujetos. Es después de la Segunda Guerra Mundial cuando se produce la masificación del turismo: el viaje se convierte en una forma de descanso y se difunde el turismo de vacaciones.

Finalmente, en la actualidad, de otra parte y junto al turismo de sol y playa, el turismo bélico (como un tipo de turismo) puede considerarse como una rama reciente del turismo cultural que está teniendo gran desarrollo en los últimos años. Consiste en visitas a lugares bélicos, ya en desuso, que complementan a otras rutas tradicionales histórico-artísticas. Téngase en cuenta que este turismo comenzó en España incluso durante el mismo desarrollo de la Guerra Civil, ofertándose a los turistas que visitaban nuestro país, rutas de guerra, en las que se podían apreciar las trágicas circunstancias bélicas en el mismo escenario de la guerra. Los proyectos de puesta en valor plantean la posibilidad de revitalizar zonas mediante el desarrollo de este turismo y en especial que puedan adaptarse a los usos turísticos estas construcciones de defensa pasiva. Sin embargo, hay que destacar también que el desarrollo de esta clase de turismo no se produce sin obstáculos: la conversión de aquellas instalaciones en un atractivo turístico exige inversiones que no siempre están disponibles o cuya rentabilidad se desconoce. A ello se añaden barreras cognitivas: este tipo de bienes tienen un especial valor cultural aunque carezcan de valores estéticos, y la visita a este tipo de instalaciones puede resultar impactante; barreras económicas: el coste de la rehabilitación o restauración suele ser elevado; barreras legales o administrativas: falta de coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas; y barreras físicas: generalmente, difíciles accesos a estas construcciones.

1.7. La apuesta del Ayuntamiento de Almería

En cualquier caso, manifestada la voluntad del Ayuntamiento de Almería de contribuir a la protección y difusión del “Patrimonio histórico-bélico” de la capital, mediante la revalorización histórica, cultural y estética de los “refugios” locales de la Guerra Civil española, hay que concluir con el incuestionable impacto, sustancialmente positivo, que ésta iniciativa supone para el fortalecimiento y difusión del turismo cultural de la ciudad de Almería y para el conocimiento de su propia historia. Y es que hay que recordar lo que, en pala-

bras de algunos estudiosos de la materia, implica la materialización de este "propósito el proyecto de recuperar los refugios sirve de testimonio y recuerdo a unos hechos trágicos que nunca debieron suceder pero que forman parte de nuestro pasado. Una etapa trágica que sólo han vivido los veteranos de nuestra ciudad, pero que nuestros hijos y nietos han de conocer y respetar. Hay que conocer la historia para no repetirla".

2. ASPECTOS JURÍDICOS DE LAS ACTIVIDADES DE REHABILITACIÓN DE LOS "REFUGIOS" DE ALMERÍA

2.1. Análisis de las actuaciones

2.1.1. Inicio: el acuerdo de la Comisión

La puesta en valor de los "refugios" de la Guerra Civil de Almería se inicia con el acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Plan de Dinamización Turística del Municipio de Almería.

La Comisión de Seguimiento del Plan de Dinamización Turística del Municipio de Almería, creada en virtud del Convenio de Colaboración suscrito el 29 de septiembre de 2003, no es un órgano municipal ni tiene personalidad jurídica y está constituida por representantes de la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Economía, la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía, el Ayuntamiento de Almería y la Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería de Almería. Esta Comisión, presidida por el Alcalde-presidente o persona en quién delegue, tiene la competencia de aprobar la actuación a llevar a cabo en el seguimiento del Plan de Dinamización Turística. Por ello, la puesta en valor de los "refugios" de Almería en el marco del citado Plan exige su aprobación por los integrantes de la Comisión, acuerdo éste que fue tomado por unanimidad el día 7 de febrero de 2005 tal y como exige la cláusula octava del Convenio de 29 de septiembre de 2003.

2.1.2. Acuerdos previos municipales

Para la materialización de dicho acuerdo se aprobaron dos tipos de actuaciones distintas:

A) Con carácter previo, se decide ejecutar las obras de limpieza y consolidación de los "refugios" de Almería, adjudicadas aquéllas por las Resolucio-

nes de la Alcaldía-Presidencia de 4, 16 y 22 de marzo y 5 de abril de 2005, respectivamente. La adjudicación de estas obras es una competencia que se atribuye al alcalde en el artículo 21.1.d), f), ñ) y o) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985; cabiendo su delegación en virtud del apartado 3 de este mismo precepto.

En esta primera fase se procede a la redacción de los correspondientes proyectos geotécnicos de seguridad y salud y de ejecución del centro de visitantes de los “refugios” de Almería. Paralelamente se realiza la limpieza y desescombro de los residuos y lodos que existen en el interior de los “refugios”, lo que conlleva la apertura de dos de los accesos originales construidos en su día, en concreto los ubicados en las Plazas Manuel Pérez García y Pablo Cazard, ambas en la ciudad de Almería.

B) En un momento posterior, una vez reunidos los preceptivos proyectos y ejecutadas la limpieza y consolidación de los “refugios”, se acuerda proceder a la rehabilitación y accesos de los citados “refugios”. La adjudicación de estas actuaciones se llevó a cabo por la Junta de Gobierno Local de 28 de junio de 2005, tal y como corresponde a tenor del artículo 23.1.b) de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, en su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.

2.1.3. Actuaciones centrales

La Plaza Manuel Pérez García se encuentra ubicada dentro del área delimitada como Conjunto Histórico, declarado Bien de Interés Cultural por Decreto 107/1999, de 4 de mayo. Su declaración como tal implica que sea objeto de una especial protección. El artículo 20, párrafo primero, de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español atribuye al municipio, en que se encontraren los Bienes declarados de Interés Cultural, la competencia para formular un Plan Especial de protección del área afectada por la declaración, u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística.

El Ayuntamiento de Almería formula estas medidas de protección en el Plan General de Ordenación Urbana de Almería –informado favorablemente por la Dirección General de Bienes Culturales en la Resolución de 12 de enero de 1999– y en la normativa de protección del Conjunto Histórico-Arqueológico. En concreto, esta zona se incluye en un nivel II, protección normal, que es el asignado a las áreas urbanas con una elevada probabilidad de existencia de restos arqueológicos de valor cultural. Las condiciones particulares

de protección para este nivel exigen la realización de un Proyecto de Seguimiento Arqueológico y la autorización de la Administración competente, es decir la de Cultura, con carácter previo al inicio de las obras que supongan una remoción de tierra en la superficie o en el subsuelo.

Es precisamente la adaptación de los accesos a los "refugios" a unas determinadas condiciones sobre seguridad lo que obliga a colocar un elevador en la entrada de los mismos. La propia naturaleza de la obra conlleva la remoción de tierra a la que alude el Plan General de Ordenación Urbana de Almería en su artículo 9.

El Ayuntamiento de Almería, con competencia, desde la aprobación definitiva de las medidas de protección, para autorizar directamente las obras que afecten a inmuebles y en cumplimiento de aquellas condiciones, presenta el día 20 de abril de 2005, ante la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, el Proyecto de Seguimiento Arqueológico de las obras de los "refugios" de Almería a realizar en la Plaza Manuel Pérez García. Este mismo proyecto fue autorizado por la Delegación de Cultura el 21 de abril del mismo año, así como el Informe Preliminar del Seguimiento Arqueológico de aquellas obras cuyo visto bueno por esa Delegación aconteció el día 9 de mayo de 2005.

La intervención arqueológica preceptiva –a la que hace mención el Proyecto de Seguimiento Arqueológico– se desarrolló durante los días 25 de abril a 7 de mayo, seguida de la presentación por parte del Ayuntamiento de Almería y ante la Delegación de Cultura del Informe correspondiente el referido día 9 de mayo de 2005, esto es cuarenta y nueve días antes de la adjudicación, por la Junta de Gobierno Local, de las obras de rehabilitación y accesos a los "refugios" de Almería ocurrida el 28 de junio de 2005.

En el análisis de las actuaciones se pone de manifiesto que el Ayuntamiento de Almería no ha incumplido las medidas de protección establecidas en el artículo 9 del Plan General de Ordenación Urbana de Almería. La Corporación realiza el seguimiento arqueológico, autorizado por la Delegación de Cultura, antes de proceder a la adjudicación de las obras de accesos a los "refugios", que son las que implican una remoción de tierra del subsuelo comprensible, y no la mera limpieza de los "refugios" realizada en una fase anterior.

En el peor de los casos, aún considerándose que el proyecto y la intervención arqueológica se realizaron con posterioridad al inicio material de las obras de acceso a los "refugios", la tramitación seguida por el Ayuntamiento

de Almería con ocasión de las referidas obras no sería contraria a la normativa de protección contenida en el Plan General de Ordenación Urbana sino que, en todo caso, se podría mantener que el procedimiento adolece de un defecto de forma, subsanado tras la presentación, por aquella Corporación y ante la Delegación Provincial de Cultura, del Proyecto de Seguimiento Arqueológico. Proyecto que, téngase en cuenta, fue solicitado y autorizado por la misma Delegación Provincial los días 7 y 21 de abril de 2005, respectivamente. Todas estas actuaciones inducen a considerar que el proceder del Ayuntamiento es aceptado y consentido por la Administración competente en Patrimonio, ya que la Delegación de Cultura solicita –el 7 de abril de 2005–, acepta la presentación –el 20 de abril de 2005– y autoriza –el 21 de abril del mismo año– el proyecto de seguimiento arqueológico después de haber comprobado varios días antes –el 6 de abril– “in situ” la producción de presunto daño a restos arqueológicos, originados con la apertura de un hueco que facilite la colocación de un ascensor para acceder a los “refugios”, tal y como obra en el Informe de los técnicos de la Delegación de Cultura firmado el mismo día.

En efecto el día 6 de abril de 2005 se realiza la visita de los técnicos de la Delegación de Cultura manifestando en su Informe que la realización de un hueco para ubicar “un ascensor que comunique la superficie con las galerías de los “refugios” que se pretenden rehabilitar han dañado restos constructivos que posiblemente se correspondan con el sistema defensivo del siglo XI”. El mismo día la Delegación de Cultura ordena la inmediata paralización de las actuaciones que se están llevando a cabo por el Ayuntamiento en la Plaza Manuel Pérez García.

Los días 7, 8 y 9 de abril la citada Delegación solicita al Ayuntamiento de Almería el Proyecto de Seguimiento Arqueológico, Proyecto que fue recibido, en su registro, el 20 de abril del mismo año y autorizado al día siguiente.

A los pocos días, el 5 de mayo, la Delegada Provincial de Cultura emite Resolución levantando la paralización de las citadas actividades y, tan sólo cuatro días más tarde, el Ayuntamiento de Almería presenta el Informe del resultado del seguimiento arqueológico realizado tres días antes.

Finalmente, el 16 de mayo, la Delegación Provincial de la Consejería de Cultura incoa expediente sancionador contra el Ayuntamiento de Almería por presunta infracción administrativa contra el Patrimonio Histórico por las actuaciones realizadas en la Plaza Manuel Pérez García. Según el artículo 3 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía “correspon-

de a la Comunidad Autónoma de Andalucía la competencia exclusiva sobre el Patrimonio Histórico Andaluz, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado o estén atribuidas a la Administración Local", competencias entre las que, entendemos, caben incluir la protección y conservación del Patrimonio Histórico mediante una colaboración estrecha basada en relaciones recíprocas, de plena comunicación y cooperación y asistencia mutua entre las distintas Administraciones Públicas de la Comunidad andaluza como dispone el artículo 4.2 de 3 de julio de 1991. En las actuaciones referidas durante los meses de abril y mayo de 2005 se deja entrever la falta de unidad de criterio en el proceder de la Delegación de Cultura al levantar la paralización de las obras –y por tanto permitir la actividad del Ayuntamiento– con anterioridad a la incoación del expediente sancionador y no a un mismo tiempo, en la misma Resolución de incoación del expediente como exige el artículo 42.2 de la Ley de 3 de julio de 1991. Asimismo hay que poner de manifiesto que, a tenor del deber de protección y conservación del Patrimonio Histórico de Andalucía que se le atribuye legalmente a la Administración competente en Cultura en los artículos 3.1 y 4.2 de la Ley de Patrimonio anteriormente citada, la paralización de las obras es una medida cautelar, que quizás, debiera haberse mantenido hasta una comprobación definitiva de la naturaleza de los presuntos daños ocasionados por las actividades del Ayuntamiento en la Plaza Manuel Pérez García.

Ante la incertidumbre, producida por lo que podría constituir un hallazgo para el Patrimonio Histórico de Almería, no hubiera sido desacertado alcanzar soluciones armonizadoras. La Administración persigue un único objetivo fundamental que es servir con objetividad los intereses generales de la sociedad. Así, y a tenor de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma andaluza sobre esta materia –el Patrimonio Histórico de Andalucía–, de las reconocidas a los Ayuntamientos en la misma Ley, y también en virtud del principio de cooperación interadministrativa que postula la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, e incluso la misma Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, se podría haber proyectado una fórmula conciliadora de colaboración entre ambas Administraciones optando por una Comisión integrada, además de por los arqueólogos oficiales de cada una de las Administraciones, por algunos expertos de reconocida experiencia en la materia, con el único objetivo de lograr una unidad de criterios en la salvaguarda de esos bienes que, en definitiva, garantizan el interés general, y cuyo valor respectivo no puede olvidarse por ninguna de las Administraciones interesadas, adoptando las previsiones necesarias para compatibilizar la tutela de todos los bienes afectados.

2.2. Actividad sancionadora y responsabilidad administrativa

La propuesta de Resolución de la Delegación Provincial de Almería en la que se sanciona con una multa de 120.000 euros, al Ayuntamiento de Almería por las actividades realizadas con motivo de la rehabilitación y acondicionamiento de los “refugios” de la Guerra Civil, se ha confirmado, con posterioridad, en la Orden de la Consejería de Cultura por la que se resuelve el expediente sancionador contra aquella Corporación Local como responsable de una infracción administrativa tipificada en el artículo 76.1.e) de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español.

El artículo 46 de la Constitución española dispone que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del Patrimonio Histórico y de los bienes que lo integran cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. A lo que añade que la Ley Penal sancionará los atentados contra este Patrimonio. Tanto la potestad sancionadora del poder judicial (a través de la jurisdicción penal) como la de la Administración Pública constituye manifestaciones del poder de coacción inherente al Estado para mantener el orden y la paz social. No obstante, ese poder de coacción del Estado se atribuye, por el legislador, al poder ejecutivo o al poder judicial en función de consideraciones históricas, políticas y sociales. Pues bien, en virtud del principio de la mínima intervención penal, solamente los atentados más graves contra el orden social son constitutivos de conductas delictivas y, por tanto, tipificadas como tales en el Código Penal, quedando reservada su sanción a la jurisdicción penal. Descartado es, en este caso, que las actividades que han provocado la tramitación del expediente sancionador contra el Ayuntamiento de Almería, puedan constituir hechos delictivos, básicamente por dos razones:

Primero, no concurren, desde el punto de vista jurídico, los elementos esenciales que conforman el tríptico sobre el que se asienta el concepto del delito como conducta típica, antijurídica y culpable, tal y como exigen los tipos penales que sobre el Patrimonio Histórico se tipifican en los artículos 321 a 324 del Código Penal.

Segundo, la propia normativa administrativa, la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de julio de 1985 relaciona una serie de supuestos de infracciones administrativas entre las que podría incluirse la posible infracción que da cobertura a las actividades realizadas por el Ayuntamiento con motivo de la rehabilitación de los citados “refugios” –artículo 76.1.e)–.

Esta última es la que ha llevado a la Administración Autonómica en la materia a incoar el expediente sancionador que ha culminado finalmente con la sanción administrativa de la Consejera de Cultura de la Junta de Andalucía al Ayuntamiento y en el que se asegura que la discusión radica, precisamente, en que los hechos son constitutivos de infracción administrativa. El hecho de que las citadas actividades hayan sido consideradas como constitutivas de una infracción administrativa –por la Consejera de Cultura–, excluye la intervención del Derecho Penal en este tema, prevaleciendo, y tras la aprobación de la Constitución española de 1978, uno de los principios fundamentales que inspiran el ordenamiento jurídico español, y en concreto el Derecho Sancionador, nos referimos al principio de "*non bis in idem*" a partir de cual ya no cabe la doble imposición de sanciones penales y administrativas por la comisión de unos mismos hechos cuando se aprecie identidad del sujeto y fundamento (artículo 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Por otro lado, de haberse apreciado indicios de comisión delictiva en las polémicas actuaciones, objeto de denuncia por la Delegación Provincial de Cultura y el Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento ante la Fiscalía de Almería, se habría paralizado el procedimiento administrativo en tanto en cuanto el proceso judicial estuviere pendiente de Resolución; cosa que finalmente no ha ocurrido y que ha precipitado el punto y final de dicho procedimiento administrativo.

2.2.1. La responsabilidad

Examinado, en otro lugar de este Informe, nuestro parecer sobre las actividades realizadas por el Ayuntamiento en la Plaza Manuel Pérez García, el interés radica ahora, no obstante, en saber si cabe exigir responsabilidad –y hasta donde– por los presuntos daños causados con motivo de aquéllas.

En el Derecho sancionador administrativo uno de los requisitos que requiere la imposición de sanciones es el de la culpabilidad y tipicidad, lo que quiere decir que la contravención administrativa –si la hubiere– objeto de sanción ha de ser atribuible al sujeto a título de dolo o culpa y que el hecho esté claramente tipificado en la Ley tuteladora. No se dan aquí estas circunstancias tal y como se demuestra en el proceder municipal a lo largo de estos meses. La tipificación del presunto acto infractor exige un profundo estudio arqueológico, técnico e histórico que valore de forma indubitada los valores de ambos bienes (muralla y "refugios") y compatibilizar la coexistencia y valoración de los mismos, ya que no puede afirmarse "a priori", y de forma absoluta, que uno de ellos debe prevalecer sobre el otro, porque supondría una actuación arbitraria en perjuicio del interés general, que es el fundamento o causa que justifica la fiscalización y, en su caso, la anulación del acto administrativo afec-

tado de presunta nulidad, con las correspondientes consecuencias de todo género. Por otro lado, el Ayuntamiento, cabe afirmar, no ha actuado con dolo o culpa y por tanto solamente cabría estudiar una responsabilidad objetiva –como es la responsabilidad patrimonial de la Administración– e, incluso, podría hablarse de una “responsabilidad por riesgo creado” como contrapartida que asume el sujeto que puede realizar una actividad que, siendo útil a la sociedad (como es la rehabilitación de los “refugios” olvidados de Almería), implica también un riesgo, y por ello atiende más a indemnizar a los perjudicados –si los hay– que a buscar culpables del daño cuando éste va unido a actividades autorizadas. No hay duda de que estas obras son de utilidad histórica, cultural y social y de que están autorizadas preceptivamente por los órganos competentes: la Comisión de Seguimiento (la rehabilitación de los “refugios”), el Alcalde (las obras de limpieza) y el Consejo de Gobierno (la ejecución de las obras de los accesos), además de la autorización a posteriori de la Delegación Provincial de Cultura.

En el presunto supuesto teórico de responsabilidad del Ayuntamiento habría que acreditar los daños y aplicar los principios de coordinación, buena fe y confianza legítima (artículo 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP y PAC) pues el Ayuntamiento podría ser responsable por “*culpa in vigilando*” respecto de las actividades de sus empleados o contratistas al actuar presuntamente de forma impropia o inadecuada al ejecutar la obra o el trabajo contratado y que crea un riesgo de daño que el Ayuntamiento-empleador no podía razonablemente prever, hablándose, por tanto, adecuadamente de negligencia colateral. Igualmente la misma imputación podría hacerse a la Administración autonómica por su falta de coordinación y vigilancia respecto de los bienes cuya tutela le corresponde.

2.2.2. La naturaleza de los daños

Otro tema controvertido es el de la naturaleza de los daños causados con motivo de estas obras. Aunque en algún lugar del expediente (en la propuesta de Resolución del expediente sancionador) se afirma que con ocasión de la actuación llevada a cabo por el Excelentísimo Ayuntamiento de Almería con objeto de la rehabilitación y acceso a los “refugios” en la Plaza Manuel Pérez García se ha producido una importante lesión al Patrimonio Histórico, es fundamental determinar la naturaleza y gravedad de los daños alegados sin perjuicio de valorar también la omisión de la vigilancia y cautela de la Administración Autonómica pues se estaría generando una doble y respectiva responsabilidad, de la Comunidad Autónoma y Ayuntamiento.

En el Proyecto de Seguimiento Arqueológico de estas obras se concluye que existe una cierta afección sobre el Patrimonio arqueológico causada por las remociones de tierra necesarias para la construcción de un ascensor que permita el acceso a los "refugios" de la Guerra Civil existentes en la Plaza Manuel Pérez García. También se añade que la intervención arqueológica tiene como objetivo documentar los restos arqueológicos dejados al descubierto en la citada obra, y evitar la destrucción de aquellos otros restos arqueológicos que pudieran verse afectados por la obra aún sin realizar. Es manifiesto y así es constatado por sendas intervenciones previas de los arqueólogos oficiales, que se observan –a nivel superficial– restos arqueológicos. Sin embargo, en un primer momento cobra presencia la incertidumbre frente a su identificación. Según la arqueóloga de la Delegación Provincial de Cultura, los restos arqueológicos que se observan son restos murarios similares a los que han aparecido en otras intervenciones arqueológicas realizadas en las inmediaciones, según palabras textuales "este hecho hace pensar que las estructuras pertenezcan a la Muralla de Jairán construida a comienzos del siglo XI". Es razonable pensar que el construir un acceso a los "refugios" (acceso que debe reunir todas las condiciones de seguridad que establece la normativa y que ha de garantizar una entrada y una evacuación adecuada al lugar y al momento) es una tarea ardua, no exenta de complicaciones cuando se tiene que construir o edificar una entrada o salida en una zona cubierta por una plaza que está plagada de restos arqueológicos en el subsuelo difícilmente de predecir dónde y cómo se ubican si no es tras una excavación inicial y un seguimiento arqueológico de la misma. Los daños alegados pueden considerarse daños inevitables en la realización de una excavación de esas características, como otros tantos lo han sido con ocasión de la construcción de la nueva ordenación espacial y de las obras de infraestructuras acaecidas en los siglos XIX y XX respectivamente. Es decir, el hecho de que los restos murarios estén ocultos en el subsuelo de la ciudad dificultan, por un lado, cualquier tarea que deba de hacerse y en la que éstos se vean afectados y, por otro, la correcta identificación de los restos hallados en un primer momento.

2.2.3. La reversibilidad o no de los daños

Otra disputa que sacude el análisis de los daños es el de su reversibilidad o no. Son los arqueólogos expertos en dilucidar en qué términos lo son en uno u otro sentido. Ello no es obstáculo para advertir que las opiniones de los arqueólogos intervinientes vertidas en sendos Informes no son coincidentes en este punto. En otro lugar de este Informe se pone de manifiesto que para llegar a una valoración equitativa, hubiese sido de gran utilidad la creación de una Comisión Mixta de expertos caracterizada básicamente por la realización

de un trabajo coordinado y conjunto presidido por las opiniones de los arqueólogos oficiales y de otras consideraciones de expertos en la materia.

Aunque en los Informes posteriores a los seguimientos arqueológicos se confirmaron que los restos afectados por la obra se correspondían con el flanco izquierdo de la Puerta de Pechina perteneciente al sistema defensivo del siglo XI, no obstante, hay que hacer tres precisiones respecto a esta cuestión:

Primero, el sistema defensivo o murario de la ciudad se encuentra en una situación muy desigual. Los posibles daños provocados por las obras no se han producido sobre un bien incólume. En ambos Informes arqueológicos se expresa con rotundidad que la muralla presenta, con anterioridad a estas obras, un estado muy irregular al verse afectada por numerosas obras de infraestructura. Baste apuntar que el derribo de la muralla se produjo en la segunda mitad del siglo XIX dando lugar a nuevos espacios públicos como la Plaza Manuel Pérez García, donde se ubica el acceso al refugio. Asimismo se expone que al norte de la citada puerta hay zonas que prácticamente han desaparecido y las construcciones exteriores a la muralla están casi arrasadas ya que ocupan un espacio que hace unos años era calle abierta al tráfico.

Unida a la anterior hay que destacar otra consideración: el estado deleznable del mortero empleado en la construcción defensiva y que, según los Informes analizados, se deteriora con gran facilidad y ofrece problemas de fácil desprendimiento de las piedras a las que se adosa, y por consiguiente su limitado valor arqueológico.

Segundo, los daños ocasionados por las controvertidas obras son limitados. A tenor del Informe, se concretan en la destrucción de “parte” del lienzo de la muralla (que constituye el flanco izquierdo de la Puerta de Pechina) con una pérdida de 1,40 metros por 0,60 metros de anchura aproximadamente dentro del marco del sistema defensivo, y las conducciones de agua que han desaparecido en el lugar de la zona excavada aunque las no afectadas presentan un buen estado de conservación.

Tercero, precisamente el calificar a los daños originados como pérdida “parcial” de la muralla es lo que puede implicar la reconstrucción de esa parte afectada. Si bien, es imposible restituir la muralla completamente a su estado originario, ello no obsta para que se pueda rehacer si se consideran textualmente los Informes Arqueológicos –incluso el de la arqueóloga de la Delegación de Cultura– en los que se asegura que “la intervención ha permitido documentar parcialmente, ya que no se ha agotado la secuencia estrati-

gráfica por tratarse sólo de un control de los movimientos de tierra, secciones parciales del lienzo que constituye el flanco izquierdo de la puerta...”, lo que se complementa con la afirmación de que aunque las conducciones de agua han desaparecido totalmente en la zona excavada “su trazado e inclinación se puede reconstruir a partir de las secciones este y oeste de dicha excavación”. Queda, pues, patente que la construcción muraria presenta una estructura secuencial que garantiza la posible reconstrucción de la parte afectada a partir de las secuencias todavía subsistentes y, además, se puede apuntar que la realización de esas controvertidas obras han ocasionado un daño que puede reconvertirse en un hallazgo para la ciudad de Almería. Por último hay que considerar que se han conservado los restos arqueológicos desprendidos por sí, en un futuro, se decide dar continuidad a este sistema defensivo. Sobre esta polémica cabe preguntarse ¿qué se pretende? ¿consolidar un pequeño trozo de restos, más bien cimentar, y luego rehabilitar este mínimo sector a su estado del siglo XI o, quizás, seguir la excavación de todos los restos de muralla, demoliendo las actuales edificaciones, estructuras e infraestructuras de la Plaza, y reconstruir una moderna muralla que divida en dos los sectores de la ciudad en que habría de actuarse? En este sentido la Ley del Patrimonio de 1985 expresa que corresponden a los poderes públicos procurar por todos los medios la conservación, consolidación, mejora y rehabilitación de los bienes que integran el Patrimonio, evitando los intentos de reconstrucción salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad (artículo 39), como sucede en este caso.

2.2.4. La sanción aplicada

En este análisis no se puede obviar el examen de la sanción aplicada. A tenor del artículo 76.3.b) de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, las lesiones contra el Patrimonio Histórico, que sean constitutivas de la infracción administrativa tipificada en el artículo 76.1.e) de la misma Ley, serán sancionadas con multa de hasta 25.000.000 de pesetas, entendiéndose por tanto desde 0,01 a 150.253,03 euros en la actualidad. En el caso que nos ocupa la Administración competente en Cultura, frente a la comisión de la infracción administrativa, ha decidido imponer una sanción de 120.000 euros al Ayuntamiento como responsable de la lesión causada a la Muralla de Jairán. La cuantía, determinada provisionalmente por la Delegación Provincial, se ha ratificado por la Consejería de Cultura en cuanto ostenta la competencia para imponer las multas pecuniarias de hasta 150.253,03 euros –entendiendo que deben superar los 60.101,21 euros, que es el límite máximo para que sancione el Director General de Bienes Culturales–.

El principio de proporcionalidad, que debe inspirar el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, tampoco ha estado exento de disputa en esta ocasión. Según el artículo 131.3 de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la imposición de sanciones la Administración Pública debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho que constituye la infracción y la sanción aplicada al responsable como consecuencia de aquélla. Para calcular la cuantía de la sanción, la Ley expresa los criterios de graduación.

Con independencia de cualquier otra conclusión emitida en este Informe, y considerando la discutible “todavía” naturaleza de los daños ocasionados, hay que añadir irremediamente otras reflexiones que, muy probablemente, determinan la nulidad y, en todo caso, la reducción de la multa a una cantidad simbólica:

Primero, la ausencia del tercer criterio de graduación que incorpora el artículo 131.3.c) de la citada Ley de Procedimiento Administrativo de 1992. Es decir, la ausencia de reincidencia, por comisión de más de una infracción de la misma naturaleza en el término de un año y así haya sido declarado por Resolución firme.

Segundo, la ausencia de intencionalidad –del primer criterio del artículo 131.3– en las actividades realizadas por el Ayuntamiento y que originan la producción de unos daños no deseados sobre el Patrimonio Histórico. Como queda de manifiesto en la documentación presentada y en las actuaciones, cabe deducir que la Corporación Local no persigue otro interés que el poner en valor los “refugios” bélicos como complemento a la oferta turística almeriense en el propósito de incrementar el enriquecimiento económico de la zona centro de la ciudad. El único reproche cabe hacerlo desde el resultado que produce la celeridad de unas obras que a la postre suelen hacerse, en la mayoría de los casos, de una forma casi rutinaria en una ciudad como Almería.

Para terminar, es indiscutible la colaboración y disposición que muestra el Ayuntamiento de Almería en todo momento con la Delegación de Cultura, desde que es requerido inicialmente hasta la finalización del procedimiento sancionador. Esta actitud culmina con la anecdótica solicitud, por parte del Concejal Delegado, de subsanación de la notificación defectuosa realizada al anterior representante, y en la que advierte la imposibilidad de alegación alguna debido a la indeterminación de la cuantía propuesta como sanción notificada: 1.120,200 euros cuando en realidad parece que se quiso decir 120.000

euros, por cuya razón podemos preguntar si la cuantía correcta es la primera 1.120,200 euros, siendo la segunda de 120.000 euros un error numérico o material.

Por último, también es destacable el efecto que produce la realización de los daños arqueológicos en la conducta posterior del Ayuntamiento, que le lleva a adoptar las siguientes medidas:

Primero, la protección de los daños siguiendo las cautelas que prescribe el colegiado Alcaraz Hernández. Para evitar el deterioro de los restos arqueológicos se propone cubrirlos con una malla transpirable y sobre ésta una capa de grava de un grosor no inferior a los cuarenta centímetros sobre el punto más elevado de las estructuras evitando el tránsito de maquinaria pesada sobre esta zona.

Segundo, la evidente disposición del Ayuntamiento para una futura reconstrucción del pequeño trozo de muralla, que se manifiesta en el depósito del veinte por ciento del importe que se contiene en el Proyecto de Seguimiento, y que supuso una modificación parcial del proyecto técnico correspondiente, aún cuando ello implica un incremento (superior a cien mil euros) del importe final del proyecto de obras citado.

Tercero, el planteamiento de una futura exposición del hallazgo (de los restos arqueológicos) que redunde en beneficio del conocimiento de todos los almerienses y turistas. Este proyecto ha sido galardonado con el "Reconocimiento Patrimonial" por el Club UNESCO de Pechina al Ayuntamiento de Almería por la puesta en valor histórico, social, turístico, monumental y cultural de los hallazgos arqueológicos de la "Puerta de Pechina".

La propuesta inicial del Ayuntamiento de exponer públicamente los restos arqueológicos hallados no le faltan tampoco apoyos legales ya que el preámbulo de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía de 1991 dispone que si bien la Ley desarrolla los instrumentos necesarios para la tutela de nuestro Patrimonio Histórico, también es consciente de que la mejor garantía de su conservación y enriquecimiento es su adecuada difusión. Esta difusión corresponde al Ayuntamiento de Almería en la misión de realzar y dar a conocer el valor cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz que radique en su término municipal tal y como manda el artículo 4, párrafo 1 de la misma Ley.

En definitiva, la iniciativa de exhibir los restos murarios hallados en la Plaza Manuel Pérez García supone una revalorización de esos restos y por tanto

una optimización de los recursos, contribuyendo a un desarrollo turístico y a la consecución del fin último que proclama el artículo 2 de la Ley 16/1985, de 25 de julio, de proteger y transmitir a las generaciones futuras, el Patrimonio Histórico español.

No obstante no hay que dejar de subrayar que los daños alegados son mínimos y casuales nada comparables con los ocasionados en otras ciudades cercanas, como por ejemplo, lo sucedido en Málaga, cuando se destruyeron diversos restos arqueológicos para dar respuesta a una necesidad municipal en la construcción del aparcamiento de la Marina.

A la vista de la anterior exposición de antecedentes, así como de la normativa aplicable, se formulan las siguientes

CONCLUSIONES:

Primera: es una exigencia ineludible para la ciudad de Almería la recuperación de las construcciones de carácter subterráneas realizadas para la protección de la vida de los ciudadanos durante la Guerra Civil española (1936-1939), porque suponía la tutela de la vida de los habitantes como el más importante derecho fundamental.

Segunda: en consecuencia, son restos de extraordinaria importancia histórica, técnica, sociológica, antropológica, cultural, etc., constituyendo una obligación su mantenimiento y conservación, teniendo en cuenta el interés general que tales obras subterráneas tenían para la ciudad.

Tercera: es una labor importante la que realiza el Ayuntamiento de Almería para recuperar la Memoria Histórica, conservar y utilizar, desde el punto de vista cultural, los citados “refugios”, realizada por este Ayuntamiento y costeada por el mismo según consta en la documentación que obra en el Archivo Municipal.

Cuarta: Aunque estas construcciones tienen “per se” la condición de “bienes de interés cultural”, es obligatoria para las Administraciones Públicas la recuperación, restauración y conservación de las mismas “poniendo en valor” estos bienes históricos y culturales, no sólo para los ciudadanos de Almería sino para toda clase de visitantes españoles o extranjeros, con la consiguiente dimensión turística (*vid.* Apartado 1.6 de este Dictamen).

Quinta: se considera correcto el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Almería para la "puesta en valor" de los "refugios" en el seno de la Comisión de Seguimiento del Plan de Dinamización Turística, y del consiguiente Convenio de Colaboración en el que participan el Ayuntamiento de Almería, la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo del Ministerio de Economía, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte de la Junta de Andalucía y la Asociación Provincial de Empresarios de Hostelería de Almería, Comisión que decidió la referida "puesta en valor" por acuerdo unánime de 7 de febrero de 2005 (*vid.* Apartado 2.1 de este Dictamen), siendo aprobada la intervención arqueológica por la Delegación de Cultura de la Junta de Andalucía el 9 de mayo de 2005.

Sexta: la Administración Cultural de la Junta de Andalucía estimó que se habían producido ciertos daños en restos arqueológicos por lo que sancionó al Ayuntamiento de Almería; conducta de la Administración andaluza que no parece adecuada, según se argumenta en el texto de este Dictamen, y la cual no debe ser valorada ahora ya que se encuentra recurrida por el Ayuntamiento de Almería.

Séptima: existe una competencia concurrente entre la Administración de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento de Almería puesto que la remoción de tierras se ha realizado a plena luz del día a la vista de las Administraciones competentes y de la propia ciudad, poniéndose de manifiesto por los informes arqueológicos que obran en el expediente el escaso valor arqueológico de los restos, sin olvidar las contradicciones que existen entre los técnicos.

Octava: se hace imprescindible, en todo caso, alegar la coordinación prevista en el artículo 103.1 de la Constitución y su desarrollo en el artículo 3.1 de la Ley 30/1992, sin olvidar los principios que la misma Ley consagra en su artículo 4, según el cual las Administraciones se relacionan y actúan "de acuerdo con el principio de lealtad institucional" y que desglosa el mismo artículo 4 en la obligación de prestar "la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias". Principios estos consolidados en la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, a través de su reiterada jurisprudencia, entre otras en las Sentencias del Tribunal Constitucional 204/2002, de 31 de octubre, 181/1998, de 17 de septiembre, 132/1998, de 18 de junio, 36/1994, de 10 de febrero, 85/1993, de 8 de marzo, 27/1987, de 27 de febrero, y del Tribunal Supremo, entre otras, en la novedosa sentencia de 22 de noviembre de 2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª). En la consecución de este objetivo se sugiere la urgente necesidad de suscribir un Convenio entre las

dos Administraciones con competencia sobre los bienes que integran el Patrimonio Histórico de Almería para dar respuesta a las cuestiones que pudieran suscitarse sobre esta materia en un futuro.

Novena: el bien general de la sociedad exige que se produzca el acuerdo para conservar unos valores indiscutibles, atribuibles no sólo a la muralla sino también a los “refugios”, de lo contrario estaríamos ante un conflicto de prevalencia de bienes. En este sentido, no puede olvidarse que los “refugios” tienen el carácter y la naturaleza de Bien de Interés Cultural “per se”, sin necesidad de declaración específica y, en todo caso “ex abundantia cordis”, procede la inmediata iniciación del procedimiento de declaración prevista en la Ley Estatal de 1985 y en la Ley Andaluza de 1991. Por tanto, hay que concluir que estos valores, ya reconocidos en otras ciudades españolas, se encuentran por encima de opiniones subjetivas, todas ellas muy interesantes, pero que han de condicionarse al interés de la Comunidad y al interés del Patrimonio Histórico que, en definitiva, constituyen el fin supremo de las Administraciones Públicas.

Esta es nuestra opinión en Derecho y que sometemos gustosamente a cualquier otro criterio jurídico mejor fundado que el nuestro.

Almería, mayo de 2006

La normalización de la calidad alimentaria y su regulación¹

Víctor Manteca Valdelande

Doctor en Derecho

En el presente trabajo se examina la regulación normativa del concepto de calidad alimentaria en la normas ISO partiendo del concepto genérico de lo que, actualmente se entiende por calidad en la producción y en la industria agroalimentaria, seguido de una análisis del control de riesgos y puntos críticos así como la de los planos normativos en materia de calidad agroalimentaria (internacional, europeo y nacional) para concluir con el análisis de un proyecto de establecimiento sobre gestión de la calidad.

1) LA GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LA ACTUALIDAD

Las organizaciones empresariales de carácter industrial o comercial ofrecen productos y servicios al objeto de satisfacer las necesidades de los clientes cuyas expectativas se han hecho más concretas y diversificadas debido al incremento de la competitividad en el mercado y la diversificación de la oferta. Para situarse a la cabeza de los competidores y mantener buenos resultados económicos, es preciso utilizar sistemas de gestión de la calidad que produzcan mejoras continuadas, incrementado la satisfacción de los clientes de la organización y otras partes interesadas.

El sistema de gestión de una empresa está influido por sus objetivos, por sus productos y por prácticas específicas de dicha organización por ello los sistema de gestión de calidad varían de una organización a otra.

Uno de los grandes propósitos de la gestión de calidad consiste en mejorar los sistemas y procesos de manera que puedan conseguirse mejoras continuas en la calidad de los productos.

¹ El presente trabajo es una versión reducida de la memoria presentada por el autor en las Jornadas sobre evaluación de gestión de la calidad, Madrid febrero 2005. Configuración del sistema regulador de la calidad agroalimentaria en España.

Al igual que otros sistemas de gestión, el sistema de gestión de calidad persigue la consecución de resultados en relación con los objetivos de calidad, incluyendo necesidades, expectativas y requisitos exigidos por las partes interesadas.

La empresa u organización tiene numerosos objetivos tales como el crecimiento, financiación, beneficios, mejora del entorno y seguridad en el trabajo; como los objetivos de calidad constituyen un complemento de estas metas, los sistemas de gestión de calidad pueden ser parte integrante del sistema de gestión empresarial.

El empleo de un sistema común se traduce en una simplificación de los planes, una asignación más sencilla de los recursos, una definición de objetivos comunes y una evaluación relevante de la eficacia general de la organización. Por ello puede llevarse a cabo una revisión del sistema basada no en meros requisitos legales sino en los que exija el propio sistema de gestión de la empresa. Además, si se lleva a cabo con referencia a un sistema certificado en el que deban cumplirse los requisitos del cliente y además los legales, deberá ser auditado conforme a los requisitos de las normas ISO 9001 o 40001 complementados por los de la normas 19011. Estas auditorías pueden llevarse a cabo como auditorías combinadas o conjuntas si procede.

2) EL CONCEPTO DE CALIDAD EN LA INDUSTRIA AGROALIMENTARIA

Los procedimientos de control sanitario de alimentos están evolucionando hacia un sistema de calidad total donde el éxito requiere tener control sobre el proceso, materias primas, medio ambiente y formación de personal en los procesos de producción. Este sistema preventivo permite la fabricación de productos alimenticios con un alto grado de garantía de inocuidad.

Un sistema de calidad total de la empresa agroalimentaria debiera constar de los siguientes componentes:

- Las buenas prácticas de fabricación y distribución (BPF) junto con el sistema de análisis de riesgos y control de puntos críticos (ARCPC), conformarían la gestión de calidad de alimentos en la empresa (sistemas que son obligatorios en la Unión Europea y Estados Unidos).
- Esta gestión alimentaria formaría parte de la gestión de calidad global, donde cabría el sistema ISO 9000 de carácter voluntario.

Este sistema ARCPC garantiza la calidad del producto por medio del control de los procesos productivos, que son el núcleo de la ISO 9001 por ello la aplicación del sistema ARCPC es perfectamente compatible y debe estar integrado dentro de los sistemas de control de calidad como es la serie de ISO 9000.

El ARCPC garantiza la calidad del producto por medio del sistema de la ISO 9000. Las normas ISO abarcan la gestión global de las firmas pero no ofrecen especificaciones técnicas para productos. Por ello es preciso recurrir a una fuente alternativa de conocimientos especializados y a la normativa correspondiente de aplicación. El sistema ARCPC proporciona este conocimiento especializado y la base para establecer un sistema de control.

Estos sistemas ARCPC (calidad ISO 9000 y calidad total) están relacionados con las denominadas Buenas Prácticas de Fabricación BPF y Buenas Prácticas de Distribución (BPD) que constituyen un requisito previo para poder llevar a efecto la aplicación del sistema ARCPC.

3) EL MODELO EUROPEO DE CALIDAD

El modelo europeo e calidad total es un sistema voluntario impulsado por la Fundación Europea de gestión de la calidad (EFQM) y la Comisión Europea. El modelo aprobado consta de nueve elementos que representan los criterios utilizados para evaluar el progreso de una organización hacia el estado de excelencia los elementos se agrupan en dos grupos: Agentes (criterios de 1 a 5) y resultados (criterios de 6 a 9). El modelo, en su versión más moderna, subraya la importancia de la innovación y el aprendizaje. Entre los agentes se encuentra el personal, la política y estrategia empresarial, las colaboraciones y recursos dando lugar a una serie de procesos; los resultados por su parte se clasifican en resultados de personal, resultados de clientes y resultados de sociedad. En definitiva los agentes significan lo que la organización hace y los resultados lo que la organización consigue, existiendo entre ambos planos un íntimo nivel de relación.

El modelo no supone una contradicción con los anteriores sistemas de gestión de calidad (ISO y ARCPC) sino como una síntesis o integración de ellos en un parámetro global de calidad total.

De todos modos los sistemas de gestión de la calidad no deberían considerarse de forma aislada sino pasar a formar parte de una estrategia para mejora del funcionamiento de las empresas, junto con la calidad se ha propugnado la consideración de otros asuntos como el medio ambiente y la seguridad laboral.

Si la empresa u organización adopta un modelo de excelencia, como por ejemplo el premio europeo a la calidad, la diferencia entre ese sistema y el sistema basado en la norma ISO 9001 es que el primero incluye criterios de comparación mediante evaluación de los resultados lo cual es válido para todas las actividades y las partes afectadas de la organización. De todos modos ambos tipos de modelo permiten identificar los puntos fuertes y débiles de la organización, contienen requisitos genéricos de evaluación, proporcionan base para mejoras permanentes y conllevan un reconocimiento externo.

4) NORMATIVA ISO EN MATERIA ALIMENTARIA

La Organización Internacional de Normalización (International Standards Organisation ISO) es una federación internacional de organismos nacionales de normalización que ha desarrollado un conjunto de normas sobre normalización de cumplimiento voluntario para el establecimiento de sistemas de gestión de calidad en diversos sectores económicos.

La familia de normas ISO 9000 utilizada en todos los países miembros de este sistema primero se aprueba como norma internacional y después se desarrolla en cada país miembro.

Las normas e informes técnicos cubren todas las áreas de importancia relativas al sistema de calidad.

El comité técnico 176 de la Organización Internacional de Normalización elabora normas de gestión de la calidad por medio de la actividad de grupos de trabajo y subcomités cuyos miembros son representantes de comités nacionales donde se proponen nuevos elementos de trabajo o borradores de normas que son examinados por el Comité técnico y enviados a los miembros ISO para su ratificación como Borrador de Norma Internacional adoptándose posteriormente como norma nacional por los miembros ISO.

La empresa que adopta un sistema de gestión de calidad en la distribución de responsabilidades, de participación de los empleados en las metas de

la organización, de regularidad en la organización de tareas y en la calidad del producto, de una mayor eficacia y eficiencia interna consigue una mejor imagen en el mercado lo cual contribuye a reforzar la confianza de la clientela y el beneficio empresarial.

Las normas ISO 9000 no son una imposición administrativa sino una exigencia del mercado, lo cual quiere decir que a pesar de su carácter voluntario, las grandes empresas alimentarias se dirigen solo a proveedores que cumplan estos requisitos por lo cual en la práctica se convierten en normas necesarias para poder acceder al mercado en buenas condiciones de aceptación.

Entre las ventajas que ofrece la titularidad de una certificación ISO podemos citar las siguientes:

- Una ampliación de la credibilidad de los clientes o de mercados extranjeros que ven en la certificación un modo de homologación plausible y ello redundará en una ampliación de las oportunidades de negocio.
- La adaptación que exige el sistema ISO puede suponer una disminución de costes en función de la clase de materiales empleados y del ajuste de procedimientos de fabricación.
- Ofrece una mayor posibilidad de control de riesgos de producción.

5) LAS NORMAS ISO 9000

El repertorio de normas ISO 9000 puede asegurar la calidad del producto y aumentar la rentabilidad de la empresa agroalimentaria pero no garantiza, totalmente, el control completo de los productos y su inocuidad salvo que su aplicación se combine con otro tipo de medidas complementarias como buenas prácticas de fabricación y distribución (BPF y BPD) y un sistema de análisis y riesgos y control de puntos críticos (ARCPC).

Las normas ISO 9000 dirigidas al establecimiento de sistemas de gestión de calidad son las siguientes:

- Norma ISO 9000:2000 sobre fundamentos y vocabulario de los sistemas de gestión de la calidad, contiene los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad especificando la terminología para dichos sistemas. Ha sustituido a las normas ISO 8402:1995 y 9000-1:1994. Describe los conceptos genéricos de los sistemas de gestión

de calidad especificando la terminología como complemento se han publicado las Directrices para la selección y el uso en forma de publicación oficial ISO.

- Norma ISO 9001:2000 sobre requisitos de los sistemas de gestión de la calidad, constituye un modelo en cuanto a requisitos que deben satisfacerse para lograr un certificado o llevar a cabo un determinado contrato. Sustituyó a las normas ISO 9001, 9002 y 9003:1994.
- Norma ISO 9004:2000 sobre directrices para la mejora del desempeño de los sistema de gestión de la calidad sustituyó a las normas ISO 9004-1:1994,9004:1994-2,9004-3:1993,9004-4:1993 y 9004-4/CORR:1994.
- Norma ISO 19001:2002 que establece directrices de aplicación en las auditorías de sistemas de gestión de la calidad y/o medioambiental

Ya hemos indicado que estas normas ISO tienen un ámbito de aplicación internacional y existe una versión oficial en el ámbito español de cada una de ellas: norma UNE-EN ISO 9000 aprobada por el Comité Europeo de Normalización (CEN) del que forman parte los organismos de normalización de los Estados miembros.

6) NORMA 9000:2000 PRINCIPIOS DE GESTIÓN DE CALIDAD

La norma ISO 9000:2000 contiene ocho principios de gestión de la calidad que constituyen el cuerpo de doctrina de este sistema, cuyo éxito exige que la organización sea gestionada de forma sistemática y bien organizada.

- 1) El cliente como objetivo de la organización empresarial de modo que la satisfacción de las necesidades y la superación de las expectativas de aquel es el objetivo final de la empresa.
- 2) Necesidad de liderazgo a fin de establecer la unidad de acción y dirigir la organización que involucre a todo el personal en los objetivos.
- 3) Participación del personal en los objetivos, de modo que los empleados de todas las categorías sean considerados como la esencia de la organización. Por ello la implicación contribuye al total aprovechamiento de sus capacidades en beneficio de la empresa.
- 4) Gestión de recursos y actividades como un proceso para alcanzar los objetivos. Un resultado deseado podrá conseguirse de forma más eficaz si los recursos y las actividades asociadas al mismo se gestionan como un proceso coherente.

- 5) Aplicación de los criterios de gestión. Identificar, comprender y gestionar un sistema de procesos interrelacionados con objeto de alcanzar un objetivo determinado para contribuir a la eficacia y eficiencia del sistema.
- 6) Proceso continuado de mejora de la calidad.
- 7) Fundamentación de la toma de decisiones en la información y análisis de datos.
- 8) Relación con los proveedores para implicarlos en los objetivos de calidad.

Además el apartado 2 de la norma ISO 9000:2000 regula los aspectos genéricos relativos a los sistemas de gestión de la calidad:

- Base racional para los sistemas de gestión de la calidad.
- Requisitos para los sistemas de gestión de la calidad y requisitos para los productos.
- Enfoque de los sistemas de gestión de la calidad.
- Enfoque basado en procesos.
- Política y objetivos de calidad.
- Papel de la alta dirección en los sistemas de gestión de calidad.
- Documentación.
- Evaluación de los sistemas de gestión de calidad.
- Mejora continuada.
- Papel de las técnicas estadísticas.
- Sistemas de gestión de la calidad y otros sistemas de gestión.
- Relación entre los sistemas de gestión de la calidad y los modelos de excelencia.

Además las normas ISO distinguen entre requisitos que deben cumplir los sistemas de gestión de la calidad y los requisitos que deben cumplir los productos. Los primeros se especifican en la norma ISO 9001 tienen carácter genérico y son susceptibles de aplicación a organizaciones de cualquier sector económico o industrial. Esta norma no establece requisitos para los productos que pueden ser establecidos por los clientes, por la propia empresa agroalimentaria o por condiciones reglamentarias.

Los requisitos del sistema de gestión de calidad contenidos en esta norma se refieren al propio sistema de gestión de la calidad, a la responsabilidad de la dirección, a la gestión de los recursos, a la realización del producto y/o servicio y al procedimiento de análisis medición y mejora.

La versión aprobada en 2000 introdujo una nueva estructura manteniendo los requisitos del texto anterior: integra las veinte reglas existentes introduciendo nuevos requisitos basados en el concepto de mejora continua y satisfacción del cliente subrayando especialmente el papel coordinador de la dirección.

6) LAS NORMAS ISO 9001:2000 REQUISITOS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD Y 9004:2000 DIRECTRICES PARA LA MEJORA DEL DESEMPEÑO DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

Esta norma especifica los requisitos de un sistema de gestión de la calidad en la que la empresa debe demostrar la capacidad organizativa para proporcionar de forma constante productos que satisfagan los requisitos reglamentarios y las exigencias del cliente incluyendo procesos de mejora y prevención de la no conformidad.

Además la norma ISO 9001:2000 se aproxima a la norma 14001:1996 sobre especificaciones y directrices para utilización de los sistemas de gestión medioambiental lo cual incrementa la compatibilidad de ambas normas en beneficio de los usuarios.

Las normas ISO 9001:2000 y 9004:2000 pueden aplicarse juntas o por separado y aunque no tienen el mismo ámbito, si participan de la misma estructura, la primera especifica requisitos de un sistema de gestión de la calidad que la empresa puede implantar internamente, tanto como requisito para poder establecer un contrato de suministro u otro como base para la certificación del producto. La norma ISO 9004, por su parte, proporciona una orientación sobre un espectro más amplio de objetivos en un sistema de gestión de la calidad con objeto de obtener una mejora continuada de la organización. Es decir se trata de una mera guía para implantar la norma anterior.

La estructura de estas normas es la siguiente:

- Introducción.
- Objeto y campo de aplicación. La norma especifica los requisitos de un sistema de gestión de calidad siempre que una empresa necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos y servicios que satisfagan requisitos legales y de la clientela y aplique un proceso de automejora y de prevención de los productos o servicios no conformes.

- Normas para consulta: Normas ISO 9000 y 9001.
- Términos y definiciones.
- Sistema de gestión de calidad. La empresa debe describir, implantar, mantener y mejorar, continuamente, el sistema de gestión de calidad. La implantación incluye identificación de procesos necesarios al sistema, determinación de los criterios de ejecución y gestión eficaz y las medidas de seguimiento y análisis. Además la documentación debe incluir los objetivos de calidad de la empresa en forma escrita, un manual de calidad (que describa el alcance del sistema, los procedimientos documentados y una descripción de la interacción entre procesos del sistema), documentos precisos sobre los diferentes procesos y los requisitos de calidad que la norma requiera. En cualquier caso, debe establecerse un procedimiento documentado relativo a los registros de calidad que incluya la identificación, almacenamiento, protección, periodo de conservación y eliminación.
- Responsabilidad de la dirección. Que supone un compromiso previo con el desarrollo y mejora del sistema de gestión de la calidad, garantizando que la política de calidad es adecuada para los objetivos de la empresa, incluye la mejora continuada y la satisfacción de requisitos, traza el marco para el establecimiento y revisión de los objetivos de calidad está asimilada por la organización y es revisada periódicamente.
- Gestión de los recursos (humanos, infraestructuras y ambiente laboral).
- Realización del producto, que se articula en las siguientes fases: a) planificación de los procesos necesarios para elaborar el producto en función de los objetivos de calidad, b) establecimiento de procesos de producción, c) directrices en materia de diseño y desarrollo: establecimiento, resultados, revisión, validación y control, d) disposiciones sobre compras: proceso de adquisición garantizada y verificación, e) Elaboración de productos y prestación de servicios que incluye la fase de control incluyendo información sobre las características del producto, uso de equipos adecuados, instrucciones de trabajo, implantación del sistema de seguimiento y medida y de actividades de liberación, entrega y posteriores a la entrega; validación de procesos de producción que demuestren la capacidad de conseguir los objetivos planificados; Identificación y trazabilidad (siempre que sea procedente la empresa identificará adecuadamente el producto a lo largo de toda su realización, identificando el estado del mismo con respecto a los requisitos de seguimiento y medida, controlando y registrando la identificación única del producto en los casos en que

la trazabilidad sea un requisito. Además la empresa debe establecer los dispositivos de seguimiento y medida necesarios para proporcionar evidencias sobre la conformidad del producto con determinados requisitos.

- Medición análisis y mejora (de los procesos productivos, de la percepción del cliente, mediante auditorías internas). El control del producto no conforme se lleva a cabo mediante la definición de procedimientos documentados que establezcan controles, responsabilidades y autoridades relacionadas con el tratamiento de productos no conformes.

7) LA NORMA ISO 9004:2000

Esta norma establece que el propósito de una empresa u organización en materia de calidad consiste en:

- Identificar y satisfacer las necesidades y expectativas de la clientela y de otras partes afectadas por la producción (empleados, proveedores, propietarios y la misma empresa).
- Alcanzar, mantener y mejorar el rendimiento general de la organización y sus capacidades.

Una vez delimitado el objeto regulador y el ámbito de aplicación, la norma contiene una serie de definiciones que fijan con seguridad el significado de diferentes conceptos:

- Proceso es el sistema de actividades que utilizan recursos para transformar entradas en salidas.
- Producto es el resultado de un proceso.
- Gestión de calidad es el sistema para establecer los objetivos y el modo de su consecución.
- Planificación de la calidad es la parte dirigida a fijar objetivos y especificar los recursos y procesos necesarios para obtener los objetivos.

Entre los requisitos generales que debe cumplir un sistema de gestión de calidad se encuentran la identificación y diferenciación de los procesos de fabricación, así como su secuencia e interacción, el establecimiento de criterios y métodos precisos para que la ejecución y el control de procesos sean eficaces, la disponibilidad de recursos e información precisa para el funcionamiento del sistema, el seguimiento, medición y análisis de procedimientos y las acciones para la mejora continuada del sistema.

La organización que establezca el sistema debe documentar los diferentes procedimientos mediante un Manual de calidad y un sistema de registros sometido a control.

El apartado dedicado a responsabilidad de la dirección define los compromisos de la dirección empresarial comprometida en el control de calidad y la forma de llevarlos a efecto además la dirección debe identificar, definir y comprender las necesidades y derechos del cliente incluyendo por supuesto los requisitos legales.

La política de calidad que se establezca en la empresa debe estar adecuada al propósito de la organización y los objetivos que se propongan deben tener presente el concepto de mejora continuada siendo actualizados regularmente.

La Dirección debe establecer unos objetivos medibles y coherentes con la política general de calidad adoptada y con la planificación aprobada. Además debe definir las responsabilidades de la organización y establecer los medios de participación del personal en la política de calidad de la empresa.

El sistema será revisado periódicamente teniendo en cuenta los resultados de auditoría, las peticiones de la clientela, introduciendo medidas correctoras y preventivas de mejora.

El establecimiento de un sistema de gestión de calidad requiere, además, el aporte e identificación de una serie de recursos materiales, humanos y funcionales. Los primeros deben definirse comunicando al personal sus funciones y responsabilidades determinando las necesidades de formación.

Respecto a los segundos la infraestructura es el más relevante y debe cumplir unos requisitos mínimos en función de las exigencias del sistema de gestión de calidad.

Entre los recursos funcionales deben identificarse los métodos y condiciones en que el trabajo debe desarrollarse en la empresa y además debe implantarse un sistema de gestión del conocimiento.

Respecto al capítulo de la elaboración del producto requiere una previa descripción de la secuencia de procesos de fabricación. Además deben identificarse los requisitos exigidos por los clientes incluyendo las obligaciones legales relativas al producto, los procedimientos de solución de controversias y el sistema de relaciones e información con los clientes.

Los proveedores deben ser previamente evaluados por la empresa de manera que las materias primas adquiridas cumplen los requisitos exigidos por el sistema de gestión de calidad.

También debe haber un control de la producción validando los procesos de elaboración e identificación e implantado un sistema de trazabilidad cuya aplicación, por otra parte, se ha convertido en una obligación general de Derecho alimentario del de la entrada en vigor el Reglamento CE 178/2002 (artículo 18). Cuando se haya especificado en los objetivos deberán establecerse normas para almacenamiento, conservación manipulación y embalaje del producto.

Todo esto requiere además que, periódicamente, se lleven a cabo operaciones de supervisión de los equipos de medición prueba y control. Un proceso de medición efectivo debe demostrar la eficacia del sistema de gestión de la calidad, también debe llevarse acabo un seguimiento del grado de satisfacción del cliente con el producto y sistema.

Los datos de control deben ser analizados de cara a la mejora continuada de la eficacia del sistema.

8) NORMA ISO 19011:2002 DIRECTRICES PARA LA AUDITORIA DE SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD Y/O MEDIOAMBIENTAL

Se trata de una norma que constituye una verdadera guía para realización de auditorías y formación de auditores en el ámbito de calidad y presenta la siguiente estructura:

- Introducción que subraya la auditoria como herramienta de la dirección para efectuar un seguimiento de la implantación de la política de gestión de la calidad o medioambiental en una empresa u organización. Si bien se trata de una norma dirigida preferentemente a la realización de auditorías en el campo de la calidad y el medio ambiente, también es susceptible de aplicación a otro tipo de auditorías como la auditoría de procesos y la de productos.
- Objeto y campo de aplicación, que se extiende los fundamentos de la auditoría en este ámbito, la programación y la calificación de los auditores de gestión de calidad y medioambiente.

- Referencia normativas, especialmente las normas ISO 9000:2001 y 14050:1998.
- Términos y definiciones: son validos los contenidos en las dos normas mencionadas y además se incluyen 14 definiciones adicionales.
- Fundamentos de auditoría. Incluyéndose los siguientes principios: Conducta ética, presentación imparcial de resultados, cuidado profesional debido, independencia y pruebas de conclusiones.
- Gestión de un programa de auditoria, que comprende apartados como los objetivos y alcance de programa, las responsabilidades, recursos y procedimientos, la implantación del programa, los registros y su seguimiento y revisión.
- Actividades de auditoria: inicio, revisión inicial de documentos, actividades *in situ*, informe de auditoria, finalización y seguimiento.
- Calificación de los auditores de sistemas de gestión de calidad y medioambiental, incluyendo conocimientos y habilidades exigidos, atributos personales, educación, experiencia laboral, formación y experiencia auditora, mantenimiento y mejora de conocimientos y proceso de evaluación de auditores.

La directriz incluye tres tablas sobre educación, formación y experiencia laboral y auditora recomendadas, métodos de evaluación y ejemplos de métodos para evaluar la competencia de los auditores.

El cumplimiento de las normas ISO 9000 por parte de una empresa adherida es verificado por los organismos de certificación reconocidos por el sistema ISO internacional que por lo general dependen de los organismos nacionales de normalización en España la Asociación española de normalización y certificación (AENOR) entidades de carácter independiente y privado de las cuales hemos hablado en otra ocasión en estas páginas.

9) EL SISTEMA DE ANÁLISIS DE RIESGOS Y CONTROL DE PUNTOS CRÍTICOS (ARCPC)

El sistema ARCPC es un sistema para asegurar la inocuidad de los alimentos que tienen base científica y enfoque preventivo y es utilizado para la identificación, evaluación y control de los peligros encontrados durante las fa-

ses de producción, procesado, manufacturas, almacén y uso de alimentos, se trata de un mecanismo que complementa los sistemas de calidad implantados a través de las normas ISO 9000 si bien se trata de una norma que no es susceptible de ser certificada. Este sistema surgió hace dos décadas en el ámbito de investigación seguido por la NASA para garantizar las condiciones sanitarias de los alimentos que debían ser ingeridos por los astronautas. Se trata de un sistema que pretende asegurar la sanidad de un alimento, desde el campo, la granja o el buque de pesca hasta la mesa del consumidor final. Como el recorrido es muy variado, considera que, desde el punto de vista de la calidad, hay puntos en los que no existe peligro alguno, otros en los que hay alto riesgo de que se produzcan contaminaciones que pueden afectar a la salud de los consumidores de alimentos; detectar y controlar los lugares y segmentos de la cadena en que pueden producir o difundir, las contaminaciones y en consecuencia evitarlas es el fin primordial perseguido por este procedimiento.

Se trata de un sistema de control de calidad que permite adelantarse a los riesgos propios de los procesos de producción, dando normas concretas y sencillas que deben seguir los trabajadores que intervienen en la elaboración para evitar peligros, además este sistema supuso una superación de los anteriores sistemas de inspección mediante muestreos aleatorios del producto final considerados no preventivos.

Este sistema ha sido adoptado por la *Federal Drug Administration* de los Estados Unidos y por la Comisión Europea, además ha sido objeto de análisis en el seno de la FAO, de la Organización Mundial de la Salud; además los principios del sistema que fueron aprobados, hace diez años, por el *Codex Alimentarius* fueron los siguientes:

- Análisis de los riesgos alimentarios potenciales de todas las operaciones afectadas en el marco de las desarrolladas por cada empresa.
- Localización en el espacio y en el tiempo de los puntos del proceso en los que puedan producirse riesgos identificados.
- Necesidad de elaborar un diagrama de flujo del proceso, señalando puntos en los que pueden aparecer los peligros y establecer medidas preventivas.
- Determinar entre los puntos de riesgo, los que son decisivos para garantizar la seguridad de los alimentos (Puntos críticos de control).
- Definir y aplicar procedimientos eficaces de control y seguimiento de los puntos críticos.

Por ello es preciso establecer una serie de límites admitidos para cada punto crítico de control, fijando los criterios de vigilancia y frecuencia de controles, designar un responsable de su cumplimiento, determinar acciones correctoras cuando se detecte una desviación que supere el límite establecido y determinar el destino de los productos fabricados mientras el proceso se hallaba fuera de control.

La Directiva 91/493/CEE sobre normas aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de los productos pesqueros fue el primer texto normativo comunitario que incluyó este sistema y dos años más tarde, con la Directiva 93/43/CEE relativa a las guías prácticas correctas de higiene de los productos alimenticios se estableció de forma general con carácter obligatorio. Esta Directiva se transpuso al Derecho español mediante el Real Decreto 2207/1995 por el que se establecen normas de higiene relativas a los productos alimenticios y en el que se determina que en los controles que lleven a cabo las autoridades competentes para comprobar que se está cumpliendo con el sistema, se tomarán como referencia las guías prácticas correctas ya elaboradas y evaluadas favorablemente. Además las inspecciones oficiales de las Administraciones públicas deberán atender, especialmente, a los puntos críticos determinados por las empresas.

El sistema ARCPC fue específicamente diseñado para las industrias alimentarias y afines y se basa en un enfoque sistemático de la higiene del producto para prevenir y reducir los riesgos a lo largo del proceso productivo, tiene el mismo fundamento y estructura que las normas ISO: establecimiento de un plan, ejecución y control e introducción de medidas correctivas (de reacción o prevención). El espíritu de este sistema se basa en la anticipación de los riesgos asociados con la producción o empleo de los alimentos y la identificación de los puntos en los que pueden controlarse los riesgos; en esencia se trata de la racionalización de los controles precisos para asegurar un nivel adecuado de higiene alimentaria, anticipándose a los riesgos e identificando los puntos en que dichos riesgos puedan existir por eso ha resultado una alternativa, mucho más efectiva, a los sistemas clásicos de control.

Supone una evolución de los sistemas reactivos a los sistemas de prevención.

Hasta hace poco el sistema de control de los alimentos se ha basado, exclusivamente, en la inspección de las instalaciones y análisis de los productos finales por los servicios oficiales de la Administración pública. Este sistema ha resultado insuficiente y ha evolucionado hacia procedimientos de control so-

bre el proceso productivo basado en el análisis de riesgos que aparecen en determinadas actividades industriales y evitar su aparición.

En este nuevo enfoque los servicios responsables del control alimentario deben verificar que las empresas apliquen el sistema ARCPC cuya aplicación garantiza un levado grado de seguridad y calidad.

El sistema es aplicable a todos los eslabones de la cadena alimentaria: producción, procesado, transporte y comercialización hasta el uso final en establecimientos y en el hogar.

Fases que forman el sistema ARCPC:

- Análisis de riesgos: Identificación de riesgos asociados a la producción alimentaria en todas las fases desde la producción, procesado, elaboración, distribución y consumo; valoración de su importancia y probabilidad de aparición. Los factores más importantes que deben considerarse en esta fase son las fuentes potenciales de contaminación, los perfiles de temperatura y el ph del producto, además de otros entre los que podemos mencionar el diseño higiénico del equipo, los procesos de limpieza y desinfección y estado sanitario del personal.
- Determinación de los puntos críticos de control (PCC) en los que los riesgos pueden ser controlados. Un PCC es una medida, procedimiento o práctica susceptible de ser controlada hay dos tipos de PCC uno que asegura el control de un riesgo o peligro y otro que reduce al mínimo el riesgo aunque no lo controla totalmente.

Cuando un riesgo pueda ser controlado en varios puntos debe decidirse cual será el punto más efectivo, además la clase y número de PCC son muy variables en función del tipo de industria y de los productos elaborados, no obstante, con carácter general, los puntos críticos de control en una industria son seis:

- 1) Recepción de materias primas teniendo en cuenta su posible contaminación por pesticidas, fertilizantes, etc.
- 2) Formulación de ciertos componentes del producto: ph, sales, etc.
- 3) Operaciones de procesado, principalmente aquellas que tengan efecto sobre las propiedades físicas o químicas del alimento: enfriamiento, calentamiento, secado, acidificación, concentrado, etc.
- 4) Empaquetado y almacenamiento.

- 5) Higiene de los manipuladores.
- 6) Limpieza y desinfección de utensilios e instalaciones.
 - Especificación de los criterios que indican que una operación se encuentra bajo control de un determinado PCC. Estos criterios pueden ser necesidades de tiempo y temperatura, ph, acidez, nivel de cloro, temperatura durante el proceso e distribución y almacenamiento.
 - Establecimiento y aplicación de procedimientos para comprobar que cada PCC funciona correctamente. Se usan cinco tipos de procedimientos: Observación visual, valoración sensorial, determinaciones físicas, análisis químico y examen microbiológico. Las observaciones pueden incluir desde la del propio producto hasta las instalaciones y su estado de higiene.
 - Aplicación de medidas correctoras en caso necesario.
 - Acciones de verificación o supervisión del control y buen funcionamiento.

Estas fases se incluyen en los manuales de aplicación del sistema de análisis de riesgos y control de puntos críticos elaborados con la colaboración de la administración y diversas organizaciones empresariales del sector agroalimentario: productos cárnicos, industrias lácteas, conserva vegetales, bollería rellana, helados, cervezas, productos pesqueros congelados, platos preparados, bebidas envasadas, azúcar, aceitunas de mesa, vegetales congelados, zumos de frutas, aceites comestibles, etc.

Los manuales, por su parte, constituyen una guía de carácter general para todas las industrias que deben adaptarse a las características específicas exigidas para cada caso.

10) GUÍAS DE BUENAS PRÁCTICAS

El cumplimiento de los sistemas ARCPC es apoyado por Guías de buenas prácticas de higiene y fabricación (BPF) que facilitan el establecimiento de procedimientos que controlan los requisitos de operación en un establecimiento ofreciendo condiciones ambientales que favorecen la producción de alimentos inocuos. Las Guías de buenas prácticas constituyen un requisito previo a la aplicación del sistema ARCPC.

El Código de regulaciones federales de la *Federal Drug Administration* norteamericana contiene un repertorio de buenas prácticas clasificadas en cuatro

apartados de los cuales el primero define las cuestiones más importantes incluyendo el punto crítico de control y describiendo las prácticas de conducta e higiene personal. En el segundo, se encuentran incluidos los requisitos para el mantenimiento del espacio y condiciones de construcción, así como las condiciones de ventilación e iluminación, el control de plagas, uso y almacenamiento de productos químicos, incluyendo desinfectantes, suministro de agua, distribución de tuberías y tratamiento de residuos. El tercer apartado expone las condiciones generales de los equipos incluyendo los requisitos de construcción, mantenimiento y limpieza. El cuarto apartado contiene directrices sobre controles en la producción siendo la parte más detallada del código toda vez que regula el proceso debe manejarse de modo higiénico tomando precauciones adecuadas para prevenir la contaminación del producto. Se establecen controles en cada fase de producción.

11) MARCO NORMATIVO SOBRE CALIDAD E INOCUIDAD ALIMENTARIA

El marco normativo que afecta a la empresa agroalimentaria está compuesto por tres escalones: el internacional, el comunitario europeo y el español en sus aspectos de normativa estatal, autonómica y local.

11- a) Normativa internacional

En este plano las principales normas que deben tenerse en cuenta en el ámbito de la calidad alimentaria son el *Codex alimentarius* y los convenios multilaterales en materia alimentaria. El primero es el resultado efectivo de la comisión del *Codex alimentarius* (compilación de normas alimentarias de carácter voluntario, códigos de buenas prácticas y directrices) creada en el seno de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) hace cuatro décadas. Con un número de Estados miembros superior a los 160 el *Codex* ha pasado a ser considerado como una de las instituciones alimentarias de mayor influencia en el ámbito internacional. Pues cada vez es mayor el número de países que adapta su Derecho alimentario nacional a los criterios establecidos por el *Codex* (especialmente en lo que se refiere a los aspectos relativos a la inocuidad).

La Comisión del Codex elaboró el Código General de prácticas y principios de higiene de los alimentos o Código de Buenas prácticas de manufactura (BPM) donde se recomienda la aplicación del sistema de análisis de riesgos

y control de puntos críticos (ARCPC) con el propósito de elevar el nivel inocuidad alimentaria.

Posteriormente a la creación del *Codex* y con la puesta en marcha de la Organización Mundial de Comercio (OMC) fueron aprobados dos convenios internacionales de relevancia en materia de calidad alimentaria: el Acuerdo sobre aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y el Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) emanados de la Ronda Uruguay, en los que se establecen medidas con efectos especialmente significativos en el comercio de productos alimentarios.

En ellos se reconoce el derecho de los miembros de la OMC para aplicar medidas de protección de la salud humana, animal o vegetal siempre que no sean arbitrarias y no discriminatorias esto significa que si un país aprueba restricciones a la importación de productos alimentarios por razón de que afecten a la salud humana, animal o vegetal sobre la base de motivos subjetivos o por presiones de grupos de interés puede ser denunciado por el país perjudicado por la restricción para que la medida sea retirada. El Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (OTC) tiene por objeto asegurar que las normativas nacionales no constituyan barreras o restricciones encubiertas al comercio internacional o un medio de discriminación.

11- b) Normativa comunitaria

La Unión Europea ha ido creando una amplia legislación en materia de seguridad alimentaria, legislación que ha ido evolucionando creando un cuerpo normativo del que pueden destacarse dos etapas:

- Directiva 93/43/CEE del Consejo aprobada en 1993 con la consolidación del Mercado Único Europeo y de la libre circulación de mercancías, capitales y servicios se hizo preciso establecer un sistema que asegurara la calidad de los productos alimentarios aprobándose esta Directiva relativa a la higiene de los alimentos que impuso la obligatoriedad del sistema ARCPC. La Directiva entiende por higiene de los productos alimentarios todas las medidas precisas para garantizar la seguridad y salubridad de los productos alimentarios que cubren todas las etapas de la cadena alimentaria. Dispone que las empresas de este sector están obligadas a indicar cualquier fase de su actividad que sea determinante para garantizar la seguridad de los alimentos velando asimismo para que se definan, se cumplan y actualicen los procedimientos de seguridad adecuados de acuerdo con una serie

de principios que recoge y que están fundamentados en el sistema ARCP. Además los Estados miembros deben fomentar la elaboración de guía de buenas prácticas sobre higiene que pueden ser tomadas como elementos de referencia por las empresas del sector agroalimentario como ayuda para garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad alimentaria establecidas.

- El Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria

La normativa comunitaria en materia alimentaria se ha ido aprobando para cubrir las necesidades coyunturales pero sin una planificación coherente, por ello cuando se quiso abordar esta cuestión de manera global se decidió la aprobación del Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria que aborda esta materia con un criterio de ordenación y coherencia y entre cuyos contenidos se incluyeron las siguientes propuestas:

- Creación de un organismo alimentario de ámbito europeo, encargado de las funciones de evaluación y comunicación mediante la emisión de dictámenes científicos y comunicados dirigidos a los consumidores. Con estos criterios, el Reglamento (CE) 178/2002 creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fijó los criterios principales relativos a los procedimientos seguidos en esta materia.
- Un nuevo marco jurídico que incluyó un plan de acción para mejorar y coordinar la normativa comunitaria aprobada en que la idea fuerza de la trazabilidad se incluyó en la expresión: de la granja a la mesa. El Libro Blanco presentó un anexo de más de 80 acciones dirigidas a completar y modernizar la legislación alimentaria comunitaria, disponiendo la necesidad de aprobar normativa sobre alimentación, salud y bienestar animal, higiene de los productos alimentarios contaminantes y residuos, así como aditivos, aromas, empaquetado, etc.
- El Libro Blanco previó asimismo una refundición de la normativa reguladora de control de la seguridad alimentaria a fin de garantizar que todos los eslabones de la cadena de producción de alimentos puedan ser objeto de control efectivo. Además también se estableció que la Comisión Europea debe promover la participación de los consumidores en el ámbito de la seguridad alimentaria. En estos aspectos se aprobaron la Directiva 89/107/CEE sobre aditivos autorizados en alimentos para consumo humano, la Directiva 94/35 sobre edulcorantes, la 94/36 sobre otros aditivos alimentarios y la 89/397 sobre control oficial de productos alimenticios.

11- c) Normativa española

La legislación sanitaria que impone obligaciones a la industria alimentaria es muy extensa y variada y afecta a muchos aspectos de su funcionamiento y entre otras pueden mencionarse las siguientes normas:

- Ley 11/2001 por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria con el objetivo de promover una gestión eficaz de la seguridad de los alimentos inspirada en los principios contenidos en el Libro Blanco comunitario.
- Real Decreto 709/2002 que aprueba el estatuto de la Agencia confiriéndole el carácter de Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad y Consumo. En el ámbito autonómico también se ha abordado esta materia por ejemplo la Ley 20/2002 de Cataluña donde se estableció la creación de la Agencia Catalana de Seguridad Alimentaria integrada en la Generalidad catalana.
- El Real Decreto 202/2000 sobre normas relativas a los manipuladores de alimentos: higiene de los manipuladores, responsabilidad de las empresas y modalidades de control del cumplimiento de esta normativa.
- El Real Decreto 1712/1991 regula el Registro General Sanitario de Alimentos.
- Real Decreto 2207/1995 sobre normas de higiene relativas a productos alimenticios, además de normas específicas referidas a sectores concretos: cárnicos, productos pesqueros, ovoproductos, lácteos, etc.
- Real Decreto 50/1993 regula el control oficial de productos alimenticios.

12. PROYECTO DE ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD

Un sistema de gestión de calidad consta de dos partes una de ellas formada por el conjunto de textos escritos donde se recoge la documentación de resultados, datos y especificaciones establecidas en instrucciones de uso, planos, preceptos, normas, etc. Y otra que consiste en un esquema de las instalaciones, formación del personas, actividades, procesos y ejecución de casos concretos. Esta descripción proporciona las directrices más importantes de un proyecto pero no se ocupa de cuestiones como el control financiero ni de los aspectos sociales del sistema.

Los puntos claves para llevar a cabo un proyecto de sistema de gestión de calidad son los siguientes:

- 1) Planificación del proyecto. En el caso de pequeñas empresas del sector agroalimentario no merece la pena crear grupos de trabajo ya que por lo general son organizaciones con recursos limitados y supone un gran costo económico y personal el añadido de tareas adicionales, por eso en estos casos es mejor contratar un consultor externo que realice las entrevistas y se encargue de someter a examen los resultados y de la redacción del informe final. Si bien este resultado es importante, aún lo es más el propio proceso con la participación del personal en las entrevistas intercambio de opiniones e ideas. La dirección de organización suele estar en manos de un Comité específico en el que conviene que tome parte un consultor externo que juegue el rol de miembro imparcial en la toma de decisiones de acuerdo con el orden del día establecido. Este comité debe encargarse de determinar los objetivos y describir el proyecto, de elaborar un plan y difundir información sobre el mismo en la organización, también debe elaborar la documentación sobre los requisitos de la normas ISO 9001:2000, crear grupos de trabajo evaluar las propuestas que se le presenten y llevar a cabo el seguimiento del proyecto del sistema de gestión de calidad que como orientación debe constar al menos de los siguientes apartados:
 - Línea de procedimiento.
 - Plan principal, mediante el uso del Diagrama Grantt (incluye todas las actividades principales y su responsable). Es el documento más importante y debe mantenerse actualizado.
 - Presupuesto.
 - Fases del proyecto.
 - Seguimiento e información sobre el proyecto.
 - Certificación.
- 2) Información a la organización de la empresa sobre el objetivo, alcance y resultados esperados del proyecto, sobre la serie de normas ISO 9000 y sobre las ventajas de la gestión de calidad, sobre el inicio de actividades y sobre los progresos del proyecto.
- 3) Comprobación del estado del sistema de gestión de calidad que tenga en ese momento la empresa. Análisis de la situación actual (elementos que existen, elementos que faltan, debilidades del sistema, informe sobre propuestas de mejora que debe incluir un borrador del plan principal del proyecto y observaciones sobre la concienciación del personal y estado de los equipos.

- 4) Preparación de la documentación del sistema de gestión de calidad por parte de los diferentes grupos de trabajo, documentos relativos al desarrollo, las compras, el control de procesos, el servicio post-venta en su caso, etc. Con frecuencia el director de calidad es nombrado coordinador de dichos grupos, que necesitan una instrucción específica que deberá incluir el campo de aplicación de la actividad, una interpretación de los requisitos especificados, los criterios de presentación, evaluación, modificación y aceptación de los resultados intermedios y definitivos y la estructura escogida para el sistema de gestión de calidad. Finalmente cuando se considere que los resultados están listos para ser presentados serán sometidos al comité que analizará si se han alcanzado los objetivos, si son precisas modificaciones y si el resultado es aplicable a las siguientes actividades.
- 5) Implantación práctica del sistema, que incluye un curso para los responsables de las actividades de implantación, instrucción para los usuarios de las actividades, introducción de equipos y herramientas y la realización de actividades demostrativas. En esta fase debe contarse con la presencia de un experto para resolver dudas y efectuar un seguimiento de las actividades. El comité deberá decidir el método a seguir de abajo arriba o de arriba abajo.
La implantación de procedimientos e instrucciones incluye la de instrucciones a los usuarios sobre el contenido, sobre el uso, el empleo de cualquier equipo o herramientas auxiliares, la realización de demostraciones prácticas y el auxilio de expertos. Además el grupo debe designar un responsable de seguimiento que garantice que el procedimiento implantado se utiliza correctamente que promueva la comprensión de los requisitos del procedimiento por parte de los usuarios, registrar errores u omisiones del proceso, describir las modificaciones necesarias e informar al grupo de trabajo.
- 6) Mantenimiento del sistema.
Durante el desarrollo de las auditorías internas de la calidad, especialmente las llevadas a cabo con anterioridad al proceso de certificación, los auditores deberán reunir las pruebas objetivas con objeto de aclarar si las modificaciones asociadas al mantenimiento se entienden, implantan y utilizan en la práctica por ello las listas de comprobación deberán estar específicamente concretadas.
El sistema de gestión de calidad debe ser auditado en su totalidad al menos una vez al año pero algunas partes más problemáticas lo serán con más frecuencia. El director de calidad será el responsable de elaborar y ejecutar el plan de auditorías aceptable que incluya medios para registrar sus logros. Además deben elaborarse planes espe-

cíficos de auditoria para elementos concretos del sistema asegurando que la documentación se encuentra disponible en los lugares de uso, las actividades se llevan a cabo de conformidad con tales textos y que son adecuadas y eficaces para la implantación de una política de calidad y dando prioridad a las actividades de importancia especial para lograr el nivel de calidad especificada.

Los grupos de trabajo deben prepararse para la auditoria y esta debe llevarse a cabo de conformidad con el procedimiento ateniéndose a las correspondientes listas de comprobación.

Concluida la auditoria el grupo auditor realizará un informe que defina el alcance de aquella, demuestre el grado de conformidad existente entre el sistema de gestión de la calidad, la aplicación del sistema, los requisitos, el grado de implantación, establezca formularios de corrección y finalmente incluya conclusiones y recomendaciones. Este informe debe ser presentado a la dirección de la empresa para la consideración de posibles acciones correctoras en la organización, el sistema de gestión de la calidad, la asignación de recursos y la formación del personal.

7) Resúmenes y conclusión

La implantación de un sistema de gestión de la calidad incluye aspectos tales como la planificación, información, evaluación, descripción, implantación y mantenimiento.

Muchos empresarios se quejan de que una vez llevado a efecto un proceso de certificación los resultados esperados no se materializan (reducción de costes en un porcentaje establecido, etc. Las razones podrían hallarse en que la dirección no acepta incondicionalmente el proceso de normas ISO 9000 y ni enseña el camino ni asigna los recursos necesarios para la implantación en la empresa de los nuevos procesos requeridos y de la documentación necesaria.

Para elaborar el sistema de gestión de la calidad hay sistemas preestablecidos en soportes informáticos que pueden resultar herramientas útiles pero no garantizan su adaptación al perfil de la empresa individual. No obstante pueden resultar recomendables los sistemas que se limitan al control de la forma y estructura del sistema dejando la especificación del contenido en manos de expertos en los procesos. De esta manera es posible conseguir un sistema flexible, sencillo que puede actualizarse con rapidez y facilidad.

Finalmente hay que hacer referencia a la existencia de controles que la Administración Pública encomienda a entes específicos, que se comprometen a garantizar determinadas características de los productos por ellos certificados. Por lo general se trata de organi-

zaciones que agrupan a diversos profesionales y que encargan el control a un órgano creado al efecto, En este grupo se encuentran las Denominaciones de origen, las Denominaciones específicas, las Marcas de calidad e incluso, antes de carácter generalmente público, y a veces también privado, que garantizan determinadas características de los alimentos. La certificación que amparan debe ser cumplida en todos los parámetros y responden de su cumplimiento ante la Administración pública correspondiente. En todo caso deben garantizar niveles de calidad superiores a los exigidos por la legislación o incluso características alimentarias que aunque no se hallen legisladas, supongan una mejora objetiva considerable del producto.

13) NORMAS ISO RELACIONADAS CON LA CALIDAD DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

- ISO 9000:2000 Sistemas de gestión de la calidad. Fundamentos y vocabulario (UNE-EN ISO 9000:2000).
- ISO 9000:2000 Gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. Parte 3: Directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:1994 al desarrollo, suministro, instalación y mantenimiento de soporte lógico (UNE-EN ISO 9000-3:1998).
- ISO 9000-4:1993 Normas para la gestión de la calidad y aseguramiento de la calidad. Parte 4: Guía para la gestión de seguridad de funcionamiento.
- ISO 9001:2000 Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos (UNE-EN ISO 9000-1:2000).
- ISO 9004:2000 Sistemas de gestión de la calidad. Directrices para la mejora del desempeño (UNE-EN 9004:2000).
- ISO 10005:1995 Gestión de la calidad. Directrices para los planes de la calidad (UNE 66904-5:1996).
- ISO 10006:1997 Gestión de la calidad. Directrices para la calidad en la gestión de proyectos (UNE 66904-6:2000).
- ISO 10007:1995 Gestión de la calidad. Directrices para la gestión de la configuración (UNE-EN ISO 10007:1997).
- ISO 10011-1:1990, 10011-2:1991, 10011-3:1991 Reglas generales para la auditoria de los sistemas de la calidad. Partes 1,2 y 3: Auditoria revisada como norma ISO 19011 (EN 30011-1, 2 y 3:1993).
- ISO 10012-1:1992, ISO 10012-2:1997 Requisitos de aseguramiento de la calidad para los equipos de medida Parte 1 Sistema de confirma-

- ción metrológica de los equipos de medida, parte 2 Directrices para el control de los procesos de medida.
- ISO 10013:1995 Directrices para el desarrollo de los manuales de calidad.
 - ISO/TR 10014:1998 Directrices para la gestión de la economía de calidad.
 - ISO 10015:1999 Gestión de la calidad. Directrices para la formación.
 - ISO/TR 10017:1999 Directrices sobre técnicas estadísticas para la norma ISO 9001:1994.
 - ISO 14001:1996 Sistemas de gestión medioambiental. Especificaciones y directrices para su utilización (UNE-EN ISO 14001:1996).
 - ISO 19011:2002 Directrices para la auditoria de sistemas de gestión de la calidad y/o medioambiental.
 - CEI 60300-1 Gestión de la seguridad de funcionamiento.
 - ISO/CEI 17025:1999 Requisitos generales para la competencia de laboratorios de comprobación y calibración.
 - ISO/TS 16949:1999 Automoción (anterior QS 9000) Requisitos de los sistemas de la calidad.
 - EN 729-1, 2, 3 y 4:1994 Requisitos de calidad para el soldeo: soldeo por fusión de materiales metálicos parte 1 Directrices para su selección y utilización, parte 2 requisitos de calidad completos, parte 3 requisitos de calidad standard, parte 4 requisitos de calidad elementales (UNE-EN- 1, 2, 3 y 4:1995).
 - EN 45002:1989 Criterios generales para la evaluación de los laboratorios de ensayo (UNE 66502:1991).
 - EN 45003:1995 Sistemas de acreditación de laboratorios de ensayo y calibración. Requisitos generales relativos a su funcionamiento y reconocimiento (UNE-EN 45003:1995).
 - EN 45004:1995 Criterios generales para funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección (UNE-EN 45004:1995).
 - EN 45010:1998 Requisitos generales para la evaluación y acreditación de entidades de certificación (UNE-EN 45010:1998).
 - EN 45011:1998 Requisitos generales para las entidades que realizan la certificación de producto (UNE-EN 45011:1998).
 - EN 45012:1998 requisitos generales para entidades que realizan la evaluación y certificación de sistemas de calidad (UNE-EN 45012:1998).
 - EN 45013:1989 Criterios generales relativos a organismos de certificación que realizan certificación de personal (UN E 66513:1991).

- EN 45014:1998 Criterios generales para efectuar la declaración de conformidad del suministrador (UNE-EN 45014:1998).
- EN 45020:1997 Normalización y actividades relacionadas. Vocabulario general (UNE-EN 45020:1998).
- EN 46001:19996 y EN 46002:1993 Sistemas de calidad: productos sanitarios requisitos particulares de aplicación de las normas EN ISO 9001 y 9002.

El nuevo panorama en la regulación de los medios audiovisuales y las comunidades autónomas¹

Mabel López García

Departamento de Derecho Público de la UMA

SUMARIO²: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MARCO JURÍDICO GENERAL DE PARTIDA. 2.1. El plano técnico o del soporte. 2.2. El plano de la comunicación social. 3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA EVOLUCIÓN DE SU MARCO COMPETENCIAL EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. 3.1. Los Estatutos de Autonomía originarios y la Constitución española. 3.2. El condicionante de las competencias autonómicas por el Estatuto de Radio y Televisión de 1980. 3.3. Reconocimiento progresivo de mayores competencias a las Comunidades Autónomas. 3.4. La cuestión de fondo. 4. EL HORIZONTE INMEDIATO DE LA REGULACIÓN AUDIOVISUAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 4.1. La proyectada reforma general del sector audiovisual. 4.2. Limitada, hasta hoy, puesta en práctica de la reforma: La Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal y su significado para las Comunidades Autónomas. 4.3. Previsiones establecidas en las nuevas reformas estatutarias. 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La regulación de los medios audiovisuales ofrece hoy por hoy en España, un entramado legislativo compuesto por un conjunto profuso y asistemático de normas y necesitado, por tanto, de la oportuna sistematización.

¹ El presente trabajo tiene como origen una comunicación presentada en las XIII Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación, celebrada en Zaragoza los días 26 y 27 de octubre de 2006.

² Abreviaturas: art.: Artículo; d.a.: disposición adicional; d.d.u.: disposición derogatoria única; d.t.: disposición transitoria; CE: Constitución Española; BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales; BOE: Boletín Oficial del Estado; f.j.: fundamento jurídico; ERTV: Ley 4/1980, de 10 de enero, Estatuto de Radio y Televisión; LOTel: Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; LTP: Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; LTC: Ley

Ese entramado es producto de una progresiva evolución legislativa en la que, tras la promulgación de la Constitución de 1978, al Estatuto de Radio y Televisión de 1980 (ERTV)³, norma básica y referencial del audiovisual, se fueron superponiendo muchas otras normas específicas para permitir la explotación de la radio y la televisión por sujetos distintos del Estado, así como la apertura del sector a las nuevas modalidades tecnológicas.

Pues bien, un dato característico de dicha evolución ha sido el progresivo protagonismo asumido por las Comunidades Autónomas, como reguladoras y responsables de la provisión de servicios de radio y televisión. En efecto, declarada la radio y la televisión por el ERTV, en principio, como un servicio público de titularidad estatal –cuya gestión indirecta por entes privados sólo tuvo lugar a partir de 1988 con la Ley de Televisión Privada (LTP)–, las Comunidades Autónomas no tardaron en asumir la gestión del llamado “tercer canal” de televisión en virtud de concesión estatal, asumiendo también posteriormente, nuevas competencias sobre radio en frecuencia modulada y televisión digital terrestre. A ello se añade el importante punto de inflexión que supone la reforma del sector audiovisual proyectada por el Gobierno de la Nación en 2005 y que ha comenzado ya a hacerse realidad, así como el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía actualmente en curso.

En el presente trabajo vamos a sintetizar el ámbito actual de las competencias reguladoras y de prestación de servicios audiovisuales por las Comunidades Autónomas, y realizar un esbozo del nuevo horizonte de la descentralización autonómica en el campo de los medios audiovisuales.

46/1993, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión; LTelS: Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite; LTelC: Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable; LTLOT: Ley 41/1995, de 22 de diciembre, por la que se reguló la Televisión Local por Ondas Terrestres; LMFAOS 66/1997: Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social; LGTel 11/1998: Ley 11/1998, de 24 de abril, General de las Telecomunicaciones; LGTel 32/2003: Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de las Telecomunicaciones; LRTVTE: Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de titularidad estatal; núm.: número; RTVE: Radio Televisión Española; RNE: Radio Nacional de España; TVE: Televisión Española; TC: Tribunal Constitucional; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional.

³ La Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de Radio y Televisión, ha estado vigente hasta su derogación por la Ley de Radio y Televisión de titularidad estatal de 2006. No obstante, queda subsistente a efectos de la Ley del Tercer Canal de Televisión y la Ley de Televisión Privada, como veremos.

2. EL MARCO JURÍDICO GENERAL DE PARTIDA⁴

En el ámbito de los medios audiovisuales confluyen dos planos: el plano técnico o del soporte (telecomunicaciones) y el estricto plano de la comunicación social⁵. La primera materia, como régimen general de las comunicaciones, telecomunicaciones y radiocomunicación es competencia exclusiva del Estado (149.1.21 CE). La segunda, en cambio, como régimen general de los medios de comunicación social es competencia compartida del Estado y las Comunidades Autónomas (149.1.27), las cuales en virtud de la correlación bases-desarrollo que éste último precepto consagra, podrán ejercer sobre el sector y en el ámbito de sus competencias, potestades tanto de ordenación como de desarrollo de la actividad audiovisual.

2.1. El plano técnico o del soporte

La regulación de las telecomunicaciones –por referirnos a los antecedentes más inmediatos– se llevó a cabo por la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOTel), la cual configuró las telecomunicaciones como un servicio público de titularidad estatal, objeto de prestación directa por el sector público o en su caso indirecta concesional por entidades privadas. De esta manera, las diversas modalidades técnicas de transmisión de la comunicación audiovisual (transporte de señal radioeléctrica, cable, satélite, etc.) eran en sí mismas un servicio público que requería concesión. Todo ello al margen de que la propia actividad de comunicación social (explotación de la radio, la televisión, etc.), configurada asimismo y en cuanto tal como servicio público, requiriese concesión si no era prestada por el Estado (por RTVE).

Pero la LOTel (y con ella su fundamental previsión: la “publicatio” de las telecomunicaciones) será posteriormente derogada en el proceso de “liberalización” de las telecomunicaciones. Como primer paso en ese proceso, la ruptura del monopolio estatal de los servicios técnicos, soporte de la comunicación social, se produjo en 1995⁶ al quedar liberalizadas las telecomunicacio-

⁴ Véase CARLÓN RUIZ, M. (2000): *“Régimen de la telecomunicaciones. Una perspectiva convergente en el Estado de las Autonomías”*, Madrid, La Ley. SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (1999): *Derecho público de los medios audiovisuales radiodifusión y televisión*, Granada, Comares.

⁵ Al referirnos a la división técnica-social, lo hacemos siguiendo una lógica conceptual y real, pero no estrictamente legislativa, como podremos comprobar.

⁶ Con la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite.

nes por satélite como consecuencia del derecho comunitario⁷ (para prestar dicho servicio técnico sería necesario obtener una autorización y ya no una concesión). Esta medida tomada para un ámbito sectorial fue luego generalizada: primero por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones (LGTel 11/1998), que derogó a la LOTel⁸, y finalmente por la vigente Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones (LGTel 32/2003), con la que se entra en un régimen de libertad y libre competencia para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, incluidos los soportes de los medios audiovisuales. Y ello, porque la LGTel 2003 otorga a ese respecto una habilitación general e inmediata para dicha prestación con el único requisito de su previa notificación a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (lo que no excluye que si a tal fin se utiliza el espectro radioeléctrico deba obtenerse el correspondiente título demanial administrativo).

2.2. El plano de la comunicación social

En el plano de la comunicación social, como hemos dicho, la regulación del sector se realizó, tras la Constitución española, a través del ERTV, en el que se define la radio y la televisión como un servicio público esencial cuya titularidad corresponde al Estado⁹. Esto tendrá dos consecuencias importantes: primera, la imposibilidad de la explotación privada de medios audiovisuales salvo que se obtenga la necesaria concesión administrativa de dicho servicio público¹⁰, (posibilidad hecha efectiva para la televisión con la Ley 10/1988, de

⁷ Concretamente por las modificaciones producidas en la normativa comunitaria como consecuencia de la aprobación de la Directiva 94/64/CEE, de 31 de octubre de 1994, por la que se modifican las Directivas 88/301/CEE, de 16 de mayo de 1988, relativa a la competencia de los mercados de terminales de telecomunicaciones y 90/388/CEE, de 28 de junio de 1990, relativa a la competencia en los mercados de servicios de telecomunicaciones.

⁸ Sin embargo, quedan vigentes aún los preceptos de la LOT 31/1987 por los que se establecen el régimen aplicable a los servicios de radiodifusión y televisión en el marco de la comunicación social. Véase la d.d.ú. b) de la LGTel 32/2003 y d.t. 6ª de la LGTel 11/1998.

⁹ Art. 1 del ERTV.

¹⁰ Respecto a la posibilidad de creación de medios de comunicación privados se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, reconociendo la existencia de la televisión privada como una opción del legislador (SSTC 12/1982, 74/1982, 79/1982; 106/1986; 88/1995, entre otras).

televisión privada [LTVP]¹¹); y segunda, el que también la explotación de la radio y la televisión por las Comunidades Autónomas quedara sujeta a ese mismo requisito concesional a su favor (lo que hizo efectivo como luego veremos la Ley del Tercer Canal).

Estas previsiones del ERTV fueron concretadas posteriormente por la LOTel que en sus preceptos relativos a la comunicación social¹² –únicos vigentes aún, una vez que la LOTel fue derogada por la LGTel 2003–, estableció la “publicatio” de los servicios de radiodifusión sonora y televisión, en cuanto tales y al margen del régimen aplicable a los servicios de telecomunicaciones, soporte de los citados servicios de difusión, en los siguientes términos. La televisión por ondas terrestres se configura como un servicio público a prestar en régimen de gestión directa por el Estado o sus Entes Públicos, o en régimen de gestión indirecta mediante concesión administrativa estatal a través de personas físicas o jurídicas. En el ámbito de la radiodifusión, las competencias sobre el servicio para la explotación de la onda corta y larga están atribuidas exclusivamente al Estado o sus entes públicos; en onda media la explotación se podrá realizar mediante la gestión directa por el Estado o sus Entes Públicos y mediante la gestión indirecta previo otorgamiento de concesión a personas físicas o jurídicas; y en la banda de frecuencia modulada, la LOTel contempla una gestión directa compartida entre Estado y las Comunidades Autónomas, y una gestión indirecta (concesional) por los entes locales y los particulares otorgada asimismo en términos compartidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

¹¹ Cuya novedad fue la de posibilitar la creación en cobertura estatal de nuevos canales de televisión gestionados por sociedades anónimas en régimen de concesión administrativa, que permitiría el pluralismo de los medios de comunicación, pero sin alejarse del designio publicante mantenido por el ERTV, dado que lo que regula la Ley es la gestión indirecta del servicio público esencial de televisión previa concesión, como ya se hizo para la radio por la LOTel. Actualmente tienen concesión para la gestión indirecta Antena 3 de Televisión, S.A.; Sogecable, S.A. y Gestevisión Telecinco, S.A. (Resolución de 10 de marzo de 2000, de la Secretaría General de Comunicaciones, BOE núm. 61 de 11 de marzo de 2000); Veo Televisión, S.A. y Sociedad Gestora de Televisión Net TV, S.A. (Resolución de 13 de diciembre de 2000, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, BOE núm. 8, de 9 de enero de 2001) y la sociedad Gestora de Inversiones Audiovisuales La Sexta, S.A. (Resolución de 30 de noviembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2005).

¹² Artículos 25, 26, 36 y d.d. 6ª de la LOTel.

Pero el plano de la comunicación social no queda configurado exclusivamente por el esquema expuesto, sino que una serie de normas sectoriales vinieron a complementar las previsiones del ERTV y la LOTel.: la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, por la que se reguló la Televisión Local por Ondas Terrestres (LTLOT), la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de Telecomunicaciones por Cable (LTelC), la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite (LTelS), la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (LMFAOS 66/1997), que regulan los servicios públicos de radiodifusión sonora y de televisión digital terrenal. Todas estas normas, salvo en el supuesto de la LTelS, anteriormente referida, mantenían la necesidad de concesión para la prestación del servicio público de radio y televisión, partiendo del criterio consagrado por el ERTV.

Todo ello, sin perjuicio de la Ley 46/1993, de 3 de diciembre del Tercer Canal (LTC), y las previsiones de las anteriores normas –modificadas en su mayoría–, referentes a las Comunidades Autónomas, cuestión que ahora abordaremos.

3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA EVOLUCIÓN DE SU MARCO COMPETENCIAL EN MATERIA DE RADIO Y TELEVISIÓN

Como hemos visto, el ERTV de 1980, norma de cabecera de todo el sector, consagró un modelo de servicio público de radiotelevisión basado en la absoluta titularidad estatal de la radio y televisión. Eso sí, con la posibilidad de que las Comunidades Autónomas gestionaran directamente un canal de televisión –repárese– de titularidad estatal, para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma (“tercer canal de televisión” regulado por la Ley 46/1993, de 3 de diciembre [LTC]).

Esta configuración por el ERTV de la radiotelevisión como un servicio público de titularidad estatal planteaba una serie de problemas respecto a su constitucionalidad, en cuanto que aquélla podía exceder de la competencia del legislador estatal derivada del artículo 149.1.27, además de entrar así en conflicto con situaciones jurídicas con base constitucional, previas a la aprobación del ERTV, y mediatizar el contenido competencial de las Comunidades Autónomas sobre sus propios servicios de radiotelevisión. Sin embargo, como veremos, el propio devenir de los hechos resolvió en la práctica la situación.

3.1 Los Estatutos de Autonomía originarios y la Constitución Española

Cataluña y el País Vasco, que accedieron a la autonomía por la vía rápida asumieron en sus Estatutos, aprobados en 1979, las competencias que en materia de medios de comunicación les otorga la Constitución conforme al reparto bases-desarrollo¹³ (reparto que, en principio, permitía la titularidad de las Comunidades Autónomas sobre unos propios servicios de radiotelevisión, pero que, sin embargo, el ERTV vendría a impedir conforme a lo expuesto).

En el Estatuto de Cataluña, la asunción de las competencias (regulación y creación de medios propios) se hizo con expresa supeditación a lo que dispusiera la legislación básica (ERTV) y con la identificación de su televisión con la de un tercer canal de titularidad estatal concedido a la Comunidad Autónoma. En cambio, el Estatuto de Autonomía vasco efectúa la atribución directamente, desvinculada de la necesidad del título habilitante que proclama el ERTV. De este modo la Comunidad Vasca explotaría su televisión no como concesionaria sino como titular del servicio, además de la posibilidad de disponer en concesión para su ámbito territorial de un tercer canal de titularidad estatal. La fórmula competencial utilizada por los Estatutos del resto de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía rápida (Galicia y Andalucía), siguió el esquema del Estatuto catalán, supeditando su competencia en la materia a lo dispuesto por la normativa estatal y precisando la obligación por parte del Estado de otorgar la gestión del tercer canal de televisión a la Comunidad Autónoma en el ámbito territorial que le es propio. Por su parte, las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía lenta, asumieron las competencias derivadas del artículo 149.1.27 de la Constitución en términos dispares para dar así el siguiente cuadro:

El modelo del País Vasco, con competencia propia en la materia; las Comunidades de Cataluña, Galicia y Andalucía, al igual que, bajo otras fórmulas, Valencia, Canarias y Navarra cuyos Estatutos sometían su competencia a la regulación estatal básica y a la concesión de la gestión de un tercer canal de televisión de titularidad estatal para su ámbito territorial; y el modelo de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-León, Extremadura, Las Islas Baleares, Madrid y Castilla la Mancha que no asumieron las competencias en esta materia hasta 1992, en virtud de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas

¹³ 149.1.27 CE.

que accedieron a la autonomía por la vía lenta y las anteriores reformas de sus Estatutos.

3.2. El condicionante de las competencias autonómicas por el Estatuto de Radio y Televisión de 1980.

La supeditación de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas –salvo en el caso del País Vasco– a lo que estableciera el ERTV tenía consecuencias relevantes:

En primer lugar en cuanto al fondo, porque en el sector de la radio, y aunque el ERTV no acotaba los términos y casos en los que las hipotéticas competencias de las Comunidades Autónomas debían ser ejercidas para la difusión por este medio, la titularidad estatal sobre este servicio público, que dicho ERTV consagraba, venía a dejar al margen tal hipótesis y porque en el caso de la televisión la “autolimitación estatutaria”¹⁴ había reducido la competencia autonómica a la gestión en concesión de un tercer canal estatal. Concesión que actualmente tienen otorgada País Vasco (1984), Cataluña (1984), Galicia (1985), Andalucía (1988), Comunidad Valenciana (1988), Madrid (1988), Canarias (1988), Castilla-La Mancha (2001), Baleares (2004), Extremadura (2004), Asturias (2004), Aragón (2004) y Murcia (2005).

En segundo lugar, y en cuanto a la forma, tanto el ERTV como la LTC obligaban a que los servicios de radiotelevisión de las Comunidades Autónomas se ajustasen orgánica y funcionalmente a los criterios establecidos para el Ente Público Estatal Radio y Televisión Española y sus sociedades¹⁵ (consejo de administración, consejos asesores y director general).

3.3. Reconocimiento progresivo de mayores competencias a las Comunidades Autónomas

No hay duda de que esta rigidez en el reconocimiento de competencias radiotelevisivas a las Comunidades Autónomas, fundada en las previsiones del ERTV, chocaba con las hipótesis abiertas por el art. 149.1.27 de la Constitución. De ahí que primero por la jurisprudencia constitucional –en materia de

¹⁴ Expresión utilizada por SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (1999): *Derecho público de los medios audiovisuales radiodifusión y televisión*, Granada, Comares, p. 87.

¹⁵ Radio Nacional de España (RNE) y Televisión Española (TVE).

radio- y luego por las normas específicas sucesivamente superpuestas al ERTV, progresivamente se fueron aumentando las competencias de las Comunidades Autónomas. Así, la LOTel en el ámbito de la radio analógica, según ya hemos visto, y en el de la televisión una serie de normas a las que hacemos referencia sucinta:

La Ley 25/1994, modificada en 1999, sobre actividades de radiodifusión televisiva reconoce tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, competencia de control e inspección respecto a la programación del tercer canal de televisión, y de los servicios de televisión sobre los que corresponda a las Comunidades Autónomas otorgar el título habilitante.

La LTLOT de 1995, omitió toda referencia a la titularidad y atribuyó a las Comunidades Autónomas la competencia para determinar el número de concesiones de televisión local¹⁶, adjudicarlas y desarrollar la Ley dentro de sus competencias, incluido el régimen sancionador. Aunque el desarrollo normativo no tuvo lugar, por lo que no pudo llevarse a cabo el proceso de concesión, (que se ha iniciado ahora tras la modificación sufrida en los últimos años en el marco normativo originario¹⁷, conforme a la cual la televisión local se reconfigura como digital) las Comunidades Autónomas mantienen la competencia para otorgar la concesión.

Igualmente la LTelC con su Reglamento¹⁸, hoy derogada parcialmente por la LGTel 32/2003, otorgó a las Comunidades Autónomas diferentes competencias, entre otras: aprobar las demarcaciones territoriales que superasen un término municipal y las correspondientes potestades de inspección y sancionadoras. Tras la entrada en vigor de la LGTel 32/2003 los servicios de ra-

¹⁶ Conforme al ERTV y la normativa originaria, los entes locales no gozan de competencia alguna en el ámbito del sector audiovisual, lo cual no fue obstáculo para evitar la aparición de éstas tanto por iniciativa privada como pública. La situación llevó a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto, el cual negó la ilegalidad de las emisoras y reclamó al legislador la regulación de estas modalidades televisivas. Véase: ROZADOS OLIVA, M.J. (2001): "La regulación de las televisiones locales por ondas en Andalucía". *Revista de Estudios de la Administración local*, nº 286-287, mayo-diciembre.

¹⁷ Véase la Ley de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social 53/2002 y 62/2003 y la Ley 10/2005, de 14 de junio, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre, de Liberalización de la Televisión por Cable y Fomento del Pluralismo.

¹⁸ Real Decreto 2066/1996, de 13 de septiembre.

dio y televisión por cable han quedado liberalizados, y sujetos sólo a una autorización administrativa, que corresponde otorgar a las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, la Ley 66/1997 de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social (LMFAOS 66/1997), al regular en su disposición adicional 44¹⁹ los servicios públicos de radiodifusión sonora y de televisión digital terrenal, lo que hace sin pronunciarse sobre el titular de tales servicios públicos, determina rotundamente que las concesiones para su gestión indirecta se otorgará por el Estado si su ámbito es estatal y por la Comunidad Autónoma si es autonómico o local.

3.4. La cuestión de fondo

La cuestión de fondo que subyace bajo todo el entramado legislativo analizado es si las Comunidades Autónomas tienen competencia propia en materia de radio y televisión. A lo que debemos contestar: sí, tanto de desarrollo como de ejecución (respetando la normativa estatal básica) conforme a la Constitución (art. 149.1.27) y, en principio, a sus Estatutos de Autonomía. Lo que, sin embargo, sucede es que los originarios Estatutos de Autonomía se autolimitaron por lo que dijera el ERTV, el cual, junto con la LTC "estatificó" toda la actividad tras declararla servicio público, sin posibilidad de que las Comunidades Autónomas tuvieran competencias propias en la materia.

Ya hemos precisado que ese estricto resultado se ha ido matizando progresivamente por la legislación sectorial, configurándose de este modo un bloque normativo confuso sobre el que ciertamente se intentó poner orden con un Proyecto de Ley reguladora del Servicio Público de Televisión Autonómica²⁰, que, sin embargo, no llegó a aprobarse como consecuencia de la caduci-

¹⁹ Modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

²⁰ El proyecto establecía la titularidad por parte de las Comunidades Autónomas del servicio público de televisión autonómica, precisando las competencias de éstas para su organización, dirección y gestión, pudiendo optar entre la doble modalidad gestora (directa o indirecta), o por ambas; así como la posibilidad de regular su organización sin condicionante alguno, como los que hasta ahora habían mantenido el ERTV y la LTC. BOCG. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 98.1, de 30 de diciembre de 1997.

dad²¹ de la iniciativa por disolución de las Cortes Generales²², manteniéndose por ello el mismo esquema hasta ahora expuesto. En cualquier caso, la evolución legislativa en la materia ha tendido hacia una apertura competencial por la cual el Estado se aleja cada vez más de su monopolio histórico sobre el sector, y que halló su principal y última expresión, –en lo que respecta al reconocimiento de competencias a las Comunidades Autónomas– en la LMFAOS 66/1997 que, en efecto, atribuye competencia a las Comunidades autónomas en su respectivo ámbito, en materia de radio y televisión digital.

Pero la problemática siguió latente y ha venido a complicarse aún más tras las recientes disposiciones de algunas Comunidades Autónomas. Nos referimos a las reformas de los Estatutos de Autonomía de Valencia, Cataluña y Andalucía, en las que más adelante nos detendremos. Aunque ya con anterioridad Cataluña, a través de su Ley de comunicación audiovisual²³ y Valencia, mediante su Ley del sector audiovisual²⁴, ampliaron sus competencias en la materia.

4. EL HORIZONTE INMEDIATO DE LA REGULACIÓN AUDIOVISUAL Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El sector audiovisual en España, como hemos podido comprobar, ha estado regido hasta el momento por un bloque normativo hecho de normas fragmentarias aprobadas al paso del avance de la técnica y en paralelo al proceso de liberalización de las telecomunicaciones, lo que hace que cualquiera que pretenda acercarse a esta materia se encuentre en primer lugar desconcertado y posteriormente asombrado de tan deficiente regulación, en la que cada norma complementa y completa a la anterior.

²¹ Caducidad probablemente provocada dado que chocaba con el impulso de la televisión digital terrestre que era lo que políticamente interesaba.

²² BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 543, de 4 de febrero de 2000.

²³ Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.

²⁴ Ley 1/2006, de 19 de abril, del Audiovisual de Valencia.

4.1. La proyectada reforma general del sector audiovisual

Esta situación llevó en 2005 al Gobierno de la Nación a hacer público un plan de reforma global del sector audiovisual que ya se ha empezado a poner en práctica. El plan, acorde con los principios de neutralidad tecnológica, liberalización de la prestación, obligaciones de servicio público, pluralismo y derechos de los ciudadanos; incluye la aprobación de una Ley General Audiovisual, una Ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales²⁵, una Ley del Servicio Público de Radio y Televisión de titularidad Estatal²⁶, así como dos Reales Decretos de modificación del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital²⁷ y del Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada²⁸.

Pero motivos más cercanos a la lógica política que a la jurídica parecen estar retrasando esta reforma. En efecto, el plan de reforma, tenía en su origen una lógica sistemática perfectamente coherente con el bloque de la constitucionalidad y el esquema de los artículos 149.1.21 y 149.1.27 de la Constitución, eje central de todo el entramado normativo. Pero esta lógica se ha visto un tanto frustrada dado el desorden en la aprobación de los citados proyectos normativos.

La Ley General Audiovisual, en estos momentos aún en fase de borrador, constituiría la norma básica en la materia de acuerdo con el art. 149.1.27 de la CE, y en su virtud quedaría liberalizado el sector, que dejaría de ser en su totalidad un servicio público (servicio público subjetivo) para constituirse como un servicio liberalizado, aunque regulado y a prestar en libre competencia. En principio, pues, cualquier persona física o jurídica, con nacionalidad o domicilio social en un Estado miembro de la Unión Europea, podría prestar el servicio de difusión de radio o televisión tan sólo con la previa notificación a la Administración competente, salvo en el supuesto de que se preste el servicio

²⁵ Ambas aún en fase de borrador, disponibles en <http://fes.ugt.org/RTVE/portada.htm>

²⁶ Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal.

²⁷ Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y el Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Prestación del Servicio de Televisión Digital.

²⁸ Real Decreto 946/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba la incorporación de un nuevo canal analógico de televisión en el Plan Técnico Nacional de Televisión Privada, aprobado por el Real Decreto 1362/1988, de 11 de noviembre.

por ondas hertzianas en cuyo caso será necesario disponer de licencia –repárese ya no concesión– que otorgará el Estado o las Comunidades Autónomas según el ámbito de la prestación (nacional o autonómico). Únicamente, se considerarán servicios públicos de radio y televisión (servicio público objetivo) los servicios de difusión por ondas hertzianas que preste el sector público (estatal, autonómico o local), lógicamente en paralelo a los que preste el sector privado bajo el régimen citado; aunque a estos últimos servicios de difusión de radio y televisión, independientemente de la técnica utilizada para la difusión de sus contenidos, pueden imponérseles obligaciones de servicio público al objeto de proteger el pluralismo y los derechos de los ciudadanos.

Acorde con lo anterior y dada la proyectada liberalización del sector que consagraría la Ley General Audiovisual, surge la necesidad de una Ley del Servicio Público de Radio y Televisión de Titularidad Estatal (es decir de la radio y televisión del sector público estatal), la única ley de las proyectadas en la reforma efectivamente aprobada por el momento (Ley 17/2006, de 5 de junio), que deroga en parte el ERTV, pero no adquiere el carácter de norma básica que éste tenía dado que la norma básica sería la proyectada Ley General Audiovisual, aún no aprobada.

El plan de reforma proyectado se completa con la Ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, por la que se creará un organismo administrativo independiente que en el marco de las competencias directas del Estado vele por el respeto de los derechos y libertades en el ámbito de los medios de comunicación, y que se supone garantizará el mantenimiento del pluralismo, de la transparencia en los medios, de los derechos de los ciudadanos y los intereses socioculturales, garantizando que en la programación de radio y televisión se respeten los principios constitucionales y la legislación vigente para la protección de los telespectadores y radioyentes. Configurándose de este modo, una administración independiente cuyas decisiones ponen fin a la vía administrativa aunque con la eficacia de un laudo arbitral sometido a la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.

4.2. Limitada, hasta hoy, puesta en práctica de la reforma: la Ley de Radio y Televisión de Titularidad Estatal y su significado para las Comunidades Autónomas.

La Ley 17/2006 de Radio y Televisión de Titularidad Estatal (LRTVTE), supone el segundo cambio real hecho efectivo entre las medidas de reforma del sector audiovisual iniciadas por el Gobierno. El primer cambio se dio con la modificación del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Terrestre y

del Plan Técnico Nacional de Televisión Privada. En virtud de esta última se amplió a la emisión en abierto la concesión de televisión privada hecha a Sogecable (Canal+ que ha pasado a ser el canal Cuatro), y se otorgó la concesión de un nuevo canal analógico: la Sexta. Y aún, quedan por aprobar la Ley General Audiovisual y la Ley de Creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, todavía en fase de borrador; las cuales, en nuestra opinión, deberían haber sido el primer cambio real llevado a cabo, dado que todas las modificaciones producidas en este ámbito se han realizado conforme a un criterio conjunto en el que la Ley General Audiovisual constituye la base para su expresión normativa.

Centrándonos, pues, en esta LRTVTE ya aprobada, queda transformado el régimen de la radio televisión pública estatal (Ente Público RTVE, regulado hasta ahora por el ERTV 1980), que será gestionado por un nuevo ente: la Corporación de la Radio y la Televisión Española, S.A., y bajo las nuevas claves de su funcionamiento como servicio público objetivo, en las que ahora no podemos detenernos. Pero en lo que nos interesa, conviene precisar que aunque la nueva LRTVTE ha derogado expresamente el ERTV de 1980, lo mantiene vigente en cuanto a la televisión hoy explotada al amparo de la LTC y la LTP. ¿Qué quiere decir esto?, pues que todo el régimen aplicable a la radiotelevisión gestionada por el Estado será ya el de la nueva LRTVTE y no el previsto por el ERTV, que por eso y a tal efecto se deroga, aunque, en cambio, el régimen hasta hoy aplicable a la televisión privada (LTP) y la televisión de cobertura autonómica (en esencia la LTC) se mantiene vigente, incluso en los aspectos que directa o subsidiariamente estaban regidos por el ERTV de 1980, que por eso y sólo respecto de estos dos últimos ámbitos queda subsistente, ciertamente hasta que tengan lugar otros cambios normativos que ahora referiremos.

En definitiva, al menos transitoriamente, las Comunidades Autónomas seguirán siendo concesionarias de la gestión directa de un tercer canal de televisión de titularidad estatal, siendo este título el habilitante y condicionante de la gestión de la radio y televisión autonómica por los respectivos organismos públicos de Radiotelevisión de las Comunidades Autónomas.

En cambio, una vez se apruebe la Ley General Audiovisual proyectada se producirá la liberalización de la radio y la televisión, consecuencia del paso del servicio público subjetivo al servicio público objetivo, y con ello la explotación de la radio y la televisión por las Comunidades Autónomas no estará sujeta ya al ERTV y su alcance sino a la Ley General Audiovisual, que cuando se apruebe será la norma básica. Entonces, y conforme a ella las Comunidades Autónomas tendrán libertad para regular la radio y la televisión de su titularidad y

competencia, ciertamente en el marco de lo previsto para la radiotelevisión de explotación pública como servicio público objetivo. Sin embargo, como hemos dicho, la Ley General Audiovisual no se ha aprobado, y por ello se mantiene la vigencia parcial del ERTV, constituyendo la recién aprobada LRTV-TE, sólo una norma reguladora del servicio estatal de radio y televisión de difusión territorial estatal e internacional, sin efecto alguno sobre la regulación y difusión autonómicas.

Por lo demás la emisión digital y la conversión de la emisión analógica a la digital en cobertura autonómica, seguirá también regida conforme a la legislación vigente: el actual Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre²⁹, que prevé que éste se gestione en régimen de gestión directa ajustándose a lo establecido en el ERTV y en la LTC, y en su gestión indirecta por particulares, en virtud de concesión de la Comunidad Autónoma. Todo ello hasta que se apruebe la legislación que lo sustituya (en su momento la Ley General Audiovisual).

4.3. Previsiones establecidas en las nuevas reformas estatutarias

Si atendemos a las reformas de los Estatutos de Autonomía recientemente realizadas (Valencia³⁰, Cataluña³¹, y Andalucía³²) podemos comprobar como la descentralización autonómica de los medios de comunicación ha encontrado un definitivo punto de inflexión. Así por ejemplo, tanto el nuevo Estatuto de Cataluña como el de Andalucía, incluyen sus propios conceptos de competencia exclusiva, compartida y ejecutiva, reduciendo a meros principios o mínimo común, el contenido de la normativa básica que fije el Estado, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y los nuevos Estatutos. Esto chocaría frontalmente, en lo que aquí nos afecta, con la Ley General Audiovisual, norma básica del sector en proyecto, cuyo contenido abarcaría mucho más que una mera declaración de principios, salvo que se entienda que nos encontramos en la excepción referida, –algo que no resulta demasiado claro–. Pero profundicemos en el tema.

²⁹ Real Decreto 945/2005, de 29 de julio de 2005.

³⁰ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, BOE núm. 86 de 11 de abril de 2006.

³¹ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía para Cataluña, BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006.

³² Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

En la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril) las competencias de esta Comunidad no han variado en gran medida, asumiendo en el marco de las normas básicas del Estado “el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión y del resto de medios de comunicación en la Comunitat Valenciana”³³. Sin embargo, con posterioridad a la reforma del Estatuto, la Ley valenciana del sector audiovisual³⁴ establece expresamente la titularidad de la Comunidad sobre los canales múltiples digitales destinados a la cobertura de su territorio³⁵, lo cual en nuestra opinión no puede aceptarse jurídicamente si atendemos a la legislación vigente en el momento de aprobación de la Ley³⁶, en especial el ERTV, que además sigue siendo aplicable en lo que afecte al tercer canal de televisión, ya sea analógico o digital. Todo ello, salvo que el término “titularidad” se use en un sentido no técnico o que, como creemos que ha pasado, la Ley audiovisual de Valencia se haya adelantado a lo proyectado en el borrador de la Ley General Audiovisual. De igual manera hay que referirse, a la asunción de la “regulación íntegra de la organización autonómica en materia audiovisual adecuando las competencias y definiendo responsabilidades”³⁷, lo que en principio choca con los preceptos del ERTV y LTC que como vimos establecen los criterios de organización a los que ha de ajustarse la gestión del tercer canal de titularidad estatal (canal autonómico).

En Cataluña la reforma estatutaria ha ido mucho más allá en todos los aspectos y por supuesto en el ámbito de la comunicación. Es de destacar la asun-

³³ Art. 62 de la Ley Orgánica 1/2006.

³⁴ Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, del sector audiovisual.

³⁵ Art. 32 de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de Valencia.

³⁶ Véase la d.a.44 de la Ley 66/1997, el Real Decreto 2169/1998, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrenal, en la d.a.2 establece expresamente la transición digital para las concesionarias del servicio público esencial, vigente en el momento de aprobación de la Ley Audiovisual de Valencia, y el art. 2 del Real Decreto 945/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre y que establece: “la gestión directa del servicio se ajustará a lo establecido en la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y Televisión, y en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión, y a lo que en su caso, establezca la normativa que lo sustituya”.

³⁷ Art. 1.3 de la Ley 1/2006, del sector audiovisual de Valencia.

ción de la competencia exclusiva³⁸ en la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de autonomía local; así como de la competencia compartida³⁹ sobre la regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidas al público de Cataluña, y de la oferta de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña. A lo que se añaden las competencias sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y radiodifusión, la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña y la designación o participación de los miembros de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y el Consejo de Radio y Televisión.

Estas medidas no son sin embargo, las primeras que se toman en Cataluña. Con anterioridad a la reforma estatutaria, la Ley de comunicación audiovisual de Cataluña⁴⁰ incluye importantes reformas en el sector. Específicamente, en el ámbito de las telecomunicaciones –competencia exclusiva del estado en virtud del art. 149.1. CE–, atribuyó a la Comunidad competencias sobre planificación y gestión del espacio radioeléctrico, además de la participación en la planificación estatal sobre la base de que es un elemento instrumental de los servicios de comunicaciones. Regulando, a su vez, determinados aspectos de las telecomunicaciones en la medida en que participaban en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, principalmente los operadores de redes, los servicios de comunicación electrónica y los operadores de servicios de acceso condicional, regulando en este sentido determinadas obligaciones de transmisión, distribución, etc. de tales operadores.

Esta decisión por parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña, como precisa Souvirón Morenilla, es “un tanto discutible que, no obstante, pudiera

³⁸ que incluye de forma íntegra la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva, según su propia tipología de competencias (Art. 110 del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña).

³⁹ integrada por la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativa en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto (Art. 111 del nuevo Estatuto de Autonomía para Cataluña).

⁴⁰ Ley 22/2005, de 29 de diciembre.

hallar cierto fundamento en alguna jurisprudencia constitucional antecedente⁴¹ que, como criterio para la ubicación de una actividad en el artículo 149.1.21 CE (telecomunicaciones, competencia exclusiva del Estado) o en el 149.1.27 (medios audiovisuales, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas), evocó el carácter predominante que en esa actividad alternativamente tuvieran los aspectos técnicos (art. 149.1.21) o los de la comunicación y los contenidos audiovisuales (art. 149.1.27), e incluso resultar coincidente con algunas de las previsiones del Anteproyecto de Ley General Audiovisual que viene preparando el Estado⁴², y al que ahora nos vamos a referir. En este sentido el art. 69 del borrador de Ley General Audiovisual reconoce a las Comunidades Autónomas competencias para determinar la capacidad de dominio público radioeléctrico, al igual que el número y las características de las licencias que podrán hacer uso del dominio público planificado.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía contiene una ampliación importante de las competencias asumidas en el Estatuto de 1980. Las novedades, al igual que en la reforma estatutaria de Cataluña, no se limitan a los títulos competenciales, sino que afectan a la propia clasificación o tipología de competencias, definiendo lo que ha de entenderse por competencia exclusiva, compartida y ejecutiva. Además de establecer una cláusula de cierre en virtud de la cual todo aquello que no sea atribuido expresamente al Estado es competencia autonómica. En todo caso, el nuevo Estatuto andaluz muestra una evidente voluntad de encajar sus previsiones en el marco constitucional.

En cuanto a las competencias establecidas en materia de comunicación audiovisual, muy similares a las recogidas en el Estatuto catalán, destaca: a) la competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de la comunicación audiovisual de la Junta de Andalucía y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local (hasta aquí el precepto es prácticamente una copia del catalán, aunque Andalucía hace mención expresa a la competencia exclusiva para regular, crear y mantener todos los medios de comunicación social necesarios para el cumplimiento de sus fines); b) la competencia compartida sobre ordenación, regulación y control de los servicios de comunica-

⁴¹ Nota propia, véase la STC 168/1993, f.j. 4º.

⁴² SOUVIRÓN MORENILLA, J.M (2006): "La regulación de las telecomunicaciones y la Administración Local", *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, Madrid, INAP, en prensa.

ción audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Andalucía, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Andalucía. También participará en los procesos de designación de los miembros de los órganos de dirección de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones e igualmente tendrá competencia sobre las condiciones de los edificios para la instalación de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y radiodifusión. A su vez será función del Parlamento de Andalucía, el control de los medios de comunicación social dependientes de la Comunidad Autónoma y corresponderá al Consejo Audiovisual de Andalucía velar por los principios constitucionales.

Pero junto a todo esto, el Estatuto de Andalucía incluye un título específico, el título VIII, referido exclusivamente a los medios de comunicación social. En él destaca la mención expresa a los principios que han de regir la actividad de los medios de comunicación públicos gestionados directamente por la Junta de Andalucía y las Corporaciones locales, correspondiendo al Parlamento el control de los medios de comunicación gestionados directamente por la Junta de Andalucía a través de una comisión parlamentaria. Y la posibilidad de la Comunidad Autónoma de crear nuevos canales audiovisuales u otros medios de comunicación en el marco del ordenamiento jurídico la propuesta de reforma.

En definitiva y de todo lo expuesto, merece especial atención la posibilidad que abren los Estatutos de Autonomía de que las Comunidades Autónomas tengan canales de titularidad propia⁴³. Titularidad que aunque no se menciona expresamente en los Estatutos valenciano y catalán, se encuentra latente en la reciente regulación audiovisual, de las propias Comunidades Autónomas (la Ley 1/2006, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, o la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña).

Digamos en todo caso, que los nuevos Estatutos rompen con la autolimitación en materia de medios audiovisuales establecida por los Estatutos originarios, y que por ello en tanto no se apruebe la nueva Ley General Audiovisual y se derogue completamente el ERTV estaremos ante una situación normativa no exenta de confusión, que podría extenderse incluso tras la aproba-

⁴³ posibilidad contradictoria con lo dispuesto por el ERTV de 1980, ya hemos dicho no derogado en lo que afecta a la televisión de ámbito autonómico.

ción de la Ley General Audiovisual, dado el nuevo carácter de principios que los nuevos Estatutos otorgan a la normativa estatal básica. Confusión que quizá exija que de acuerdo con el art. 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, éste reinterprete el esquema competencial o en su caso declare la inconstitucionalidad de los preceptos estatutarios.

5. CONCLUSIONES

- 1) La regulación de los medios de comunicación audiovisuales se ha caracterizado históricamente por la centralización y monopolio estatal.
- 2) Las Comunidades Autónomas, en principio con posibilidad de tener competencias en la materia audiovisual de acuerdo al desglose constitucional bases-desarrollo se autolimitaron al someterse a la legislación estatal que regulase la materia y a la concesión de un tercer canal de titularidad estatal.
- 3) El avance tecnológico ha provocado un desarrollo en el ámbito audiovisual quedando regulado de manera sectorial en función de la técnica utilizada para la difusión de los mensajes comunicativos.
- 4) La descentralización de los medios de comunicación audiovisuales ha seguido una evolución progresiva conforme al desarrollo de la técnica y la evolución del Estado de las Autonomías.
- 5) La necesidad de un conjunto normativo sintético y ordenado ha originado un plan de reforma coherente con el sistema constitucional pero cuya aprobación parcial no deja una situación satisfactoria.
- 6) Las reformas de los Estatutos de Autonomía en el último año han ampliado la asunción de competencias autonómicas especialmente conforme a los nuevos medios de comunicación que puedan crearse.
- 7) La liberalización y descentralización estatal de los medios de comunicación audiovisuales choca con una progresiva centralización autonómica.

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2005 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

UE-1633 Reglamento (CE) n° 1722/2005 de la Comisión, de 20 de octubre de 2005, relativo a los principios para el **cálculo de los servicios de alquiler de viviendas a efectos** del Reglamento (CE, Euratom) n° 1287/2003 del Consejo sobre **la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado**
DOUE L 276, 21.10.2005, p. 5

UE-1634 Decisión 2005/706/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la movilización del **Fondo de Solidaridad de la Unión Europea** con arreglo al punto 3 del Acuerdo interinstitucional, de 7 de noviembre de 2002, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la financiación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que complementa el Acuerdo interinstitucional, de 6 de mayo de 1999, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario
DOUE L 269, 14.10.2005, p. 21

UE-1635 Decisión 2005/707/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la movilización del **instrumento de flexibilidad para una ayuda de rehabilitación y reconstrucción a los países afectados por el tsunami**, de conformidad con el punto 24 del Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999
DOUE L 269, 14.10.2005, p. 23

UE-1636 Decisión 2005/708/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la **revisión de las perspectivas financieras 2000-2006**
DOUE L 269, 14.10.2005, p. 24

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 4º trimestre de 2005.

UE-1637 Reglamento (CE) n° 1821/2005 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1653/2004 en lo relativo al **cargo de contable de las agencias ejecutivas**
DOUE L 293, 9.11.2005, p. 10

UE-1638 Decisión del Parlamento Europeo, de 28 de septiembre de 2005, sobre la adopción del **Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo** (2005/684/CE, Euratom)
DOUE L 262, 7.10.2005, p. 1

UE-1639 Decisión 2005/696/CE, Euratom del Consejo, de 3 de octubre de 2005, por la que se modifica el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para establecer las condiciones y límites del **reexamen por el Tribunal de Justicia de las sentencias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia**
DOUE L 266, 11.10.2005, p. 60

UE-1640 Decisión del Presidente del Tribunal de Justicia por la que declara que el **Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea** queda legalmente constituido
DOUE L 325, 12.12.2005, p. 1

UE-1641 Tribunal de Justicia, **Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea**, 2005/C 322/08 Constitución y composición de las Salas, elección de sus Presidentes y adscripción de los Jueces a las Salas; 2005/C 322/09 Criterios de atribución de asuntos a las Salas; 2005/C 322/10 Designación del Juez que sustituirá al Presidente del Tribunal de la Función Pública en calidad de Juez de medidas provisionales; 2005/C 322/11 Comunicación
DOUE C 322, 17.12.2005, p. 16

UE-1642 Decisión 2005/902/CE, Euratom del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, relativa al **orden de ejercicio de la Presidencia del Consejo**
DOUE L 328, 15.12.2005, p. 60

UE-1643 Decisión 2005/952/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, que modifica la Decisión 2001/264/CE por la que se adoptan las **normas de seguridad del Consejo**
DOUE L 346 29.12.2005, p. 18

UE-1644 Decisión 2005/960/CE, Euratom de la **Comisión**, de 15 de noviembre de 2005, por la que se modifica su **Reglamento interno**

DOUE L 347, 30.12.2005, p. 83

UE-1645 Modificaciones del **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia**

DOUE L 288, 29.10.2005, p. 51

UE-1646 Modificación del **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia**

DOUE L 298, 15.11.2005, p. 1

UE-1647 Información relativa a las declaraciones de la **República Francesa** y la **República de Hungría** sobre su **aceptación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre los actos a que se refiere el artículo 35 del Tratado de la Unión Europea**

DOUE L 327, 14.12.2005, p. 19

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

UE-1648 Decisión 2005/803/CE del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativa a la celebración de un **acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos

DOUE L 303, 22.11.2005, p. 38 y 39

UE-1649 Reglamento (CE) n° 2114/2005 del Consejo, de 13 de diciembre de 2005, sobre la aplicación del **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Corea en virtud** del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (**GATT**) de 1994

DOUE L 340, 23.12.2005, p. 1

UE-1650 Decisión 2005/929/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2005, relativa a la celebración de un **Acuerdo en forma de Canje**

de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Corea en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Corea en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994

DOUE L 340, 23.12.2005, p. 61 y ss

UE-1651

Decisión 2005/948/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Belarús por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Belarús sobre comercio de productos textiles

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Belarús por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Belarús sobre comercio de productos textiles

DOUE L 345, 28.12.2005, p. 21 y 23

UE-1652

Reglamento (CE) n° 1719/2005 de la comisión de 27 de octubre de 2005 por el que se modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2658/87 del Consejo, relativo a la **nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común**

DOUE L 286, 28.10.2005, p. 1

UE-1653

Reglamento (CE) n° 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los **controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad**

DOUE L 309, 25.11.2005, p. 9

UE-1654

Reglamento (CE) n° 1946/2005 del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2000, por el que se introducen **medidas comerciales excepcionales para los países y territorios participantes en, o vinculados al, Proceso de estabilización y asociación de la Unión Europea**

DOUE L 312, 29.11.2005, p. 1

UE-1655

Reglamento (CE) n° 2173/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de un **sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera** en la Comunidad Europea

DOUE L 347 30.12.2005, p. 1

UE-1656 Decisión 2005/924/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2005, sobre la lista de los **países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza** establecido en el artículo 26, letra e), del Reglamento (CE) n° 980/2005 del Consejo relativo a la aplicación de un **sistema de preferencias arancelarias generalizadas**
DOUE L 337, 22.12.2005, p. 50

III. AGRICULTURA

UE-1657 Decisión 2005/800/CE del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, relativa a la celebración del **Convenio internacional del aceite de oliva y las aceitunas de mesa de 2005**
Convenio internacional del aceite de oliva y las aceitunas de mesa de 2005
DOUE L 302, 19.11.2005, p. 46 y 47

UE-1658 Reglamento (CE) n° 1607/2005 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 296/96, relativo a los datos que deberán transmitir los Estados miembros y la contabilización mensual de los gastos financiados con cargo a la sección de Garantía del **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)**
DOUE L 256, 1.10.2005, p. 12

UE-1659 Reglamento (CE) n° 1608/2005 de la Comisión, de 30 de septiembre de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 3149/92 por el que se establecen las disposiciones de aplicación para el **suministro de alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad**
DOUE L 256, 1.10.2005, p. 13

UE-1660 Reglamento (CE) n° 1679/2005 del Consejo, de 6 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2075/92 por el que se establece la **organización común de mercados en el sector del tabaco crudo**
DOUE L 271, 15.10.2005, p. 1

UE-1661 Reglamento (CE) n° 1701/2005 de la Comisión, de 18 de octubre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 795/2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) n° 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 L 273, 19.10.2005, p. 6

UE-1662 Reglamento (CE) n° 1710/2005 de la Comisión, de 19 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 2138/97 por el que se delimitan las **zonas de producción homogéneas de aceite de oliva**
DOUE L 274, 20.10.2005, p. 13

UE-1663 Reglamento (CE) n° 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del **Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)**
DOUE L 277, 21.10.2005, p. 1

UE-1664 Reglamento (CE) n° 1739/2005 de la Comisión, de 21 de octubre de 2005, por el que se establecen los **requisitos zoonosanitarios para el desplazamiento de animales de circo entre Estados miembros**
DOUE L 279, 22.10.2005, p. 47

UE-1665 Reglamento (CE) n° 1746/2005 de la Comisión, de 24 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2342/92 en lo que atañe al certificado genealógico que debe presentarse en el marco de la concesión de **restituciones por exportación de hembras reproductoras de pura raza de la especie bovina**
DOUE L 280, 25.10.2005, p. 8

UE-1666 Reglamento (CE) n° 1747/2005 de la Comisión, de 24 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 883/2001 por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo en lo que respecta a los **intercambios comerciales de productos del sector vitivinícola con terceros países**
DOUE L 280, 25.10.2005, p. 9

UE-1667 Reglamento (CE) n° 1757/2005 de la Comisión, de 27 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 690/2001 relativo a **medidas especiales de apoyo al mercado en el sector de la carne de vacuno**
DOUE L 285, 28.10.2005, p. 6

UE-1668 Reglamento (CE) n° 1814/2005 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 580/2004 por el que se establece un procedimiento de licitación relativo a las **restituciones por exportación para determinados productos lácteos**
DOUE L 292, 8.11.2005, p. 3

UE-1669 Reglamento (CE) n° 1819/2005 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2005, por el que se adopta un plan de asignación a los Estados miembros de los recursos imputables al ejercicio presupuestario 2006 para el **suministro de alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad**
DOUE L 293, 9.11.2005, p. 3

UE-1670 Reglamento (CE) n° 1820/2005 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 1623/2000 por el que se fijan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999 por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola, en lo que respecta a los mecanismos de mercado**
DOUE L 293, 9.11.2005, p. 8

UE-1671 Reglamento (CE) n° 1856/2005 de la Comisión, de 14 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 1291/2000 por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del **régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas**, en lo que atañe a los productos sujetos a la obligación de presentar un certificado
DOUE L 297, 15.11.2005, p. 7

UE-1672 Reglamento (CE) n° 1881/2005 de la Comisión, de 17 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 2182/2002, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2075/92 del Consejo en lo que se refiere al **Fondo comunitario del tabaco**
DOUE L 301, 18.11.2005, p. 3

UE-1673 UE-1673 Reglamento (CE) n° 1913/2005 del Consejo, de 23 de noviembre de 2005, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2759/75, (CEE) n° 2771/75, (CEE) n° 2777/75, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1255/1999 y (CE) n° 2529/2001 en lo relativo a las **medidas excepcionales de apoyo al mercado**
DOUE L 307, 25.11.2005, p. 2

UE-1674 Reglamento (CE) n° 1916/2005 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2005, que modifica el anexo II del Reglamento (CEE) n° 2092/91 del Consejo sobre la **producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios**
DOUE L 307, 25.11.2005, p. 10

UE-1675 Reglamento (CE) n° 1898/2005 de la Comisión, de 9 de noviembre de 2005, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo en lo que respecta a las **medidas para la salida al mercado comunitario de la nata, la mantequilla y la mantequilla concentrada**
DOUE L 308, 25.11.2005, p. 1

UE-1676 Reglamento (CE) n° 1947/2005 del Consejo, de 23 de noviembre de 2005, por el que se establece la **organización común de mercados en el sector de las semillas** y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 2358/71 y (CEE) n° 1674/72
DOUE L 312, 29.11.2005, p. 3

UE-1677 Reglamento (CE) n° 1952/2005 del Consejo, de 23 de noviembre de 2005, por el que se establece la **organización común de mercados en el sector del lúpulo** y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n° 1696/71, (CEE) n° 1037/72, (CEE) n° 879/73 y (CEE) n° 1981/82
DOUE L 314, 30.11.2005, p. 1

UE-1678 Reglamento (CE) n° 1954/2005 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 796/2004 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) n° 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 y establece excepciones al Reglamento (CE) n° 1782/2003 en lo que se refiere al pago de la ayuda
DOUE L 314, 30.11.2005, p. 10

UE-1679 Reglamento (CE) n° 2022/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 14/2004 en lo referente al plan de previsiones de **abastecimiento de varios productos agrícolas a las regiones ultraperiféricas**
DOUE L 326, 13.12.2005, p. 3

UE-1680 Reglamento (CE) n° 2023/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 3199/93 relativo al **reconocimiento mutuo de procedimientos para la desnaturalización completa del alcohol a efectos de su exención de los impuestos especiales**
DOUE L 326, 13.12.2005, p. 8

UE-1681 Reglamento (CE) n° 2036/2005 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2005, relativo a las **autorizaciones permanentes de determinados aditivos en la alimentación animal** y a la autorización provisional de una nueva utilización de determinados aditivos ya autorizados en la alimentación animal
DOUE L 328, 15.12.2005, p. 13

UE-1682 Reglamento (CE) n° 2079/2005 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2005, por el que se modifican el Reglamento (CE) n° 883/2001, el Reglamento (CE) n° 1037/2001 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 2303/2003, a fin de prorrogar determinadas **excepciones relativas a la certificación y al etiquetado de los vinos y a las prácticas enológicas**
DOUE L 333, 20.12.2005, p. 6

UE-1683 Reglamento (CE) n° 2080/2005 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2005, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 865/2004 del Consejo en lo que respecta a las **organizaciones profesionales del sector oleícola**, sus programas de actividades y su financiación
DOUE L 333, 20.12.2005, p. 8

UE-1684 Reglamento (CE) n° 2093/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, relativo a la apertura de una licitación para la **reducción del derecho de importación en España de maíz procedente de terceros países**
DOUE L 335, 21.12.2005, p. 3

UE-1685 Reglamento (CE) n° 2094/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, relativo a la apertura de una licitación para la **reducción del derecho de importación en España de sorgo procedente de terceros países**
DOUE L 335, 21.12.2005, p. 4

UE-1686 Reglamento (CE) n° 2095/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, por el que se establecen disposiciones de

aplicación del Reglamento (CEE) n° 2075/92 del Consejo en lo que se refiere a la **comunicación de información sobre el tabaco**

DOUE L 335, 21.12.2005, p. 6

UE-1687

Reglamento (CE) n° 2107/2005 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2005, que modifica los Reglamentos (CE) n° 174/1999, (CE) n° 2771/1999, (CE) n° 2707/2000, (CE) n° 214/2001 y (CE) n° 1898/2005 en el **sector de la leche**

DOUE L 337, 22.12.2005, p. 20

UE-1688

Reglamento (CE) n° 2074/2005 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen **medidas de aplicación para determinados productos** con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y para la organización de controles oficiales con arreglo a lo dispuesto en los Reglamentos (CE) n° 854/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y (CE) n° 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, se introducen excepciones a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y se modifican los Reglamentos (CE) n° 853/2004 y (CE) n° 854/2004

DOUE L 338, 22.12.2005, p. 27

UE-1689

Reglamento (CE) n° 2075/2005 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por el que se establecen normas específicas para los **controles oficiales de la presencia de triquinas en la carne**

DOUE L 338, 22.12.2005, p. 60

UE-1690

Reglamento (CE) n° 2120/2005 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 638/2003 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 2286/2002 del Consejo y de la Decisión 2001/822/CE del Consejo en lo referente al **régimen aplicable a las importaciones de arroz originario de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y de los países y territorios de Ultramar (PTU)**

DOUE L 340, 23.12.2005, p. 22

UE-1691

Reglamento (CE) n° 2123/2005 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 1555/96, por lo que respecta a los volúmenes que activan la **imposición de derechos adicionales a las peras, los limones, las manzanas y los calabacines**

DOUE L 340, 23.12.2005, p. 27

UE-1692 Reglamento (CE) n° 2153/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, relativo al **régimen de ayuda al almacenamiento privado de aceite de oliva**
DOUE L 342, 24.12.2005, p. 39

UE-1693 Reglamento (CE) n° 2165/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 1493/1999 por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola**
DOUE L 345, 28.12.2005, p. 1

UE-1694 Reglamento (CE) n° 2182/2005 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) n° 1973/2004, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo en lo que respecta a los regímenes de ayuda previstos en los títulos IV y IV *bis* de dicho Reglamento y a la utilización de las **tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas**
DOUE L 347 30.12.2005, p. 31

UE-1695 Reglamento (CE) n° 2183/2005 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 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 y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 795/2004, que establece disposiciones de aplicación del régimen de pago único previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo
DOUE L 347 30.12.2005, p. 56

UE-1696 Reglamento (CE) n° 2184/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 796/2004 y (CE) n° 1973/2004 por los que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 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 L 347 30.12.2005, p. 61

UE-1697 Directiva 2005/70/CE de la Comisión, de 20 de octubre de 2005, por la que se modifican las Directivas 76/895/CEE,

86/362/CEE, 86/363/CEE y 90/642/CEE del Consejo, en lo relativo a los **límites máximos de residuos de determinados plaguicidas sobre y en los cereales y en determinados productos de origen animal y vegetal**
DOUE L 276, 21.10.2005, p. 35

UE-1698 Directiva 2005/74/CE de la Comisión, de 25 de octubre de 2005, por la que se modifica la Directiva 90/642/CEE del Consejo en lo relativo a los **contenidos máximos de residuos** de etofumesato, lambda-cialotrina, metomilo, pimetrozina y tiabendazol fijados en la misma
DOUE L 282, 26.10.2005, p. 9

UE-1699 Directiva 2005/86/CE de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por la que se modifica el anexo I de la Directiva 2002/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre **sustancias indeseables en la alimentación animal**, en lo referente al canfecloro
DOUE L 318, 6.12.2005, p. 16

UE-1700 Directiva 2005/91/CE de la Comisión, de 16 de diciembre de 2005, que modifica la Directiva 2003/90/CE por la que se establecen disposiciones de aplicación, a los fines del artículo 7 de la Directiva 2002/53/CE del Consejo, con respecto a las características que los exámenes deben analizar como mínimo y a las **condiciones mínimas para examinar variedades de determinadas especies de plantas agrícolas**
DOUE L 331, 17.12.2005, p. 24

UE-1701 Decisión 2005/726/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2005, por la que se modifica la Decisión 2005/464/CE sobre la aplicación de **programas de control de la influenza aviar en las aves de corral y las aves silvestres en los Estados miembros** [notificada con el número C(2005) 3690]
DOUE L 273, 19.10.2005, p. 21

UE-1702 Decisión 2005/731/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2005, por la que se establecen requisitos adicionales para el **control de la influenza aviar en aves silvestres** [notificada con el número C(2005) 3877]
DOUE L 274, 20.10.2005, p. 93

UE-1703 Decisión 2005/734/CE de la Comisión, de 19 de octubre de 2005, por la que se establecen **medidas de bioseguridad para reducir el riesgo de transmisión de gripe aviar altamente patógena** causada

por el subtipo H5N1 del virus A de la gripe de aves silvestres a aves de corral y otras aves cautivas, y establecer un sistema de detección precoz en las zonas de especial riesgo [notificada con el número C(2005) 4163]
DOUE L 274, 20.10.2005, p. 105

UE-1704 Decisión 2005/771/CE de la Comisión, de 3 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Decisión 93/195/CEE relativa a las condiciones sanitarias y la certificación veterinaria necesarias para la **reintroducción de caballos registrados para participar en carreras, concursos hípicos y actos culturales, después de su exportación temporal** [notificada con el número C(2005) 4186]
DOUE L 291, 5.11.2005, p. 38

UE-1705 Decisión 2005/828/CE de la Comisión, de 23 de noviembre de 2005, que modifica la Decisión 2005/393/CE por lo que respecta a las **zonas restringidas en relación con la fiebre catarral ovina en España** [notificada con el número C(2005) 4481]
DOUE L 311, 26.11.2005, p. 37

UE-1706 Decisión 2005/863/CE de la Comisión, de 2 de diciembre de 2005, por la que se fija la ayuda financiera de la Comunidad para la **erradicación de la peste porcina clásica en España a finales de 2001 y en 2002** [notificada con el número C(2005) 4627]
DOUE L 317, 3.12.2005, p. 23

UE-1707 Decisión 2005/942/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2005, por la que se autoriza a los Estados miembros a tomar decisiones con arreglo a la Directiva 1999/105/CE del Consejo sobre las garantías con respecto a los **materiales forestales de reproducción producidos en terceros países** [notificada con el número C(2005) 5485]
DOUE L 342, 24.12.2005, p. 92

UE-1708 Decisión 2005/943/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Decisión 93/195/CEE, relativa a las condiciones sanitarias y la certificación veterinaria necesarias para la **reintroducción de caballos registrados para participar en carreras, concursos hípicos y actos culturales, después de su exportación temporal** [notificada con el número C(2005) 5496]
DOUE L 342, 24.12.2005, p. 94

IV. PESCA

UE-1709 Decisión 2005/937/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2005, sobre la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a 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 Seychelles sobre la pesca en aguas de las Seychelles**, para el período comprendido entre el 18 de enero de 2005 y el 17 de enero de 2011

Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a 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 Seychelles sobre la pesca en aguas de las Seychelles, para el período comprendido entre el 18 de enero de 2005 y el 17 de enero de 2011
 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 Seychelles sobre la pesca en aguas de las Seychelles para el período comprendido entre el 18 de enero de 2005 y el 17 de enero de 2011
 DOUE L 348, 30.12.2005, p. 1 y ss

UE-1710 Decisión 2005/938/CE del Consejo, de 8 de diciembre de 2005, sobre la aprobación en nombre de la Comunidad Europea del **Acuerdo relativo al programa internacional para la conservación de los delfines**

Acuerdo relativo al programa internacional para la conservación de los delfines
 DOUE L 348, 30.12.2005, p. 26 y 28

UE-1711 Reglamento (CE) nº 1804/2005 de la Comisión, de 3 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CEE) nº 2807/83 por el que se definen las modalidades particulares del **registro de los datos relativos a las capturas de pescado por los Estados miembros**

DOUE L 290, 4.11.2005, p. 10

UE-1712 Reglamento (CE) nº 1805/2005 de la Comisión, de 3 de noviembre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 356/2005 por el que se establecen las disposiciones relativas al **marcado e identificación de los artes de pesca fijos y redes de arrastre de vara**

DOUE L 290, 4.11.2005, p. 12

UE-1713 Reglamento (CE) nº 1936/2005 del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 27/2005 en lo que se refiere al **arenque, el fletán negro y el pulpo**
DOUE L 311, 26.11.2005, p. 1

UE-1714 Reglamento (CE) nº 2031/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se **prohíbe la pesca de palometas** en las zonas CIEM III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X y XII (aguas comunitarias e internacionales) **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 327, 14.12.2005, p. 15

UE-1715 Reglamento (CE) nº 2032/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se **prohíbe la pesca de sable negro** en las zonas CIEM V, VI, VII y XII (aguas comunitarias e internacionales) **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 327, 14.12.2005, p. 17

UE-1716 Reglamento (CE) nº 2099/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, por el que se **reabre la pesquería de merluza** en las zonas CIEM Vb (aguas comunitarias), VI, VII, XII y XIV **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 335, 21.12.2005, p. 33

UE-1717 Reglamento (CE) nº 2115/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, por el que se establece un **plan de recuperación del fletán negro en el marco de la Organización de la PESCA del Atlántico Noroccidental**
DOUE L 340, 23.12.2005, p. 3

UE-1718 Reglamento (CE) nº 2164/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por el que se vuelve a **autorizar la pesca de fletán negro** en la zona NAFO 3LMNO **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 342, 24.12.2005, p. 71

UE-1719 Reglamento (CE) nº 2166/2005 del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, por el que se establecen **medidas para la recuperación de la población sur de merluza europea y de cigalas en el mar Cantábrico y en el oeste de la Península Ibérica** y se modifica el Reglamento (CE) nº 850/98 para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos
DOUE L 345, 28.12.2005, p. 5

UE-1720 Reglamento (CE) nº 2187/2005 del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, relativo a la **conservación, mediante medidas técnicas, de los recursos pesqueros en aguas del Mar Báltico, los Belts y el Sund**, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1434/98 y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 88/98
DOUE L 349, 31.12.2005, p. 1

UE-1721 Decisión del Consejo, de 6 de octubre de 2005, que modifica la Decisión 2000/439/CE, relativa a una participación financiera de la Comunidad en los gastos efectuados por los Estados miembros para **recopilar datos pesqueros y a la financiación de estudios y proyectos piloto al servicio de la política pesquera común**
DOUE L 267, 12.10.2005, p. 26

V. LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

UE-1722 Decisión 2005/752/CE de la Comisión, de 24 de octubre de 2005, por la que se establece un **grupo de expertos en comercio electrónico**
DOUE L 282, 26.10.2005, p. 20

UE-1273 Reglamento (CE) nº 2083/2005 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2005, por el que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a sus umbrales de aplicación en materia de **procedimientos de adjudicación de contratos**
DOUE L 333, 20.12.2005, p. 28

UE-1724 Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la **prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo**
DOUE L 309, 25.11.2005, p. 15

UE-1725 UE-1725 Directiva 2005/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a las **fusiones transfronterizas de las sociedades de capital**
DOUE L 310, 25.11.2005, p. 1

UE-1726 Directiva 2005/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, sobre el **reaseguro** y por la que se modifican las Directivas 73/239/CEE y 92/49/CEE del Consejo y las Directivas 98/78/CE y 2002/83/CE
DOUE L 323, 9.12.2005, p. 1

UE-1727 Directiva 2005/75/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, que corrige la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los **procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios**
DOUE L 323, 9.12.2005, p. 55

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

UE-1728 Reglamento (CE) nº 2096/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, por el que se establecen **requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea**
DOUE L 335, 21.12.2005, p. 13

UE-1729 Reglamento (CE) nº 2150/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por el que se establecen **normas comunes para la utilización flexible del espacio aéreo**
DOUE L 342, 24.12.2005, p. 20

UE-1730 Reglamento (CE) nº 2111/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, relativo al establecimiento de una **lista comunitaria de las compañías aéreas sujetas a una prohibición de explotación en la Comunidad** y a la información que deben recibir los pasajeros aéreos sobre la identidad de la compañía operadora, y por el que se deroga el artículo 9 de la Directiva 2004/36/CE
DOUE L 344, 27.12.2005, p. 15

UE-1731 Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre **mejora de la protección portuaria**
DOUE L 310, 25.11.2005, p. 28

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

UE-1732 Reglamento (CE) nº 2117/2005 del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE)

nº 384/96, relativo a la **defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países nº miembros de la Comunidad Europea**
DOUE L 340, 23.12.2005, p. 17

UE-1733 Directiva 2005/81/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la **transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas** así como a la transparencia entre determinadas empresas
DOUE L 312, 29.11.2005, p. 47

UE-1734 Decisión 2005/802/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2005, por la que se aceptan los compromisos ofrecidos en relación con el **procedimiento antidumping relativo a las importaciones de cloruro potásico originario de la Federación de Rusia**
DOUE L 302, 19.11.2005, p. 79

UE-1735 Decisión 2005/827/CE de la Comisión, de 16 de junio de 2004, relativa a las **medidas ejecutadas por España en favor de Siderúrgica Añón SA** [notificada con el número C(2004) 1813]
DOUE L 311, 26.11.2005, p. 22

UE-1736 Decisión 2005/919/CE de la Comisión, de 14 de diciembre de 2004, **Incentivos fiscales directos a favor de las empresas que participan en ferias comerciales en el extranjero** [notificada con el número C(2004) 4746]
DOUE L 335, 21.12.2005, p. 39

UE-1737 **Comisión 2005/C 321/15: No oposición a una concentración notificada** (Asunto nº COMP/M.3980 – **Canon/Canon España**)
DOUE C 321, 16.12.2005, p. 22

IX. FISCALIDAD

UE-1738 Reglamento (CE) nº 1777/2005 del Consejo, de 17 de octubre de 2005, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 77/388/CEE relativa al sistema común del **impuesto sobre el valor añadido**
DOUE L 288, 29.10.2005, p. 1

UE-1739 Directiva 2005/92/CE del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que respecta al período de aplicación del tipo normal mínimo del **IVA**
DOUE L 345, 28.12.2005, p. 19

X. POLÍTICA ECONÓMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

UE-1740 Reglamento (CE) n° 1708/2005 de la Comisión, de 19 de octubre de 2005, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del Reglamento (CE) n° 2494/95 del Consejo en lo referente al **período de referencia común del índice para el índice de precios de consumo armonizado** y se modifica el Reglamento (CE) n° 2214/96
DOUE L 274, 20.10.2005, p. 9

UE-1741 Reglamento (CE) n° 2103/2005 del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 3605/93 en lo tocante a la **calidad de los datos estadísticos en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo**
DOUE L 337, 22.12.2005, p. 1

UE-1742 Reglamento (CE) n° 2169/2005 del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 974/98 sobre la **introducción del euro**
DOUE L 346 29.12.2005, p. 1

UE-1743 Decisión 2005/831/CE del Banco Central Europeo, de 17 de noviembre de 2005, sobre la **distribución entre los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes de los ingresos del Banco Central Europeo por billetes en euros en circulación (BCE/2005/11)**
DOUE L 311, 26.11.2005, p. 41

UE-1744 Decisión 2005/832/CE del Banco Central Europeo, de 17 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Decisión BCE/2002/11 sobre las **cuentas anuales del Banco Central Europeo (BCE/2005/12)**
DOUE L 311, 26.11.2005, p. 43

UE-1745 Decisión 2005/918/CE del Banco Central Europeo, de 9 de diciembre de 2005, sobre la aprobación del **volumen de emisión de moneda metálica en 2006 (BCE/2005/14)**
DOUE L 333, 20.12.2005, p. 55

UE-1746 Orientación 2005/951/CE del Banco Central Europeo, de 15 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Orientación BCE/2000/1 sobre la **gestión de activos exteriores de reserva del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales** y la documentación jurídica requerida para las operaciones en activos exteriores de reserva del Banco Central Europeo (*BCE/2005/15*)
DOUE L 345, 28.12.2005, p. 33

UE-1747 Recomendación 2005/881/CE de la Comisión, de 8 de diciembre de 2005, relativa al tratamiento de determinadas cuestiones referentes a las **reformas de la asistencia sanitaria en los índices armonizados de precios de consumo** en el marco del Reglamento (CE) nº 2494/95 del Consejo y de sus medidas específicas de aplicación
DOUE L 324, 10.12.2005, p. 94

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UE-1748 Decisión del Consejo, de 18 de julio de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular**, por otra
Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra
DOUE L 265, 10.10.2005, p. 1 y 2

UE-1749 Decisión 2005/720/CE del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa a la celebración de un Protocolo del **Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez**, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca
DOUE L 278, 21.10.2005, p. 1

UE-1750 Decisión 2005/735/CE del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa a la celebración de un Protocolo del **Acuerdo**

Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Reino Hachemita de Jordania, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca

DOUE L 283, 26.10.2005, p. 1

UE-1751

Decisión 2005/766/CE del Consejo, de 13 de junio de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos**
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos

DOUE L 290, 4.11.2005, p. 16 y 17

UE-1752

Decisión del Consejo, de 6 de junio de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República Federativa de Brasil**
Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la República Federativa de Brasil

DOUE L 295, 11.11.2005, p. 37 y 38

UE-1753

Decisión 2005/798/CE del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, relativa a la celebración de un **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre asuntos relacionados con el comercio de vinos**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre asuntos relacionados con el comercio de vinos

DOUE L 301, 18.11.2005, p. 14 y 16

UE-1754

Decisión 2005/800/CE del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, relativa a la celebración del **Convenio internacional del aceite de oliva y las aceitunas de mesa de 2005**

Convenio internacional del aceite de oliva y las aceitunas de mesa de 2005

DOUE L 302, 19.11.2005, p. 46 y 47

UE-1755

Decisión 2005/803/CE del Consejo, de 27 de junio de 2005, relativa a la celebración de un **acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos
DOUE L 303, 22.11.2005, p. 38 y 39

UE-1756 Decisión 2005/845/Euratom de la Comisión, de 25 de noviembre de 2005, relativa a la **adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares**
Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares
DOUE L 314, 30.11.2005, p. 21 y 22

UE-1757 Decisión 2005/869/CE de la Comisión, de 2 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Decisión 2005/62/CE con respecto a la **prórroga del período transitorio concedido a Chipre**
DOUE L 318, 6.12.2005, p. 7

UE-1758 Decisión 2005/884/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2005, relativa a los efectos de la adhesión de la República Checa y la República de Polonia a la Unión Europea sobre la participación de la Comunidad Europea en el **Acuerdo relativo a la Comisión internacional para la protección del Oder** y en el **Convenio sobre la Comisión internacional para la protección del Elba**
DOUE L 326, 13.12.2005, p. 35

UE-1759 Reglamento (CE) nº 2003/2005 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 447/2004 en lo relativo a la evaluación *a posteriori* del **programa Sapard**
DOUE L 322, 9.12.2005, p. 5

UE-1760 Decisión 2005/905/CE del Consejo, de 17 de octubre de 2005, sobre la firma por la Comunidad Europea del **Tratado por el que se establece la Comunidad de la Energía**
DOUE L 329, 16.12.2005, p. 30

UE-1761 Decisión 2005/891/CE del Consejo, de 3 de octubre de 2005, relativa a la firma de un Protocolo anejo al **Acuerdo marco de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea**, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la

República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca

Protocolo anejo al Acuerdo marco de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca

Acuerdo marco de comercio y cooperación entre la Comunidad europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra
DOUE L 332, 19.12.2005, p. 1

UE-1762

Reglamento (CE) nº 2114/2005 del Consejo, de 13 de diciembre de 2005, sobre la aplicación del **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Corea** en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (**GATT**) de 1994
DOUE L 340, 23.12.2005, p. 1

UE-1763

Decisión 2005/929/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2005, relativa a la celebración de un **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Corea** en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (**GATT**) de 1994
Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Corea en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (**GATT**) de 1994
DOUE L 340, 23.12.2005, p. 61 y ss

UE-1764

Decisión 2005/948/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativa a la firma y la aplicación provisional del **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Belarús** por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Belarús sobre **comercio de productos textiles**
Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Belarús por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Belarús sobre comercio de productos textiles
DOUE L 345, 28.12.2005, p. 21 y 23

- UE-1765 Decisión 2005/756/CE del Consejo, de 17 de octubre de 2005, que deroga la Decisión 2001/131/CE por la que se concluye el **procedimiento de consultas con Haití** en virtud del artículo 96 del Acuerdo de Asociación ACP-CE
DOUE L 285, 28.10.2005, p. 45
- UE-1766 Decisión 2005/750/CE n° 5/2005 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 25 de junio de 2005, relativa a medidas transitorias aplicables entre la fecha de la firma y la fecha de la entrada en vigor del **Acuerdo de Asociación ACP-CE revisado**
DOUE L 287, 28.10.2005, p. 1
- UE-1767 Decisión 2005/904/CE n° 2/2005 del Consejo de Asociación **UE-Marruecos**, de 18 de noviembre de 2005, por la que se **modifica el Protocolo 4 del Acuerdo Euromediterráneo**, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa
DOUE L 336, 21.12.2005, p. 1
- UE-1768 Recomendación 2005/757/CE n° 1/2005 del Consejo de Asociación UE-Marruecos, de 24 de octubre de 2005, sobre la ejecución del **plan de acción UE-Marruecos**
DOUE L 285, 28.10.2005, p. 49
- UE-1769 Decisión 2005/954/CE del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, relativa a una modificación del Acuerdo constitutivo del **Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD)** por la que se **autoriza a éste a financiar operaciones en Mongolia**
DOUE L 346 29.12.2005, p. 31
- UE-1770 Reglamento (CE) n° 2110/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, relativo al **acceso a la ayuda exterior comunitaria**
DOUE L 344, 27.12.2005, p. 1
- UE-1771 Decisión 2005/769/CE de la Comisión, de 27 de octubre de 2005, por la que se establecen las normas para la **adquisición de ayuda alimentaria por las ONG autorizadas por la Comisión** a comprar y movilizar productos que deben suministrarse de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1292/96 del Consejo y por la que se deroga su Decisión, de 3 de septiembre de 1998
DOUE L 291, 5.11.2005, p. 24

UE-1772 Decisión 2005/924/CE de la Comisión, de 21 de diciembre de 2005, sobre la lista de los **países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza** establecido en el artículo 26, letra e), del Reglamento (CE) n^o 980/2005 del Consejo relativo a la aplicación de un **sistema de preferencias arancelarias generalizadas**
DOUE L 337, 22.12.2005, p. 50

XII. ENERGÍA

UE-1773 Decisión 2005/845/Euratom de la Comisión, de 25 de noviembre de 2005, relativa a la **adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares**
Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares
DOUE L 314, 30.11.2005, p. 21 y 22

UE-1774 Decisión 2005/905/CE del Consejo, de 17 de octubre de 2005, sobre la firma por la Comunidad Europea del **Tratado por el que se establece la Comunidad de la Energía**
DOUE L 329, 16.12.2005, p. 30

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

UE-1775 Recomendación 2005/865/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, relativa al **patrimonio cinematográfico y la competitividad de las actividades industriales relacionadas**
DOUE L 323, 9.12.2005, p. 57

UE-1776 Reglamento (CE) n^o 1564/2005 de la Comisión, de 7 de septiembre de 2005, por el que se establecen los formularios normalizados para la publicación de anuncios en el marco de los **procedimientos de adjudicación de contratos públicos** con arreglo a las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo
DOUE L 257, 1.10.2005, p. 1

UE-1777 Reglamento (CE) n^o 1687/2005 de la Comisión, de 14 de octubre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE)

nº 2869/95 relativo a las tasas que se han de abonar a la **Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Diseños y Modelos)** en lo relativo a la adaptación de determinadas tasas
DOUE L 271, 15.10.2005, p. 14

UE-1778 Reglamento (CE) nº 1751/2005 de la Comisión, de 25 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 1725/2003 por el que se adoptan determinadas **normas internacionales de contabilidad**, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la NIIF 1, NIC 39 y SIC 12
DOUE L 282, 26.10.2005, p. 3

UE-1779 Reglamento (CE) nº 1775/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, sobre las condiciones de acceso a las **redes de transporte de gas natural**
DOUE L 289, 3.11.2005, p. 1

UE-1780 Reglamento (CE) nº 1895/2005 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2005, relativo a la **restricción en el uso de determinados derivados epoxídicos en materiales y objetos destinados a entrar en contacto con productos alimenticios**
DOUE L 302, 19.11.2005, p. 28

UE-1781 Reglamento (CE) nº 1905/2005 del Consejo, de 14 noviembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 297/95 relativo a las tasas que deben pagarse a la **Agencia Europea de Medicamentos**
DOUE L 304, 23.11.2005, p. 1

UE-1782 Reglamento (CE) nº 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los **controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad**
DOUE L 309, 25.11.2005, p. 9

UE-1783 Reglamento (CE) nº 2083/2005 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2005, por el que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a sus umbrales de aplicación en materia de **procedimientos de adjudicación de contratos**
DOUE L 333, 20.12.2005, p. 28

UE-1784 Reglamento (CE) nº 2073/2005 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2005, relativo a los **criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios**
DOUE L 338, 22.12.2005, p. 1

UE-1785 Directiva 2005/51/CE de la Comisión, de 7 de septiembre de 2005, por la que se modifican el anexo XX de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el anexo VIII de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre **contratación pública**
DOUE L 257, 1.10.2005, p. 127

UE-1786 Directiva 2005/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, relativa a la **aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos, y contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos**
DOUE L 275, 20.10.2005, p. 1

UE-1787 Directiva 2005/79/CE de la Comisión, de 18 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Directiva 2002/72/CE relativa a los **materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con productos alimenticios**
DOUE L 302, 19.11.2005, p. 35

UE-1788 Directiva 2005/80/CE de la Comisión, de 21 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Directiva 76/768/CEE del Consejo, relativa a los **productos cosméticos**, para adaptar sus anexos II y III al progreso técnico
DOUE L 303, 22.11.2005, p. 32

UE-1789 Directiva 2005/83/CE de la Comisión, de 23 de noviembre de 2005, por la que se modifican, para su adaptación al progreso técnico, los anexos I, VI, VII, VIII, IX y X de la Directiva 72/245/CEE del Consejo, relativa a las **interferencias de radio (compatibilidad electromagnética) de los vehículos**
DOUE L 305, 24.11.2005, p. 32

UE-1790 Directiva 2005/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, por la que se modifica por vigesimoctava vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la **aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (tolueno y triclorobenceno)**
DOUE L 309, 25.11.2005, p. 13

UE-1791 Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la **prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo**
DOUE L 309, 25.11.2005, p. 15

UE-1792 Directiva 2005/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa al uso de **sistemas de protección delantera en vehículos de motor** y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo
DOUE L 309, 25.11.2005, p. 37

UE-1793 Directiva 2005/64/CE Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la **homologación de tipo de los vehículos de motor en lo que concierne a su aptitud para la reutilización, el reciclado y la valorización** y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo
DOUE L 310, 25.11.2005, p. 10

UE-1794 Directiva 2005/78/CE de la Comisión, de 14 de noviembre de 2005, por la que se aplica la Directiva 2005/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la **aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre las medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos, y contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos**, y se modifican sus anexos I, II, III, IV y VI
DOUE L 313, 29.11.2005, p. 1

UE-1795 Directiva 2005/69/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, por la que se modifica por vigesimoséptima vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la **aproxima-**

ción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (hidrocarburos aromáticos policíclicos en aceites diluyentes y en neumáticos)

DOUE L 323, 9.12.2005, p. 51

UE-1796

Directiva 2005/75/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, que corrige la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los **procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios**

DOUE L 323, 9.12.2005, p. 55

UE-1797

Directiva 2005/82/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, por la que se deroga la Directiva 90/544/CEE del Consejo sobre las **bandas de frecuencia designadas para la introducción coordinada de un sistema paneuropeo público terrestre de radiobúsqueda en la Comunidad**

DOUE L 344, 27.12.2005, p. 38

UE-1798

Directiva 2005/84/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, por la que se modifica por vigesimosegunda vez la Directiva 76/769/CEE del Consejo relativa a la **aproximación e las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (ftalatos en los juguetes y artículos de puericultura)**

DOUE L 344, 27.12.2005, p. 40

UE-1799

Directiva 2005/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Directiva 2000/14/CE relativa a la **aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre**

DOUE L 344, 27.12.2005, p. 44

UE-1800

UE-1800 Decisión de la Comisión, de 13 de octubre de 2005, relativa a la adecuación a la **obligación general de seguridad** prevista por la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo **de determinadas normas y la publicación de sus referencias en el Diario Oficial** [notificada con el número C(2005) 3803]

DOUE L 271, 15.10.2005, p. 51

UE-1801 Decisión 2005/752/CE de la Comisión, de 24 de octubre de 2005, por la que se establece un **grupo de expertos en comercio electrónico**
DOUE L 282, 26.10.2005, p. 20

UE-1802 Decisión 2005/849/CE de la Comisión, de 29 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de la Directiva 72/166/CEE del Consejo por lo que se refiere a los **controles del seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles** [notificada con el número C(2005) 4580]
DOUE L 315, 1.12.2005, p. 16

UE-1803 Recomendación 2005/737/CE de la Comisión, de 18 de mayo de 2005, relativa a la **gestión colectiva transfronteriza de los derechos de autor y derechos afines en el ámbito de los servicios legales de música en línea**
DOUE L 276, 21.10.2005, p. 54

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

UE-1804 Reglamento (CE) nº 2035/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1681/94 relativo a las irregularidades y a la **recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación de las políticas estructurales, así como a la organización de un sistema de información en esta materia**
DOUE L 328, 15.12.2005, p. 8

UE-1805 Reglamento (CE) nº 2168/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1831/94 relativo a las irregularidades y a la **recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación del Fondo de Cohesión, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito**
DOUE L 345, 28.12.2005, p. 15

UE-1806 Reglamento (CE) nº 1654/2005 de la Comisión, de 10 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 874/2004 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 L 266, 11.10.2005, p. 35

UE-1807 Decisión 2005/928/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, sobre la **armonización de la banda de frecuencias de 169,4 a 169,8125 MHz en la Comunidad** [notificada con el número C(2005) 5503]
DOUE L 344, 27.12.2005, p. 47

UE-1808 Recomendación de la Comisión, de 19 de septiembre de 2005, relativa a la **separación contable y los sistemas de contabilidad de costes dentro del marco regulador de las comunicaciones electrónicas**
DOUE L 266, 11.10.2005, p. 64

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

UE-1809 Decisión 2005/923/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2005, relativa a la firma en nombre de la Comunidad Europea del **Protocolo sobre la protección de los suelos, del Protocolo sobre la energía y del Protocolo sobre el turismo, del Convenio de los Alpes**
Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 en el ámbito de la protección de los suelos
Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 en el ámbito de la energía
Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 en el ámbito del turismo
DOUE L 337, 22.12.2005, p. 27 y ss

UE-1810 Reglamento (CE) n° 2049/2005 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2005, por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, disposiciones relativas al pago de tasas a la **Agencia Europea de Medicamentos** por parte de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y a la asistencia administrativa que éstas reciben de aquélla
DOUE L 329, 16.12.2005, p. 4

UE-1811 Reglamento (CE) n° 2067/2005 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 92/2005 en lo que se refiere a **métodos alternativos de eliminación y utilización de subproductos animales**
DOUE L 331, 17.12.2005, p. 12

UE-1812 Directiva 2005/61/CE de la Comisión, de 30 de septiembre de 2005, por la que se aplica la Directiva 2002/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los **requisitos de trazabilidad y a la notificación de reacciones y efectos adversos graves**
DOUE L 256, 1.10.2005, p. 32

UE-1813 Directiva 2005/62/CE de la Comisión, de 30 de septiembre de 2005, por la que se aplica la Directiva 2002/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a las **normas y especificaciones comunitarias relativas a un sistema de calidad para los centros de transfusión sanguínea**
DOUE L 256, 1.10.2005, p. 41

UE-1814 Directiva 2005/87/CE de la Comisión, de 5 de diciembre de 2005, por la que se modifica el anexo I de la Directiva 2002/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre **sustancias indeseables en la alimentación animal, en lo referente al plomo, el flúor y el cadmio**
DOUE L 318, 6.12.2005, p. 19

UE-1815 Decisión 2005/830/CE de la Comisión, de 25 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Decisión 2003/322/CE en lo relativo a la **alimentación de algunas especies de aves necrófagas** con determinados materiales de la categoría 1 [notificada con el número C(2005) 4521]
DOUE L 311, 26.11.2005, p. 40

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

UE-1816 Reglamento (CE) n° 1708/2005 de la Comisión, de 19 de octubre de 2005, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del Reglamento (CE) n° 2494/95 del Consejo en lo referente al **período de referencia común del índice para el índice de precios de consumo armonizado** y se modifica el Reglamento (CE) n° 2214/96
DOUE L 274, 20.10.2005, p. 9

UE-1817 Reglamento (CE) n° 1737/2005 de la Comisión, de 21 de octubre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1726/1999 en cuanto a la **definición y la transmisión de la información sobre costes salariales**
DOUE L 279, 22.10.2005, p. 11

UE-1818 Reglamento (CE) nº 1738/2005 de la Comisión, de 21 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 1916/2000 en lo que se refiere a la **definición y transmisión de la información sobre la estructura de los ingresos**
DOUE L 279, 22.10.2005, p. 32

UE-1819 Reglamento (CE) nº 1915/2005 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1982/2004 con respecto a la **simplificación del registro de la cantidad y a las normas relativas a movimientos particulares de mercancías**
DOUE L 307, 25.11.2005, p. 8

UE-1820 Reglamento (CE) nº 1888/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, que modifica el Reglamento (CE) nº 1059/2003, por el que se establece una **nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS)**, con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea
DOUE L 309, 25.11.2005, p. 1

UE-1821 Reglamento (CE) nº 1949/2005 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1917/2000 en lo que se refiere a los **movimientos particulares y a la exclusión de intercambios relativos a transacciones de reparación**
DOUE L 312, 29.11.2005, p. 10

UE-1822 Recomendación 2005/881/CE de la Comisión, de 8 de diciembre de 2005, relativa al tratamiento de determinadas cuestiones referentes a las **reformas de la asistencia sanitaria en los índices armonizados de precios de consumo** en el marco del Reglamento (CE) nº 2494/95 del Consejo y de sus medidas específicas de aplicación
DOUE L 324, 10.12.2005, p. 94

UE-1823 Decisión 2005/815/CE del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, sobre la manifestación **Capital europea de la cultura para el año 2009**
DOUE L 305, 24.11.2005, p. 36

UE-1824 Recomendación 2005/835/CE del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, relativa a medidas prioritarias para aumentar la **cooperación en el ámbito de los archivos en Europa**
DOUE L 312, 29.11.2005, p. 55

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

UE-1825 Reglamento (CE) n° 1855/2005 de la Comisión, de 14 de noviembre de 2005, que completa el anexo del Reglamento (CE) n° 2400/96 en lo que atañe al registro de determinadas denominaciones en el **Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas** [*Mela Alto Adige o Südtiroler Apfel* – (IGP), *Asperge des Sables des Landes* – (IGP), *Pâtes d'Alsace* – (IGP), *Jamón de Trevélez* – (IGP), *Oliva Ascolana del Piceno* – (DOP)]
DOUE L 297, 15.11.2005, p. 5

UE-1826 Reglamento (CE) n° 2154/2005 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por el que se completa el anexo del Reglamento (CE) n° 2400/96 en lo que respecta al registro de una denominación en el **Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas** (Sidra de Asturias o Sidra d'Asturies) (DOP)
DOUE L 342, 24.12.2005, p. 47

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

UE-1827 Directiva 2005/81/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Directiva 80/723/CEE relativa a la **transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas** así como a la transparencia entre determinadas empresas
DOUE L 312, 29.11.2005, p. 47

UE-1828 Decisión n° 1776/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, por la que se modifica la Decisión 2000/819/CE del Consejo relativa al **programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005)**
DOUE L 289, 3.11.2005, p. 14

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

UE-1829 El **Defensor del Pueblo Europeo**, 2005/C 287/07, **Informe Anual del año 2004**
DOUE C 287, 18.11.2005, p. 6

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

UE-1830

Decisión 2005/680/PESC del Consejo, de 12 de agosto de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y la República Democrática del Congo sobre el estatuto y las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea en la República Democrática del Congo (EUPOL Kinshasa)**

Acuerdo entre la Unión Europea y la República Democrática del Congo sobre el estatuto y las actividades de la Misión de Policía de la Unión Europea en la República Democrática del Congo (EUPOL Kinshasa)

DOUE L 256, 1.10.2005, p. 57 y 58

UE-1831

Decisión 2005/765/PESC del Consejo, de 3 de octubre de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh – MOA) y de su personal**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y el Gobierno de Indonesia sobre los cometidos, el estatuto, los privilegios y las inmunidades de la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh – MOA) y de su personal

DOUE L 288, 29.10.2005, p. 59 y 60

UE-1832

Decisión 2005/809/CE del Consejo, de 7 de noviembre de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales**

DOUE L 304, 23.11.2005, p. 14

UE-1833

Decisión 2005/851/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá por el que se crea un marco para la participación de Canadá en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis**

Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá por el que se crea un marco para la participación de Canadá en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea

DOUE L 315, 1.12.2005, p. 20 y 21

UE-1834

Reglamento (CE) n° 2100/2005 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2005, por el que se modifica por sexagésima vez el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo por el que se imponen deter-

minadas **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 L 335, 21.12.2005, p. 34

UE-1835 Reglamento (CE) n° 1636/2005 de la Comisión, de 6 de octubre de 2005, que modifica por séptima vez el Reglamento (CE) n° 1763/2004 del Consejo por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**
DOUE L 261, 7.10.2005, p. 20

UE-1836 Reglamento (CE) n° 1824/2005 de la Comisión, de 9 de noviembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1183/2005 del Consejo por el que se imponen **medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo**
DOUE L 294, 10.11.2005, p. 3

UE-1837 Reglamento (CE) n° 1859/2005 del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, mediante el que **se imponen a Uzbekistán determinadas medidas restrictivas**
DOUE L 299, 16.11.2005, p. 23

UE-1838 Reglamento (CE) n° 1957/2005 de la Comisión, de 29 de noviembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2580/2001 del Consejo sobre **medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo**
DOUE L 314, 30.11.2005, p. 16

UE-1839 Reglamento (CE) n° 2024/2005 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2005, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 872/2004 del Consejo relativo a la adopción de **medidas restrictivas adicionales contra Liberia**
DOUE L 326, 13.12.2005, p. 10

UE-1840 Decisión 2005/722/CE del Consejo, de 17 de octubre de 2005, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 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 2005/428/PESC
DOUE L 272, 18.10.2005, p. 15

UE-1841 Decisión 2005/930/CE del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, relativa a la aplicación del artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 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 2005/848/CE
DOUE L 340, 23.12.2005, p. 64

UE-1842 Decisión 2005/784/PESC del Consejo, de 7 de noviembre de 2005, por la que se prorroga y modifica la Decisión 1999/730/PESC sobre la contribución de la Unión Europea para **combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya**
DOUE L 295, 11.11.2005, p. 53

UE-1843 Decisión 2005/805/CFSP del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por la que se aplica la Acción Común 2005/556/PESC relativa al nombramiento del **Representante Especial de la Unión Europea para Sudán**
DOUE L 303, 22.11.2005, p. 59

UE-1844 Decisión 2005/806/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por la que se aplica la Acción Común 2005/557/PESC relativa a la **acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur**
DOUE L 303, 22.11.2005, p. 60

UE-1845 Decisión 2005/808/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por la que se prorroga el mandato del **Jefe de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE)**
DOUE L 303, 22.11.2005, p. 62

UE-1846 Decisión 2005/846/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2005, por la que se aplica la Posición Común 2005/440/PESC relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo**
DOUE L 314, 30.11.2005, p. 35

UE-1847 Decisión 2005/852/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2005, relativa a la **destrucción de armas ligeras y de pequeño calibre (ALPC) y de su munición en Ucrania**
DOUE L 315, 1.12.2005, p. 27

UE-1848 Decisión 2005/890/PESC del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, por la que se aplica la Posición Común 2004/179/PESC, relativa a la adopción de **medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova**
DOUE L 327, 14.12.2005, p. 33

UE-1849 Decisión 2005/912/CE del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, por la que se nombra al **Coordinador Especial del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental**
DOUE L 331, 17.12.2005, p. 32

UE-1850 Decisión 2005/927/PESC del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, por la que se aplica la Posición Común 2004/694/PESC sobre otras **medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**
DOUE L 337, 22.12.2005, p. 71

UE-1851 Acción Común 2005/776/PESC del Consejo, de 7 de noviembre de 2005, por la que se modifica el mandato del **Representante Especial de la Unión Europea para Moldova**
DOUE L 292, 8.11.2005, p. 13

UE-1852 Acción común 2005/796/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, por la que se modifica el mandato del **Representante Especial de la Unión Europea para el Proceso de Paz en Oriente Próximo**
DOUE L 300, 17.11.2005, p. 64

UE-1853 Acción Común 2005/797/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, sobre la **Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos**
DOUE L 300, 17.11.2005, p. 65

UE-1854 Acción Común 2005/807/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por la que se prorroga y modifica el mandato de la **Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE)**
DOUE L 303, 22.11.2005, p. 61

UE-1855 Acción Común 2005/822/PESC del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2004/847/PESC sobre la **Misión de Policía de la Unión**

Europea en Kinshasa (RDC) relativa a la Unidad Integrada de Policía (EUPOL Kinshasa)

DOUE L 305, 24.11.2005, p. 44

UE-1856

Acción Común 2005/824/PESC del Consejo, de 24 de noviembre de 2005, relativa a la **Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina**

DOUE L 307, 25.11.2005, p. 55

UE-1857

Acción Común 2005/825/PESC del Consejo, de 24 de noviembre de 2005, por la que se modifica el mandato del **Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina**

DOUE L 307, 25.11.2005, p. 59

UE-1858

Acción Común 2005/826/PESC del Consejo, de 24 de noviembre de 2005, sobre la creación de un **Equipo Policial Consultivo de la Unión Europea (EUPAT) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia**

DOUE L 307, 25.11.2005, p. 61

UE-1859

Acción Común 2005/868/PESC del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Acción Común 2005/355/PESC, relativa a la **Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC)** en lo referente a la ejecución de un proyecto de asistencia técnica relativo a la mejora de la cadena de pagos del Ministerio de Defensa de la RDC

DOUE L 318, 6.12.2005, p. 29

UE-1860

Acción Común 2005/889/PESC del Consejo, de 12 de diciembre 2005, por la que se establece una **Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah)**

DOUE L 327, 14.12.2005, p. 28

UE-1861

Acción Común 2005/913/PESC del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, de **apoyo a las actividades de la OPAQ en el marco de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva**

DOUE L 331, 17.12.2005, p. 34

UE-1862

Posición Común 2005/689/PESC del Consejo, de 6 de octubre de 2005, por la que se prorroga la Posición Común

2004/694/PESC sobre otras **medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**
DOUE L 261, 7.10.2005, p. 29

UE-1863 Posición Común 2005/936/PESC del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, 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 2005/847/PESC
DOUE L 340, 23.12.2005, p. 80

UE-1864 Posición Común 2005/792/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra Uzbekistán**
DOUE L 299, 16.11.2005, p. 72

UE-1865 Posición Común 2005/793/PESC del Consejo, de 14 de noviembre de 2005, relativa a la **acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos**
DOUE L 299, 16.11.2005, p. 80

UE-1866 Posición Común 2005/888/PESC del Consejo, de 12 de diciembre de 2005, relativa a la adopción de **medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo Primer Ministro del Líbano**
DOUE L 327, 14.12.2005, p. 26

UE-1867 Consejo: **Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario**
DOUE C 327, 23.12.2005, p. 4

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

UE-1868 Decisión 2005/790/CE del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad, del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil**
Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia civil y mercantil
DOUE L 299, 16.11.2005, p. 61 y 62

UE-1869 Decisión 2005/794/CE del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad, del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil
DOUE L 300, 17.11.2005, p. 53 y 55

UE-1870 Consejo 2005/C 334/01, **Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales** (*Versión consolidada*) – **Primer Protocolo relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia del Convenio de 1980** (*Versión consolidada*) – **Segundo Protocolo por el que se atribuyen al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas determinadas competencias en materia de interpretación del convenio de 1980** (*Versión consolidada*)

DOUE C 334, 30.12.2005, p. 1

UE-1871 Reglamento (CE) n° 1869/2005 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2005, por el que se sustituyen los anexos del Reglamento (CE) n° 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un **título ejecutivo europeo para créditos n° impugnados**

DOUE L 299, 16.11.2005, p. 6

UE-1872 Reglamento (CE) n° 2046/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2005, relativo a las medidas destinadas a simplificar los **procedimientos de solicitud y expedición de visado para los miembros de la familia olímpica participantes en los Juegos Olímpicos y/o Paralímpicos** de 2006 en Turín

DOUE L 334, 20.12.2005, p. 1

UE-1873 Directiva 2005/71/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, relativa a un procedimiento específico de **admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica**

DOUE L 289, 3.11.2005, p. 15

UE-1874 Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, por la que se crea la **Escuela Europea de Policía (CEPOL)** y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI

DOUE L 256, 1.10.2005, p. 63

UE-1875 Decisión de la Comisión, de 29 de septiembre de 2005, relativa al **modelo de informe sobre las actividades de las redes de funcionarios de enlace de inmigración y sobre la situación de la inmigración ilegal en el país anfitrión** [notificada con el número C(2005) 1508]
DOUE L 264, 8.10.2005, p. 8

UE-1876 Decisión 2005/719/JAI del Consejo, de 12 de octubre de 2005, por la que se fija la fecha de aplicación de determinadas disposiciones de la Decisión 2005/211/JAI relativa a la introducción de nuevas funciones para el **Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo**
DOUE L 271, 15.10.2005, p. 54

UE-1877 Decisión 2005/727/JAI del Consejo, de 12 de octubre de 2005, por la que se fija la fecha de aplicación de determinadas disposiciones de la Decisión 2005/211/JAI relativa a la introducción de nuevas funciones para el **Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo**
DOUE L 273, 19.10.2005, p. 25

UE-1878 Decisión 2005/728/JAI del Consejo, de 12 de octubre de 2005, por la que se fija la fecha de aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento (CE) nº 871/2004 relativo a la introducción de nuevas funciones para el **Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo**
DOUE L 273, 19.10.2005, p. 26

UE-1879 Decisión 2005/876/JAI del Consejo, de 21 de noviembre de 2005, relativa al **intercambio de información de los registros de antecedentes penales**
DOUE L 322, 9.12.2005, p. 33

UE-1880 Recomendación 2005/761/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de septiembre de 2005, con miras a facilitar la concesión por los Estados miembros de **visados uniformes para estancias cortas a los investigadores nacionales de terceros países que se desplacen en la Comunidad con fines de investigación científica**
DOUE L 289, 3.11.2005, p. 23

UE-1881 Recomendación 2005/762/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2005, destinada a facilitar la **admisión de nacionales de**

terceros países a efectos de investigación científica en la Comunidad Europea

DOUE L 289, 3.11.2005, p. 26

UE-1882

Consejo: **Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera**

DOUE C 326, 22.12.2005, p. 1

Legislación del Estado (*)

Cuarto Trimestre 2006

I. ABOGACÍA

EST-48 Ley 34/2006, de 30 de octubre. Acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.
BOE núm. 260, de 31 de octubre de 2006.

EST-49 Real Decreto 1331/2006, de 17 de noviembre (Ministerio de la Presidencia). Relación laboral de carácter especial de los abogados que prestan servicios en despachos de abogados, individuales o colectivos.
BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2006.

II. DEPORTE

EST-50 Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre. Protección de la salud y lucha contra el dopaje en el deporte.
BOE núm. 279, de 22 de noviembre de 2006.

III. DERECHOS FUNDAMENTALES

EST-51 Ley 40/2006, de 14 de diciembre. Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.
BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

(*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 4º trimestre de 2006.

IV. ECONOMÍA

EST-52 Ley 31/2006, de 18 de octubre. Implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas.
BOE núm. 250, de 19 de octubre de 2006.

EST-53 Ley 32/2006, de 18 de octubre. Regulación de la subcontratación en el sector de la construcción.
BOE núm. 250, de 19 de octubre de 2006.

EST-54 Real Decreto 1204/2006, de 20 de octubre (Ministerio de la Presidencia). Modifica el Real Decreto 1339/1999 de 31 de julio, de Reglamento de la Comisión Nacional de Energía.
BOE núm. 255, de 25 de octubre de 2006.

EST-55 Ley 38/2006, de 7 de diciembre. Reguladora de la gestión de la deuda externa.
BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 2006.

EST-56 Ley 43/2006, de 29 de diciembre. Mejora del crecimiento y del empleo.
BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

V. FUNCIÓN PÚBLICA

EST-57 Real Decreto-Ley 11/2006, de 29 de diciembre. Actualización de las cuantías de la indemnización por residencia del personal en activo del sector público estatal en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en las ciudades de Ceuta y Melilla.
BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

VI. HACIENDA

EST-58 Ley 35/2006, de 28 de noviembre. Del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre Patrimonio.
BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006.

EST-59 Ley 36/2006, de 29 de noviembre. Medidas para la prevención del fraude fiscal.

BOE núm. 286, de 30 de noviembre de 2006.

EST-60 Ley 42/2006, de 28 de diciembre. Presupuestos Generales del Estado para el año 2007.

BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 2006.

EST-61 Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre. Modificación del régimen económico y fiscal de Canarias.

BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

VII. JUSTICIA

EST-62 Ley Orgánica 8/2006, de 14 de diciembre. Por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores

BOE núm. 290, de 5 de diciembre de 2006.

VIII. MEDIO AMBIENTE

EST-63 Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre (Ministerio de la Presidencia). Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2006.

IX. PRESTACIONES SOCIALES

EST-64 Ley 37/2006, de 7 de diciembre. Relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales.

BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 2006.

EST-65 Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

X. SANIDAD Y CONSUMO

EST-66 Real Decreto 1207/2006, de 20 de octubre (Ministerio de Sanidad y Consumo). Regulación de la gestión del Fondo de cohesión sanitaria.
BOE núm. 252, de 21 de octubre de 2006.

EST-67 Real Decreto 1301/2006, de 10 de noviembre (Ministerio de Sanidad y Consumo). Normas de calidad y seguridad para la donación, obtención, evaluación, procesamiento, preservación, almacenamiento y distribución de células y tejidos humanos.
BOE núm. 270, de 11 de noviembre de 2006.

EST-68 Ley 44/2006, de 29 de diciembre. Mejora de la protección de los consumidores y usuarios.
BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

XI. TÍTULOS NOBILIARIOS

EST-69 Ley 33/2006, de 30 de octubre. Igualdad del hombre y la mujer en el orden de sucesión de los títulos nobiliarios.
BOE núm. 260, de 31 de octubre de 2006.

XII. TRANSPORTES

EST-70 Real Decreto-Ley 13/2006, de 29 de diciembre. Medidas urgentes en relación con el programa PREVER para la modernización del parque de vehículos automóviles, el incremento de la seguridad vial y la defensa y protección del medio ambiente.
BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 2006.

Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (*)

I. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

GAL-3 Ley 4/2006, de 30 de junio (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.

BOE núm. 198, de 19 de agosto.

Diario Oficial de Galicia núm. 137, de 17 de julio.

DRG-5 Ley 11/2006, de 17 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Organización y funcionamiento del Servicio Jurídico.

BOE núm. 204, de 26 de agosto.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 147, de 1 de agosto.

II. AGUAS

PV-2 Ley 1/2006, de 23 de junio (Presidencia del País Vasco).
Aguas.

Boletín Oficial del país vasco, núm. 137, de 19 de julio.

III. AGRICULTURA

GAL-4 Ley 1/2006, de 5 de junio (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Consejo Agrario Gallego.

BOE núm. 163, de 10 de julio.

Diario Oficial de Galicia núm. 113, de 14 de junio.

(*) 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 cuarto trimestre de 2006 (VII-IX).

IV. CAJAS DE AHORRO

CAT-16 Ley 14/2006, de 27 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Modificación del Texto refundido de las Leyes 15/1985, de 1 de julio, 6/1989, de 25 de mayo, y 13/1993, de 25 de noviembre, de Cajas de Ahorros de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994, de 6 de abril.

BOE núm. 201, de 23 de agosto.

Diario Oficial de Cataluña número 4690, de 3 de agosto.

V. CÁMARAS OFICIALES

CAS-10 Ley 5/2006, de 16 de junio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Cámaras y Consejo General de la Propiedad Urbana.

BOE núm. 164, de 11 de julio.

Boletín Oficial de Castilla León núm. 120, de 22 de junio.

BAL-9 Ley 7/2006, de 3 de mayo (Presidencia de las Illes Balears).

Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Ibiza y Formentera.

BOE núm. 167, de 14 de julio.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 69, de 11 de mayo.

VI. CAZA

DRG-6 Ley 12/2006, de 17 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Caza.

BOE núm. 205, de 27 de agosto.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 147, de 1 de agosto.

VII. COLEGIOS PROFESIONALES

CAT-17 Ley 7/2006, de 31 de mayo (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Ejercicio de profesiones tituladas y de los Colegios Profesionales.

BOE núm. 160, de 6 de julio.

Diario Oficial de Cataluña núm. 4651, de 9 de junio.

VAL-12 Ley 6/2006, de 9 de junio (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Creación del Colegio Oficial de Bibliotecarios y Documentalistas.

BOE núm. 186, de 5 de agosto.

Diario Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 5280, de 14 de junio.

GAL-5 Ley 3/2006, de 30 de junio (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Creación del Colegio Profesional de Logopedas.

BOE núm. 198, de 19 de agosto.

Diario Oficial de Galicia núm. 137, de 17 de julio.

VIII. COMERCIO

DRG-7 Ley 8/2006, de 27 de junio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Estructuras comerciales de Cantabria.

BOE núm. 186, de 5 de agosto.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 130, de 6 de julio.

IX. CONSUMO

NAV-13 Ley Foral 7/2006, de 20 de junio (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Defensa de los Consumidores y Usuarios.

BOE núm. 172, de 20 de julio.

Boletín Oficial de Navarra núm. 78, de 30 de junio.

X. CONTRATOS PÚBLICOS

NAV-14 Ley Foral 6/2006, de 9 de junio (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Contratos Públicos.

BOE núm. 158, de 4 de julio.

Boletín Oficial de Navarra núm. 72, de 16 de junio.

XI. COOPERACIÓN AL DESARROLLO

AST-7 Ley 4/2006, de 5 de mayo (Presidencia del Principado de Asturias).

Cooperación al Desarrollo.

BOE núm. 162, de 8 de julio.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 114, de 19 de mayo.

XII. DERECHO CIVIL FORAL

GAL-6

Ley 2/2006, de 14 de junio (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Derecho civil de Galicia.

BOE núm. 191, de 11 de agosto.

Diario Oficial de Galicia núm. 124, de 29 de junio.

XIII. FAMILIA

CAT-18

Ley 8/2006, de 5 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Cataluña.

BOE núm. 188, de 8 de agosto.

Diario Oficial de Cataluña núm. 4675, de 13 de julio.

XIV. FARMACIAS

VAT-13

Ley 7/2006, de 9 de junio (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Modificación de la Ley 6/1998, de 22 de junio, de ordenación farmacéutica.

BOE núm. 186, de 5 de agosto.

Diario Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 5280, de 14 de junio.

XV. FISCALIDAD

DRC-8

Ley 5/2006, de 25 de mayo (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Medidas urgentes de carácter fiscal.

BOE núm. 184, de 3 de agosto.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 108, de 6 de junio.

XVI. HACIENDA AUTONÓMICA

EXT-6 Ley 3/2006, de 7 de julio (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito para financiar diversas actuaciones.

BOE núm. 186, de 5 de agosto.

Diario Oficial de Extremadura núm. 80, de 8 de julio.

CAT-19 Ley 15/2006, de 27 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Concesión en los Presupuestos de la Generalidad para 2006 de un suplemento de crédito para las elecciones al Parlamento y de un crédito extraordinario y autorizaciones financieras para la ampliación de la Feria de Barcelona.

BOE núm. 201, de 23 de agosto.

Diario Oficial de Cataluña número 4690, de 3 de agosto.

DRC-9 Ley 13/2006, de 17 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Suplemento de crédito para financiar ayudas para paliar los efectos de la sequía en Cantabria en el año 2005.

BOE núm. 206, de 28 de agosto.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 147, de 1 de agosto.

CAN-6 Ley 5/2006, de 5 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Transferencia de créditos para la financiación a cuenta de las retribuciones complementarias que correspondan al personal al servicio de la Administración de Justicia y de consignación y modificación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma.

BOE núm. 230, de 26 de septiembre.

Boletín Oficial de Canarias, núm. 136, de 14 de julio.

XVII. JUVENTUD

CAT-20 Ley 6/2006, de 26 de mayo (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Creación de la Agencia Catalana de la Juventud.

BOE núm. 159, de 5 de julio.

Diario Oficial de Cataluña núm. 4651, de 9 de junio.

BAL-10 Ley 10/2006, de 26 de julio (Presidencia de las Illes Balears).
Integral de la juventud.
BOE núm. 224, de 19 de septiembre.
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 109, de 3 de agosto.

XVIII. MEDIO AMBIENTE

DRC-10 Ley 4/2006, de 19 de mayo (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).
Conservación de la Naturaleza.
BOE núm. 184, de 3 de agosto.
Boletín Oficial de Cantabria núm. 105, de 1 de junio.

DRC-11 Ley 6/2006, de 9 de junio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).
Prevención de la contaminación lumínica.
BOE núm. 184, de 3 de agosto.
Boletín Oficial de Cantabria núm. 116, de 16 de junio.

GAL-7 Ley 5/2006, de 30 de junio (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Protección, la conservación y la mejora de los ríos gallegos.
BOE núm. 198, de 19 de agosto.
Diario Oficial de Galicia núm. 137, de 17 de julio.

CAT-21 Ley 12/2006, de 27 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).
Medidas en materia de medio ambiente y de modificación de las Leyes 3/1988 y 22/2003, relativas a la protección de los animales, de la Ley 12/1985, de espacios naturales, de la Ley 9/1995, del acceso motorizado al medio natural, y de la Ley 4/2004, relativa al proceso de adecuación de las actividades de incidencia ambiental.
BOE núm. 200, de 22 de agosto.
Diario Oficial de Cataluña número 4690, de 3 de agosto.

XIX. MEDIOS AUDIOVISUALES

MAD-6 Ley 2/2006, de 21 de junio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid).
Supresión del Consejo Audiovisual.

BOE núm. 189, de 9 de agosto.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 166, de 14 de julio.

XX. MUSEOS

BAL-11 Ley 9/2006, de 17 de julio (Presidencia de las Illes Balears).
Reforma de la Ley 4/2003, de 26 de marzo, de museos.

BOE núm. 224, de 19 de septiembre.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 105 de 27 de julio.

XXI. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAN-7 Ley 4/2006, de 22 de mayo (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo.

BOE núm. 158, de 4 de julio.

Boletín Oficial de Canarias, núm. 103, de 29 de mayo.

XXII. PARQUES Y RESERVAS NATURALES

EXT-7 Ley 1/2006, de 7 de julio (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Declara el Parque Natural del «Tajo internacional».

BOE núm. 186, de 5 de agosto.

Diario Oficial de Extremadura núm. 80, de 8 de julio.

AST-8 Ley 5/2006, de 30 de mayo (Presidencia del Principado de Asturias).

Parque Natural de Las Ubiñas-La Mesa.

BOE núm. 188, de 8 de agosto.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 128, de 5 de junio.

CAS-11 Ley 6/2006, de 5 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León).

Declaración de la Reserva Natural de Lagunas de Villafáfila.

BOE núm. 188, de 8 de agosto.

Boletín Oficial de Castilla León núm. 13, de 14 de julio.

XXIII. PATRIMONIO

DRC-12 Ley 3/2006, de 18 de abril (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Patrimonio.

BOE núm. 184, de 3 de agosto.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 81, de 27 de abril.

CAN-8 Ley 6/2006, de 17 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Patrimonio de la Comunidad Autónoma.

BOE núm. 199, de 21 de agosto.

Boletín Oficial de Canarias, núm. 141, de 21 de julio.

XXIV. PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

AST-9 Ley 6/2006, de 20 de junio (Presidencia del Principado de Asturias).

Comunicación y Publicidad Institucionales.

BOE núm. 194, de 15 de agosto.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 151, de 1 de julio.

XXV. PUERTOS

DRC-13 Ley 9/2006, de 29 de junio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Creación de la Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria

BOE núm. 202, de 24 de agosto.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 141, de 21 de julio.

XXVI. RÉGIMEN LOCAL

CAT-22 Ley 9/2006, de 5 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Modificación del artículo 81 del texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

BOE núm. 188, de 8 de agosto.

Diario Oficial de Cataluña núm. 4675, de 13 de julio.

VAL-14 Ley 8/2006, de 14 de julio (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Aplicación al municipio de Torrevieja del régimen de organización de los municipios de gran población.

BOE núm. 193, de 14 de agosto.

Diario Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 5.304, de 17 de julio.

CAT-23 Ley 11/2006, de 19 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Modificación de la Carta municipal de Barcelona.

BOE núm. 197, de 18 de agosto.

Diario Oficial de Cataluña número 4685, de 27 de julio.

XXVII. SANIDAD

DRC-14 Ley 7/2006, de 15 de junio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Garantías de tiempos máximos de respuesta en atención sanitaria especializada.

BOE núm. 167, de 14 de julio.

Boletín Oficial de Cantabria núm.120, de 22 de junio.

XXVIII. SEGURIDAD

NAV-15 Ley Foral 8/2006, de 20 de junio (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Seguridad Pública de Navarra.

BOE núm. 172, de 20 de julio.

Boletín Oficial de Navarra núm. 78, de 30 de junio.

XXIV. SEGURIDAD INDUSTRIAL

CAT-24 Ley 10/2006, de 19 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).

Prestación de los Servicios de Inspección en Materia de Seguridad Industrial.

BOE núm. 197, de 18 de agosto.

Diario Oficial de Cataluña número 4685, de 27 de julio.

XXX. SINDICATOS

EXT-8 Ley 2/2006, de 7 de julio (Presidencia de la Junta de Extremadura).
Modifica la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de elecciones al campo.
BOE núm. 186, de 5 de agosto.
Diario Oficial de Extremadura núm. 80, de 8 de julio.

XXXI. SUBVENCIONES

CAT-25 Ley 13/2006, de 27 de julio (Presidencia de la Generalitat de Cataluña).
Prestaciones sociales de carácter económico.
BOE núm. 201, de 23 de agosto.
Diario Oficial de Cataluña número 4690, de 3 de agosto.

DRC-15 Ley 10/2006, de 17 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).
Subvenciones.
BOE núm. 203, de 25 de agosto.
Boletín Oficial de Cantabria núm. 147, de 1 de agosto.

XXXII. TRANSPORTE

BAL-12 Ley 8/2006, de 14 de junio (Presidencia de las Illes Balears).
Creación del Consorcio de Transportes de Mallorca.
BOE núm. 169, de 17 de julio.
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 88, de 22 de junio.

XXXIII. UNIVERSIDAD

MAD-7 Ley 1/2006, de 14 de junio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Madrid).
Reconocimiento de la Universidad Privada «Universidad a Distancia de Madrid».
BOE núm. 189, de 9 de agosto.
Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 152, de 28 de junio.

XXXIV. URBANISMO

PV-3

Ley 2/2006, de 30 de junio (Presidencia del País Vasco).
Suelo y Urbanismo.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 138, de 20 de julio.

XXXV. VOLUNTARIADO

NAV-16

Ley Foral 9/2006, de 5 de julio (Presidencia de la Comunidad
Foral de Navarra).

Modifica la Ley Foral 2/1998, de 27 de marzo, del Voluntariado.
BOE núm. 187, de 7 de agosto.

Boletín Oficial de Navarra núm. 84, de 14 de julio.

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

I. ASOCIACIONES

AND-39 Ley 4/2006, de 23 de junio (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Asociaciones.

BOJA núm. 126, de 3 de julio.

II. CAJAS DE AHORRO

AND-40 Decreto 148/2006, de 25 de julio (Consejería de Economía y Hacienda).

Modifica el Reglamento de la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía, aprobado por Decreto 138/2002, de 30 de abril.

BOJA núm. 156, de 1 de agosto.

III. CARTOGRAFÍA

AND-41 Decreto 141/2006, de 18 de julio (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 154, de 9 de agosto.

IV. EMPLEO

AND-42 Decreto 109/2006, de 6 de junio (Consejería de Empleo).

Establece los indicadores para las áreas territoriales preferentes para actuaciones integrales de empleo.

BOJA núm. 127, de 4 de julio.

(*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Comprende las leyes y disposiciones generales más importantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el cuarto trimestre de 2006 (VII-IX).

V. INFRAESTRUCTURAS

AND-43 Decreto 140/2006, de 11 de julio (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Acuerda la formulación del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 2007-2013

BOJA núm. 153, de 8 de agosto.

VI. MEDIO AMBIENTE

AND-44 Decreto 151/2006, de 25 de julio (Consejería de Medio Ambiente).

Establece los valores límite y la metodología a aplicar en el control de las emisiones no canalizadas de partículas por las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera

BOJA núm. 147, de 1 de agosto.

VII. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

AND-45 Decreto 129/2006, de 27 de junio (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

BOJA núm. 136, de 17 de julio.

VIII. PARQUES NATURALES

AND-46 Decreto 134/2006, de 4 de julio (Consejería de la Presidencia).

Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama.

BOJA núm. 142, de 25 de julio.

AND-47 Decreto 135/2006, de 4 de julio (Consejería de la Presidencia).

Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Montes de Málaga.

BOJA núm. 142, de 25 de julio.

AND-48 Decreto 137/2006, de 4 de julio (Consejería de Medio Ambiente)

Asigna a la Consejería los medios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma por Real

Decreto 712/2006, de 9 de junio, por el que se amplían las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada).

BOJA núm. 142, de 25 de julio.

AND-49 Decreto 164/2006, de 19 de septiembre (Consejería de Medio Ambiente).

Prorroga el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas, aprobado por Decreto 227/1999, de 15 de noviembre, y modifica parcialmente el citado Plan.

BOJA núm. 186, de 25 de septiembre.

IX. POTESTAD SANCIONADORA

AND-50 Decreto 113/2006, de 13 de junio (Consejería de Empleo).

Determina los órganos competentes para la imposición de sanciones por infracciones en el Orden Social.

BOJA núm. 127, de 4 de julio.

X. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS

AND-51 Decreto 162/2006, de 12 de septiembre (Consejería de Economía y Hacienda).

Regula la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico financiera.

BOJA núm. 190, de 29 de septiembre.

XI. PROTECCIÓN CIVIL

AND-52 Decreto 138/2006, de 11 de julio (Consejería de Gobernación)

Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de Andalucía.

BOJA núm. 144, de 27 de julio.

XII. SANIDAD

AND-53 Ley 3/2006, de 19 de junio (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Creación de la Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir.
BOJA núm. 131, de 10 de julio.

AND-54 Decreto 132/2006, de 4 de julio (Consejería de Salud).
Establecen las condiciones y requisitos de instalación y funcionamiento de las ortopedias.
BOJA núm. 142, de 25 de julio.

AND-55 Decreto 150/2006, de 25 de julio (Consejería de Salud).
Desarrolla la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco en materia de señalización y zonas habilitadas para fumar.
BOJA núm. 147, de 1 de agosto.

XXIII. VIVIENDA

AND-56 Decreto 149/2006, de 25 de julio (Consejería de Obras Públicas y Transporte).
Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo.
BOJA núm. 153, de 8 de agosto.

ÍNDICE ANALÍTICO

Abastecimiento de varios productos agrícolas a las regiones ultraperiféricas, **UE-1679**

ABOGADO Y PROCURADOR DE LOS TRIBUNALES: **EST-48**

Acceso a la ayuda exterior comunitaria, **UE-1770**

Acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur, **UE-1844**

Aceptación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial sobre los actos a que se refiere el artículo 35 del Tratado de la Unión Europea, Francia y Hungría, **UE-1647**

Acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos, **UE-1865**

Actuaciones Integrales de empleo: **AND-42**

Acuerdo CEE-República de Seychelles sobre la pesca, **UE-1709**

Acuerdo CE-Estados Unidos de América sobre el comercio de vino, **UE-1753**

Acuerdo CE-Federación de Rusia comercio de productos siderúrgicos, **UE-1648, UE-1755**

Acuerdo CE-Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, **UE-1869**

Acuerdo CE-Reino de Dinamarca sobre la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, **UE-1868**

Acuerdo CE-República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales, **UE-1832**

Acuerdo CE-República de Belarús sobre comercio de productos textiles, **UE-1651, UE-1764**

Acuerdo CE-República de Corea en virtud GATT, **UE-1649, UE-1650, UE-1762, UE-1763**

Acuerdo cooperación científica y tecnológica CE-Estados Unidos Mexicanos, **UE-1751**

Acuerdo cooperación científica y tecnológica CE-República Federativa de Brasil, **UE-1752**

Acuerdo de Asociación ACP-CE revisado, **UE-1766**

Acuerdo Euromediterráneo CE y sus EEMM-Reino Hachemita de Jordania, **UE-1750**

Acuerdo Euromediterráneo CE y sus EEMM-República Argelina Democrática y Popular, **UE-1748**

Acuerdo Euromediterráneo CE y sus EEMM-República de Túnez, **UE-1749**

Acuerdo marco de comercio y cooperación CE y sus EEMM–República de Corea, **UE–1761**

Acuerdo relativo a la Comisión internacional para la protección del Óder, **UE–1758**

Acuerdo relativo al programa internacional para la conservación de los delfines, **UE–1710**

Acuerdo UE–Canadá para la participación de Canadá en las operaciones de la Unión Europea de gestión de crisis, **UE–1833**

Acuerdo UE–Gobierno de Indonesia sobre la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (MOA) y de su personal, **UE–1831**

Acuerdo UE–República Democrática del Congo sobre la Misión de Policía de la Unión Europea en la República Democrática del Congo (EUPOL Kinshasa), **UE–1830**

Adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a la Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, **UE–1756, UE–1773**

Administración Pública autonómica: **GAL–3**

Admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica en la Comunidad Europea, **UE–1881**

Adquisición de ayuda alimentaria por las ONG autorizadas por la Comisión, **UE–1771**

Agencia Europea de Medicamentos, **UE–1781, UE–1810**

Agricultura: **GAL–4**

Aguas: **PV–2**

Alimentación de algunas especies de aves necrófagas, **UE–1815**

Aplicación y funciones del dominio de primer nivel .eu, así como los principios en materia de registro, **UE–1806**

Apoyo a las actividades de la OPAQ en el marco de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, **UE–1861**

Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, **UE–1786, UE–1790, UE–1794, UE–1795, UE–1798, UE–1799**

Arenque, el fletán negro y el pulpo, **UE–1713**

Armonización de la banda de frecuencias de 169,4 a 169,8125 MHz en la Comunidad, **UE–1807**

Asociaciones: **AND–39**

Autorización a BERD a financiar operaciones en Mongolia, **UE–1769**

Autorización de la pesca de fletán negro por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE–1718**

Autorizaciones permanentes de determinados aditivos en la alimentación animal, **UE–1681**

Bandas de frecuencia designadas para la introducción coordinada de un sistema paneuropeo público terrestre de radiobúsqueda en la Comunidad, **UE-1797**

Cajas de Ahorro: **AND-40; CAT-16**

Cálculo de los servicios de alquiler de viviendas a efectos de la armonización de la renta nacional bruta a precios de mercado, **UE-1633**

Calidad de los datos estadísticos en el contexto del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, **UE-1741**

Cámaras de la Propiedad Urbana: **CAS-10**

Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación: **BAL-9**

Capital europea de la cultura para el año 2009, **UE-1823**

Cargo de contable de las agencias ejecutivas, **UE-1637**

Cartografía: **AND-41**

Caza: **DRC-6**

Células y tejidos humanos: **EST-67**

Ciudadanía española en el exterior: **EST-51**

Colegios Profesionales: **CAT-17; VAL-12; GAL-5**

Combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre en Camboya, **UE-1842**

Comercio: **DRC-7**

Comisión Nacional de Energía: **EST-54**

Comisión, No oposición a una concentración notificada Canon/Canon España, **UE-1737**

Comunicación de información sobre el tabaco, **UE-1686**

Conciliación de la vida personal, familiar y laboral: **CAT-18**

Condiciones mínimas para examinar variedades de determinadas especies de plantas agrícolas, **UE-1700**

Consejo Audiovisual de Madrid: **MAD-6**

Conservación de la Naturaleza: **DRC-10; GAL-7; CAT-21**

Conservación, mediante medidas técnicas, de los recursos pesqueros en aguas del Mar Báltico, los Belts y el Sund, **UE-1720**

Consumidores: **EST-68**

Contaminación atmosférica: **AND-44**

Contaminación lumínica: **DRC-11**

Contenidos máximos de residuos, **UE-1698**

Contratación pública, **UE-1785**

Contratos públicos: **NAV-14**

Control de la influenza aviar en aves silvestres, **UE-1702**

Controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad, **UE-1653, UE-1782**

Controles del seguro de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, **UE-1802**

Controles oficiales de la presencia de triquinas en la carne, **UE-1689**

Convenio internacional del aceite de oliva y las aceitunas de mesa de 2005, **UE-1657, UE-1754**

Convenio sobre la Comisión internacional para la protección del Elba, **UE-1758**

Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales. Primer Protocolo relativo a la interpretación por el Tribunal de Justicia del Convenio de 1980. Segundo Protocolo por el que se atribuyen al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas determinadas competencias en materia de interpretación del convenio de 1980 (Versiones consolidadas), **UE-1870**

Cooperación al Desarrollo: **AST-7**

Cooperación en el ámbito de los archivos en Europa, **UE-1824**

Coordinador Especial del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, **UE-1849**

Criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios, **UE-1784**

Cuentas anuales del Banco Central Europeo, **UE-1744**

Defensa contra las importaciones que sean objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea, **UE-1732**

Defensa de los Consumidores y Usuarios: **NAV-13**

Defensor del Pueblo Europeo, Informe Anual del año 2004, **UE-1829**

Definición y la transmisión de la información sobre costes salariales, **UE-1817**

Definición y transmisión de la información sobre la estructura de los ingresos , **UE-1818**

Dependencia: **EST-65**

Derecho civil de Galicia: **GAL-6**

Despacho de abogados: **EST-49**

Destrucción de armas ligeras y de pequeño calibre (ALPC) y de su munición en Ucrania, **UE-1847**

Deuda externa: **EST-55**

Directrices de la Unión Europea para fomentar la observancia del Derecho internacional humanitario, **UE-1867**

Distribución entre los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes de los ingresos del Banco Central Europeo por billetes en euros en circulación, **UE-1743**

Dopaje: **EST-50**

Elecciones al campo **EXT-8**

- Emisión de gases de efecto invernadero: **EST-63**
Emisiones sonoras en el entorno debidas a las máquinas de uso al aire libre, **UE-1799**
Empleo: **EST-56**
Empresa Pública Sanitaria: **AND-53**
Equipo Policial Consultivo de la Unión Europea (EUPAT) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, **UE-1858**
Erradicación de la peste porcina clásica en España a finales de 2001 y en 2002, **UE-1706**
Escuela Europea de Policía (CEPOL), **UE-1874**
Estatuto de los diputados al Parlamento Europeo, **UE-1638**
Excepciones relativas a la certificación y al etiquetado de los vinos y a las prácticas enológicas, **UE-1682**
- Farmacias: **VAL-13**
Fondo comunitario del tabaco, **UE-1672**
Fondo de cohesión sanitaria: **EST-66**
Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, **UE-1634**
Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), **UE-1663**
Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), **UE-1658**
Fraude fiscal: **EST-59**
Fusiones transfronterizas de las sociedades de capital, **UE-1725**
- Gestión colectiva transfronteriza de los derechos de autor y derechos afines en el ámbito de los servicios legales de música en línea, **UE-1803**
Gestión de activos exteriores de reserva del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales, **UE-1746**
Grupo de expertos en comercio electrónico, **UE-1722, UE-1801**
- Hacienda Autónoma: **EXT-6; CAT-19; DRC-9; CAN-6**
Homologación de tipo de los vehículos de motor en lo que concierne a su aptitud para la reutilización, el reciclado y la valorización, **UE-1793**
- Imposición de derechos adicionales a las peras, los limones, las manzanas y los calabacines, **UE-1691**
Impuesto sobre el valor añadido, **UE-1738, UE-1739**
Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas: **EST-58**
Incentivos fiscales directos a favor de las empresas que participan en ferias comerciales en el extranjero, **UE-1736**
Informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera: **AND-51**
Infracciones en el orden social: **AND-50**

Instrucción consular común dirigida a las misiones diplomáticas y oficinas consulares de carrera, **UE-1882**

Instrumento de flexibilidad para una ayuda de rehabilitación y reconstrucción a los países afectados por el tsunami, **UE-1635**

Intercambio de información de los registros de antecedentes penales, **UE-1879**

Intercambios comerciales de productos del sector vitivinícola con terceros países, **UE-1666**

Interferencias de radio (compatibilidad electromagnética) de los vehículos, **UE-1789**

Introducción del euro, **UE-1742**

Jefe de la Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE), **UE-1845**

Juventud: **CAT-20; BAL-10**

Limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (tolueno y triclorobenceno), **UE-1790**

Limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (hidrocarburos aromáticos policíclicos en aceites diluyentes y en neumáticos), **UE-1795**

Limitan la comercialización y el uso de determinadas sustancias y preparados peligrosos (ftalatos en los juguetes y artículos de puericultura), **UE-1798**

Límites máximos de residuos de determinados plaguicidas sobre y en los cereales y en determinados productos de origen animal y vegetal, **UE-1697**

Lista comunitaria de las compañías aéreas sujetas a una prohibición de explotación en la Comunidad, **UE-1730**

Marcado e identificación de los artes de pesca fijos y redes de arrastre de vara, **UE-1712**

Materiales forestales de reproducción producidos en terceros países, **UE-1707**

Materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con productos alimenticios, **UE-1787**

Medidas comerciales excepcionales para los países y territorios participantes en, o vinculados al, Proceso de estabilización y asociación de la Unión Europea, **UE-1654**

Medidas de aplicación para determinados productos, **UE-1688**

Medidas de bioseguridad para reducir el riesgo de transmisión de gripe aviar altamente patógena, **UE-1703**

Medidas ejecutadas por España en favor de Siderúrgica Añón SA, **UE-1735**

Medidas especiales de apoyo al mercado en el sector de la carne de vacuno, **UE-1667**

- Medidas excepcionales de apoyo al mercado, **UE-1673**
- Medidas para la recuperación de la población sur de merluza europea y de cigalas en el mar Cantábrico y en el oeste de la Península Ibérica, **UE-1719**
- Medidas para la salida al mercado comunitario de la nata, la mantequilla y la mantequilla concentrada, **UE-1675**
- Medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases contaminantes procedentes de motores de encendido por chispa alimentados con gas natural o gas licuado del petróleo destinados a la propulsión de vehículos, **UE-1786, UE-1794**
- Medidas que deben adoptarse contra la emisión de gases y partículas contaminantes procedentes de motores de encendido por compresión destinados a la propulsión de vehículos, **UE-1786, UE-1794**
- Medidas restrictivas adicionales contra Liberia, **UE-1839**
- Medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo, **UE-1846**
- Medidas restrictivas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), **UE-1835, UE-1850, UE-1862**
- Medidas restrictivas específicas contra determinadas personas sospechosas de haber participado en el asesinato de Rafiq Hariri, antiguo Primer Ministro del Líbano, **UE-1866**
- Medidas restrictivas específicas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **UE-1834**
- Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, **UE-1838, UE-1840, UE-1841, UE-1863**
- Medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo, **UE-1836**
- Medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova, **UE-1848**
- Medidas restrictivas se imponen a Uzbekistán, **UE-1837, UE-1864**
- Medidas urgentes de carácter fiscal: **DRC-8**
- Mejora de la protección portuaria, **UE-1731**
- Métodos alternativos de eliminación y utilización de subproductos animales, **UE-1811**
- Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC), **UE-1859**
- Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah), **UE-1860**
- Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE), **UE-1854**

Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, **UE-1856**

Misión de Policía de la Unión Europea en Kinshasa (RDC) relativa a la Unidad Integrada de Policía (EUPOL Kinshasa), **UE-1855**

Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos, **UE-1853**

Modelo de informe sobre las actividades de las redes de funcionarios de enlace de inmigración y sobre la situación de la inmigración ilegal en el país anfitrión, **UE-1875**

Modificación del Protocolo 4 del Acuerdo Euromediterráneo UE-Marruecos, **UE-1767**

Movimientos particulares y a la exclusión de intercambios relativos a transacciones de reparación, **UE-1821**

Museos: **BAL-11**

Nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común, **UE-1652**

Nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS), **UE-1820**

Normas comunes para la utilización flexible del espacio aéreo, **UE-1729**

Normas de seguridad del Consejo, **UE-1643**

Normas internacionales de contabilidad, **UE-1778**

Normas y especificaciones comunitarias relativas a un sistema de calidad para los centros de transfusión sanguínea, **UE-1813**

Obligación general de seguridad de determinadas normas y la publicación de sus referencias en el Diario Oficial, **UE-1800**

Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Diseños y Modelos), **UE-1777**

Ordenación del Territorio: **AND-45; CAN-7**

Organización común de mercados en el sector de las semillas, **UE-1676**

Organización común de mercados en el sector del lúpulo, **UE-1677**

Organización común de mercados en el sector del tabaco crudo, **UE-1660**

Organización común del mercado vitivinícola, en lo que respecta a los mecanismos de mercado, **UE-1670**

Organización común del mercado vitivinícola, **UE-1693**

Organizaciones profesionales del sector oleícola, **UE-1683**

Ortopedias: **AND-54**

Países beneficiarios acogidos al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza en el sistema de preferencias arancelarias generalizadas, **UE-1656, UE-1772**

Parques y Reservas naturales: **AND-46; AND-47; AND-48; AND-49; EXT-7; AST-8; CAS-11**

Patrimonio autonómico: **DRC-12; CAN-8**

Patrimonio cinematográfico y la competitividad de las actividades industriales relacionadas, **UE-1775**

Período de referencia común del índice para el índice de precios de consumo armonizado, **UE-1740, UE-1816**

Personal en activo del sector público estatal: **EST-57**

Plan de acción UE-Marruecos, **UE-1768**

Plan de recuperación del fletán negro en el marco de la Organización de la PESCA del Atlántico Noroccidental, **UE-1717**

Plan Director de Infraestructuras: **AND-43**

Presidencia del Consejo, orden de ejercicio, **UE-1642**

Presupuestos Generales del Estado: **EST-60**

Prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, **UE-1724, UE-1791**

Procedimiento antidumping relativo a las importaciones de cloruro potásico originario de la Federación de Rusia, **UE-1734**

Procedimiento de consultas con Haití, **UE-1765**

Procedimiento específico de admisión de nacionales de terceros países a efectos de investigación científica, **UE-1873**

Procedimientos de adjudicación de contratos públicos, **UE-1776**

Procedimientos de adjudicación de contratos, **UE-1723, UE-1783**

Procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, **UE-1727, UE-1796**

Procedimientos de solicitud y expedición de visado para los miembros de la familia olímpica participantes en los Juegos Olímpicos y/o Paralímpicos, **UE-1872**

Producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, **UE-1674**

Productos cosméticos, **UE-1788**

Programa plurianual en favor de la empresa y el espíritu empresarial, en particular para las pequeñas y medianas empresas (PYME) (2001-2005), **UE-1828**

Programa Sapard, **UE-1759**

Programas de control de la influenza aviar en las aves de corral y las aves silvestres en los Estados miembros, **UE-1701**

Prohibición de pesca de palometas por parte de los buques que enarbolan paellón de España, **UE-1714**

Prohibición de pesca de sable negro por parte de los buques que enarbolan paellón de España, **UE-1715**

Prórroga del período transitorio concedido a Chipre, **UE-1757**

Protección Civil: **AND-52**

Protección por desempleo: **EST-64**

Protocolo sobre el turismo del Convenio de los Alpes, **UE-1809**

Protocolo sobre la energía del Convenio de los Alpes, **UE-1809**

Protocolo sobre la protección de los suelos del Convenio de los Alpes, **UE-1809**

Publicidad institucional: **AST-9**

Puertos: **DRC-13**

Reapertura de pesquería de merluza por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-1716**

Reaseguro, **UE-1726**

Reconocimiento mutuo de procedimientos para la desnaturalización completa del alcohol a efectos de su exención de los impuestos especiales, **UE-1680**

Recopilación de datos pesqueros y financiación de estudios y proyectos piloto al servicio de la política pesquera común, **UE-1721**

Recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación de las políticas estructurales, así como a la organización de un sistema de información en esta materia, **UE-1804**

Recuperación de las sumas indebidamente abonadas en el marco de la financiación del Fondo de Cohesión, así como a la organización de un sistema de información en este ámbito, **UE-1805**

Redes de transporte de gas natural, **UE-1779**

Reducción del derecho de importación en España de maíz procedente de terceros países, **UE-1684**

Reducción del derecho de importación en España de sorgo procedente de terceros países, **UE-1685**

Reexamen por el Tribunal de Justicia de las sentencias dictadas por el Tribunal de Primera Instancia, **UE-1639**

Reformas de la asistencia sanitaria en los índices armonizados de precios de consumo, **UE-1747, UE-1822**

Régimen aplicable a las importaciones de arroz originario de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) y de los países y territorios de Ultramar (PTU), **UE-1690**

Régimen de ayuda al almacenamiento privado de aceite de oliva, **UE-1692**

Régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas, **UE-1671**

Régimen económico y fiscal de Canarias: **EST-61**

Régimen local: **CAT-22; VAL-14 CAT-23**

Regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, **UE-1661, UE-1678, UE-1695, UE-1696**

Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas, **UE-1825, UE-1826**

Registro de los datos relativos a las capturas de pescado por los Estados miembros, **UE-1711**

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, **UE-1645**

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Primera Instancia, **UE-1646**

Reglamento interno de la Comisión, **UE-1644**

Reintroducción de caballos registrados para participar en carreras, concursos hípicos y actos culturales, después de su exportación temporal, **UE-1704, UE-1708**

Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, **UE-1857**

Representante Especial de la Unión Europea para el Proceso de Paz en Oriente Próximo, **UE-1852**

Representante Especial de la Unión Europea para Moldova, **UE-1851**

Representante Especial de la Unión Europea para Sudán, **UE-1843**

Requisitos comunes para la prestación de servicios de navegación aérea, **UE-1728**

Requisitos de trazabilidad y a la notificación de reacciones y efectos adversos graves, **UE-1812**

Requisitos zoonosanitarios para el desplazamiento de animales de circo entre Estados miembros, **UE-1664**

Responsabilidad Penal de los Menores: **EST-62**

Restituciones por exportación de hembras reproductoras de pura raza de la especie bovina, **UE-1665**

Restituciones por exportación para determinados productos lácteos, **UE-1668**

Restricción en el uso de determinados derivados epoxídicos en materiales y objetos destinados a entrar en contacto con productos alimenticios, **UE-1780**

Revisión de las perspectivas financieras 2000-2006, **UE-1636**

Sanidad: **DRC-14**

Sector de la leche, **UE-1687**

Seguridad Industrial: **CAT-24**

Seguridad Pública: **NAV-15**

Separación contable y los sistemas de contabilidad de costes dentro del marco regulador de las comunicaciones electrónicas, **UE-1808**

Servicios jurídicos: **DRC-5**

Simplificación del registro de la cantidad y a las normas relativas a movimientos particulares de mercancías, **UE-1819**

Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo, **UE-1876, UE-1877, UE-1878**

Sistema de licencias FLEGT aplicable a las importaciones de madera, **UE-1655**

Sistemas de protección delantera en vehículos de motor, **UE-1792**

Sociedades Anónimas y Cooperativas Europeas: **EST-52**

Subcontratación: **EST-53**

Subvenciones: **CAT-25; DRC-15**

Suministro de alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad, **UE-1659, UE-1669**

Sustancias indeseables en la alimentación animal, en lo referente al plomo, el flúor y el cadmio, **UE-1814**

Sustancias indeseables en la alimentación animal, **UE-1699**

Tabaquismo: **AND-55**

Tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas, **UE-1694**

Título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, **UE-1871**

Títulos Nobiliarios: **EST-69**

Transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, **UE-1733, UE-1827**

Transporte: **BAL-12**

Tratado por el que se establece la Comunidad de la Energía, **UE-1760, UE-1774**

Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, **UE-1640, UE-1641**

Universidades: **MAD-7**

Urbanismo: **PV-3**

Vehículos automóviles: **EST-70**

Visados uniformes para estancias cortas a los investigadores nacionales de terceros países que se desplacen en la Comunidad con fines de investigación científica, **UE-1880**

Viviendas Protegidas: **AND-56**

Volumen de emisión de moneda metálica en 2006, **UE-1745**

Voluntariado: **NAV-16**

Zonas de producción homogéneas de aceite de oliva, **UE-1662**

Zonas restringidas en relación con la fiebre catarral ovina en España, **UE-1705**

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES¹

La ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

Dedicamos la sección *Noticias de la Administración Autónoma* de este número a comentar esta ley del Parlamento de Andalucía, recién publicada, cuando acaba de convocarse el referéndum sobre el Proyecto de Reforma del Estatuto de Andalucía por Decreto del Presidente 2/2007, de 16 de enero (BOE del día siguiente) y empiezan a alzarse los primeros ecos de una campaña que terminará por convencer a los andaluces de lo difícil que puede ser su vida, si es que tiene algún sentido, sin que se apruebe algo *tan nuestro* como el mencionado proyecto. Jornadas de la más diversa procedencia, debates en los que todo quedó decidido hace mucho tiempo, centrarán paulatinamente la atención de los medios sociales, una vez que se completen los primeros pasos oficiales en este sentido, durante los próximos días del mes de enero. No se si por suerte o por desgracia, no hay ninguna oposición con capacidad de hacer peligrar el *sí* que las fuerzas políticas se esforzarán en arrancar a los ciudadanos para justificar una reforma que, al margen de sus valores y carencias, ha sobrevenido a Andalucía por exigencias de un guión ajeno a sus preocupaciones y deseos. Pero, puesto que ha de venir, bienvenido sea y así lo recibimos en esta sección, *sine spe nec metu*, pero ocupándonos de una ley que, como tal y desde el punto de vista de la retórica, hay que calificar de gris y como letra pequeña pero que, a la hora de la verdad, es de las que constituyen el armazón de un ordenamiento jurídico que posibilita realidades que redundan en beneficio de los ciudadanos, del progreso económico y de la cohesión social y, en definitiva, de la calidad de vida de quienes vivimos en un determinado territorio, en nuestro caso, Andalucía.

¹ Esta Sección se ha confeccionado bajo la dirección de José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ.

No parece cuestionable la importancia del ferrocarril para Andalucía. Una comunidad autónoma de la extensión de la nuestra y con su estructura poblacional, necesita unas infraestructuras de transporte que estamos muy lejos de disfrutar. Después de 25 años de autonomía la estructura de los transportes públicos, aun habiendo experimentado mejoras innegables, está muy por detrás de lo que demanda la sociedad andaluza y, por supuesto, no está a la altura de esa *Andalucía imparable*, inmersa en la sociedad del conocimiento y de las nuevas tecnologías, que continuamente y de modo bastante sesgado, quiere proyectar el voluntarismo oficial. Por ello, sin echar las campanas al vuelo, pues sabido es que el *papel lo guanta todo* nos parece conveniente subrayar la importancia de una ley como esta ley 9/2006, de Servicios Ferroviarios de Andalucía. Es obvio que de pronto no han quedado perfectamente comunicadas Almería y Sevilla ni Huelva con Málaga, pero es un paso importante que, por cierto, se ha dado bajo la vigencia del Estatuto de 1981.

Con la lógica reserva de lo que pudiera concluirse después de un estudio mucho más profundo que el que se ha realizado aquí, con objeto de dar cuenta de esta ley, pensamos que nos encontramos ante una norma correcta desde el punto de vista técnico jurídico que, con una sistemática ligeramente diferente, sigue los pasos de la ley estatal 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario porque ambas se enmarcan en las Directivas 1991/440/CEE del Consejo de 21 de julio de 1991, modificada por la Directiva 2001/12/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero que ha sido modificada de nuevo por la Directiva 2004/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril; la Directiva 2001/14/CE, de 26 de febrero, relativa a la adjudicación de capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, modificada por la Directiva 2004/49/CE; Directiva 95/18/CEE del Consejo, de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, y por la Directiva 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Se incorpora plenamente a nuestro ordenamiento jurídico los principios procedentes del Derecho comunitario, señaladamente el de separación de infraestructuras ferroviarias y servicios ferroviarios con sus respectivos regímenes económicos y jurídicos para abrir estos servicios al mercado, *sin dejar de preservar el interés público mediante la intervención de las autoridades en cada caso competentes* (Exposición de Motivos).

La ley que comentamos se dirige a regular tres tipos de cuestiones que marcan su propia estructura y sistemática: la prestación de los servicios de transporte público por ferrocarril, la construcción y administración de las

infraestructuras ferroviarias en Andalucía y la prestación de los servicios ferroviarios adicionales, complementarios y auxiliares. Comentamos algunos de estos aspectos.

II. SERVICIOS FERROVIARIOS DE ANDALUCÍA

Es obvio que, pese a los nuevos planteamientos acerca de los servicios de redes, de separación de la actividad y los bienes sobre los que se realiza, lo sustantivo, sigue siendo aquélla, la prestación del servicio de transporte por ferrocarril, en el caso que nos ocupa. El planteamiento a que aludo ha tenido la virtualidad de romper con la idea inexorable del *monopolio natural* abriendo estas actividades a la libre competencia, cuando ello ha sido posible por los avances tecnológicos, muy singularmente los de carácter informático, como es sabido.

La ley define los servicios ferroviarios de Andalucía como aquellos servicios de transporte ferroviario de viajeros y mercancías que discurren íntegra y exclusivamente por el territorio andaluz, así como aquellos que tengan su origen y destino en la comunidad autónoma de Andalucía. Estos servicios se podrán desarrollar sobre cualquier infraestructura ferroviaria con independencia de quien sea su titular y tienen la consideración de servicios de interés general y esencial para la comunidad.

Esta declaración no significa, sin más la asunción de la titularidad del servicio por parte de la Administración autonómica, sino que, de acuerdo con las exigencias comunitarias, se prestarán en régimen de libre competencia, por empresas ferroviarias que deberán estar en posesión de licencia de empresa ferroviaria otorgada de conformidad con la Directiva 95/18/CE del Consejo de 19 de junio de 1995, sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias, modificada por la Directiva 2001/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001 y por la Directiva 2004/49/CE. Es cierto que la ley andaluza no contiene ninguna declaración semejante al art. 42. 2 de la ley estatal y produce un texto ambiguo fácilmente interpretable en términos muy diferentes a los aludidos. Sin embargo, parece razonable que la interpretación de nuestra ley haya de hacerse de conformidad con las normas europeas citadas, y si bien es cierto que admiten un periodo de adaptación a la libre competencia, ésta deberá ser plena y sin ambigüedades cuando aquél concluya.

Esta previsión no será obstáculo a la corrección y prudencia de la declaración de interés público de determinados servicios ferroviarios, tanto conven-

cionales como de alta velocidad, cuando sea preciso para garantizar su prestación de acuerdo con las características sociales, medioambientales o de ordenación del territorio. En estos casos los servicios se prestarán por la Junta de Andalucía de forma indirecta mediante concesión o de forma directa, en su caso, a través de entidades y empresas de la Junta de Andalucía, con cumplimiento de las normas comunitarias que resulten de aplicación. En ambos casos también la consejería competente en materia de transportes o la entidad pública competente solicitarán, cuando fuese necesario, la capacidad de infraestructura estatal precisa y dispondrán de la autonómica.

Los servicios ferroviarios se dividen en dos grandes grupos, los servicios ferroviarios convencionales y los servicios de alta velocidad interior de Andalucía. Forman parte del primer grupo de transportes ferroviarios los desarrollados conforme a las previsiones del Derecho comunitario para este tipo de transportes que se prestan en ámbitos metropolitanos y de cercanías, a excepción de los regionales incluidos entre los de alta velocidad. El objetivo fundamental de los servicios convencionales es la conexión de sus poblaciones y de sus núcleos productivos, así como el sistema portuario y aeroportuario andaluz.

Los servicios de alta velocidad interior de Andalucía son aquellos que cumpliendo las condiciones establecidas por las normas comunitarias de este sistema de transporte, se establezcan por el consejo de gobierno para su prestación sobre infraestructuras de alta velocidad y de altas prestaciones de titularidad estatal o autonómica. Su objetivo es la conexión de todas las capitales de Andalucía y los principales núcleos de población, objetivo ambicioso, que no inquietará demasiado a nuestras autoridades ante su falta de concreción temporal.

No puede faltar, y no falta, un capítulo dedicado a los derechos de los consumidores y usuarios. Las *personas usuarias*, tendrán derecho al uso de los servicios en los términos que se establezcan en las normas vigentes y en los contratos que celebren las empresas ferroviarias. Sin perjuicio de ello, la ley establece las siguientes concreciones:

- a) Ser informado por la empresa ferroviaria, con la suficiente antelación, del horario de los servicios y de las tarifas correspondientes a éstos, así como de las alteraciones que puedan sufrir las mismas.
- b) A disponer de puntos de información, cancelación automática de billetes y venta tradicional dotados con medios de pago no monetarios, así como a tener información clara sobre el horario y funciona-

miento de estos servicios, todo ello en los términos en que se prevea reglamentariamente.

- c) Contratar, en su caso por vía telemática, la prestación del servicio ferroviario desde o hasta cualquiera de las estaciones en las que se recojan y se apeen las personas usuarias. A estos efectos, las empresas ferroviarias podrán prestar sus servicios entre cualesquiera estaciones del trayecto que cubran.
- d) Recibir los equipajes y mercancías en el mismo estado en el que se entregan para la realización del transporte.
- e) Recibir el servicio satisfaciendo los precios de acuerdo con las tarifas correspondientes.
- f) Celebrar con la empresa ferroviaria un contrato de transporte ajustado a las normas de defensa y protección, actividad, desenvolvimiento y calidad de las personas consumidoras y usuarias. Los contratos tipo de transporte que afecten a las personas usuarias del servicio deberán ser previamente aprobados por la Consejería competente *en materia de transportes, previo informe de la Consejería competente en materia de consumo*.
- g) Ser indemnizadas por la empresa ferroviaria, en caso de incumplimiento por esta de las obligaciones que le impongan esta Ley y las disposiciones que la desarrollen o de las asumidas en el contrato celebrado con ella.
- h) Ser informadas de los procedimientos establecidos para resolver las controversias que puedan surgir en relación con el cumplimiento del contrato de transporte ferroviario.
- i) A exigir que el personal dedicado a la prestación de los servicios ferroviarios tenga la cualificación exigida para que la prestación se desarrolle con las debidas garantías de seguridad y eficiencia.
- j) A exigir que las empresas prestatarias de los servicios de transportes cuenten con equipamiento y material sanitario adecuado, así como que el personal esté preparado para atender situaciones de emergencia sanitaria en los términos previstos reglamentariamente
- k) Cualesquiera otros que les reconozcan las normas vigentes y, en particular, las normas reguladoras de los derechos de las personas consumidoras y usuarias, así como disposiciones de Derecho Comunitario.

Sin perjuicio de poder instar la defensa de sus pretensiones, en los términos previstos en la vigente legislación, ante las Juntas Arbitrales de Transporte o ante las Juntas Arbitrales de Consumo y, en todo caso, ante la jurisdicción ordinaria, están facultadas para dirigir las reclamaciones relacio-

nadas con la prestación del servicio a la empresa ferroviaria que lo lleve a cabo.

III. INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS DE ANDALUCÍA

La ley andaluza pone un importante énfasis en la regulación de las infraestructuras ferroviarias a la que dedica su título IV en términos muy parecidos a la legislación del Estado. El art. 7 define, o más bien, describe el concepto de infraestructura. *A los efectos de esta Ley, se entenderá por infraestructura ferroviaria la totalidad de los elementos que formen parte de las vías principales y de las de servicio y los ramales de desviación para particulares o apartaderos, con excepción de las vías situadas dentro de los talleres de reparación de material rodante y de los depósitos o garajes de máquinas de tracción.*

Entre dichos elementos se incluirán los terrenos, las estaciones, las terminales de carga, las obras civiles, los pasos a nivel, las instalaciones vinculadas a la seguridad, a las telecomunicaciones, a la electrificación, a la señalización de las líneas, al alumbrado y a la transformación y el transporte de la energía eléctrica, sus edificios anexos y cualesquiera otros que reglamentariamente se determinen.

Por su parte el art. 8 señala que forman parte de Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía las infraestructuras ferroviarias titularidad de la comunidad autónoma, que se desarrollen íntegramente por el territorio de la comunidad autónoma de Andalucía estén o no conectadas a infraestructuras de titularidad estatal. Obviamente corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía, a través de la Consejería competente en materia de transportes, la planificación de los Servicios Ferroviarios de Andalucía y de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía.

El capítulo II de este título se dedica al *establecimiento proyecto y construcción de las infraestructuras ferroviarias de Andalucía* uno de cuyos aspectos más interesantes es, sin duda, la vinculación que la ley impone a los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística. *Éstos calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias en materia de ferrocarriles por la Administración de la Junta de Andalucía o por las entidades públicas de ella dependientes.* A partir de aquí se establecen una serie de mecanismos de coordinación entre la Administración autonómica y local, con la lógica prevalencia del interés autonómico, que culmina en la exención

del sometimiento a licencia u otro control urbanístico la primera instalación, funcionamiento o apertura previstas en la normativa vigente para el desarrollo de actividades vinculadas directamente al tráfico ferroviario.

No obstante las autorizaciones y, en su caso, las concesiones otorgadas a particulares para la realización de otras obras o actividades en la zona de servicio ferroviario no eximirán a sus titulares de obtener los permisos, licencias y demás autorizaciones que, en cada caso, sean exigidas por otras disposiciones legales.

Tienen además gran interés las zonas de servicio ferroviario que prevé también la legislación estatal. A tal efecto, la consejería competente en materia de transportes podrá delimitar, especialmente en ámbitos vinculados a estaciones o terminales de carga, zonas de servicio ferroviario que incluirán los terrenos necesarios para la ejecución de infraestructuras ferroviarias y para la realización de las actividades propias de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias, los destinados a tareas complementarias de aquellas y los espacios de reserva que garanticen el desarrollo del servicio ferroviario.

Sin perjuicio de las actividades a que se refiere el párrafo anterior, dentro de la zona de servicio ferroviario podrán realizarse otras de carácter industrial, comercial y de servicios cuya localización esté justificada por su relación con aquellas, de conformidad con lo que determine el Proyecto de Delimitación y Utilización de Espacios Ferroviarios y el planeamiento urbanístico correspondiente.

Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos destinados a zonas de servicio ferroviario como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de ferrocarriles y transporte ferroviario. El sistema general ferroviario referido a las zonas de servicio establecido en el oportuno proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios se desarrollará a través de un plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario que, por su carácter supramunicipal, se tramitará y aprobará por la Administración de la Junta de Andalucía de conformidad con la legislación urbanística. En todo caso se someterá a informe del municipio o municipios afectados.

Las obras que se lleven a cabo en la zona de servicio ferroviario deberán adaptarse al plan especial de ordenación de ésta. Hasta la aprobación del plan especial de ordenación de la zona de servicio ferroviario las obras que se realicen en la zona de servicio ferroviario de conformidad con lo previsto en

el artículo 10 deberán ser compatibles con el proyecto de delimitación y utilización de espacios ferroviarios. No procederá la suspensión de la ejecución, por los órganos urbanísticos, de las actuaciones y obras viarias que regula la propia ley del servicio ferroviario cuando éstas se lleven a cabo en cumplimiento de los planes y de los proyectos de obras aprobados por los órganos competentes. Sin embargo, esta prohibición de suspensión se ciñe exclusivamente a las obras relativas a la ejecución de infraestructuras ferroviarias y para la realización de las actividades propias de la entidad administradora de las infraestructuras ferroviarias y tareas complementarias.

El capítulo III de esta título dedicado a las limitaciones de propiedad por su vecindad con las infraestructuras ferroviarias repite el esquema clásico de las diversas zonas. A los efectos de esta ley, se establecen en las líneas ferroviarias que formen parte de las Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía una zona de dominio público, otra de protección y un límite de edificación. Tanto las referidas zonas como el límite de edificación se regirán por lo establecido en la ley y en sus disposiciones de desarrollo. No es el momento de entrar en un análisis pormenorizado de unos conceptos suficientemente conocidos. Sólo interesa llamar la atención que en todo el texto la expresión dominio público se reduce a la designar una zona determinada, ciertamente la más estrechamente vinculada al servicio. De ahí que el resto de los espacios e instalaciones que integran el conjunto de las infraestructuras ferroviarias no tenga necesariamente que estar afectado por esa calificación, que vendrá dada por la aplicación de otras normas reguladoras de los patrimonios públicos.

Aparte de la indicada zona, la ley establece el régimen demanial de los terrenos ocupados por la infraestructura de sistemas ferroviarios de transporte urbano, subterráneos o en superficie, tranviario o metropolitano de titularidad autonómica, incluido en todos los casos los ocupados por la plataforma de vía, todos los elementos funcionales e instalaciones afectadas a la explotación del sistema de transporte. Igualmente es de dominio público el subsuelo, así como la proyección vertical de los terrenos ocupados por la infraestructura en los términos que se determine reglamentariamente.

Para terminar este *informe* conviene hacer una ligera referencia a la administración de las infraestructuras ferroviarias integradas en Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía. Tiene por objeto el mantenimiento y la explotación de aquellas, así como la gestión de su sistema de control, de circulación y de seguridad. Es declarada por la ley como servicio de interés general y esencial para la comunidad que se gestiona por *Ferrocarriles de la Junta e Andalucía*.

Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma

I. FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO 116/2006, de 20 de junio, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público correspondiente a 2006.

BOJA núm. 127, de 4 de julio.

ORDEN de 29 de junio de 2006, por la que se modifican los anexos del Decreto 11/2006, de 10 de enero, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Agencia Andaluza del Agua y se integra y adscribe a puestos de la misma al personal traspasado de las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Guadiana por el Real Decreto 1560/2005, de 23 de diciembre.

BOJA núm. 137 de 18 de julio.

ORDEN de 26 de junio de 2006, por la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Educación en cumplimiento de la sentencia que se cita.

BOJA núm. 141 de 24 de julio.

DECRETO 144/2006, de 18 de julio, 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 Obras Públicas y Transportes.

BOJA núm. 163 de 23 de agosto.

DECRETO 157/2006, de 25 de julio, 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 Agricultura y Pesca.

BOJA núm. 163 de 23 de agosto.

DECRETO 156/2006, de 25 de julio, por el que se regulan los procedimientos y criterios para la determinación y asignación individualizada del complemento de productividad y de las gratificaciones por servicios extraor-

dinarios del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 164 de 24 de agosto.

DECRETO 161/2006, de 29 de agosto, 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 Obras Públicas y Transportes

BOJA núm. 177 de 12 de septiembre.

DECRETO 159/2006, de 29 de agosto, por el que se determinan las funciones del personal vigilante municipal en situación a extinguir.

BOJA núm. 179 de 14 de septiembre.

DECRETO 160/2006, de 29 de agosto, por el que se regulan los procedimientos selectivos extraordinarios de acceso a la condición de personal funcionario de carrera de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamento.

BOJA núm. 179 de 14 de septiembre.

II. INDUSTRIA

ACUERDO de 27 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Plan Andaluz de Desarrollo Industrial 2007-2013 (PADI 2007-2013).

BOJA núm. 129 de 6 de julio.

III. MAYORES

Orden de 21 de junio de 2006, por la que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de los Centros Residenciales de Personas Mayores de titularidad de la Junta de Andalucía

BOJA núm. 135, de 14 de julio.

IV. MODERNIZACIÓN

ACUERDO de 20 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía 2006-2010.

BOJA núm. 127, de 4 de julio.

V. UNIVERSIDADES

ACUERDO de 27 de junio de 2006, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Plurianual de Inversiones (2006-2010) para las Universidades Públicas de Andalucía.

BOJA núm. 129 del 06 de julio.

NOTICIA DE
REVISTAS AUTONÓMICAS

Noticia de Revistas Autonómicas*

(1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.

ARLUCEA RUIZ, Esteban, *Marco constitucional del medio ambiente en las Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 11-50. *Vid (6)*.

MESTRO BUELGA, Gonzalo, *Pacto de estabilidad y gobierno económico en la Unión Europea*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 257-285.

HOLGADO GONZÁLEZ, María, *Cómo articular la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso europeo de toma de decisiones*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 299-313.

SEGLERS GÓMEZ-QUINTERO, Alex, *Les competències autonòmiques i locals en relació amb la gestió pública dels afers religiosos*, "RCDP" núm. 33, noviembre 2006, pp.181-208.

El autor considera que ni la Ley 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa, ni los respectivos acuerdos de cooperación con la Santa Sede previeron el futuro papel de las CCAA. El artículo 161 del Estatuto de Autonomía de Cataluña incorpora por primera vez competencias en materia religiosa. Cree que la rémora centralista de estas últimas décadas ha dado lugar como fruto una gestión pública del pluralismo religioso caracterizada por respuestas parciales y descoordinadas a la hora de desarrollar la LOLR y los respectivos acuerdos.

MAIZ, Ramón, *Federalismo plurinacional: una teoría política normativa*, "R.E.A.F." núm. 3, 2006, pp. 43-83.

* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA. En esta ocasión damos cuenta del número 33 de la *Revista Catalana de Dret Públic* que el lector puede consultar íntegramente en www.eapc.cat/rcdp En el año 2007 la citada revista tiene previsto publicar dos monográficos sobre "Las autoridades de regulación del audiovisual" y "La incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación en el Derecho público: ¿evolución o transformación?". En esta nueva época de la Revista, los estudios aparecen con un amplio resumen en castellano, inglés y catalán que no tendría sentido repetir aquí. Solo destacaremos aquellos estudios que, a nuestro humilde entender, tengan un interés especial.

ROIG MOLÉS, Eduard, *La reforma del Estado de las Autonomías: ¿Ruptura o consolidación del modelo constitucional de 1978?*, "R.E.A.F." núm. 3, 2006, pp. 149-185.

PLA BOIX, Anna M., *La llengua al nou Estatut d'autonomia de Catalunya*, "R.E.A.F." núm. 3, 2006, pp. 259-293.

GALA DURÁN, Carolina, *L'exercici de competències autonòmiques en matèria de seguretat social*, "R.E.A.F." núm. 3, 2006, pp. 295-326.

(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.

BOSCH ROCA, Nuria, *El finançament dels governs subcentrals en els països federals*, "R.E.A.F." núm. 3, 2006, pp. 87-119.

(3) § Derechos Fundamentales, Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.

GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio, *Los contratos programa y la Universidad*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 183-235.

Aborda este trabajo los contratos programas como instrumento de planificación administrativa. Estos contratos supeditan las transferencias de recursos económicos extraordinarios al logro de mejoras en la calidad de la docencia, de la investigación y en la administración de recursos propios. El autor examina el desarrollo y la actual configuración de la figura en la legislación española, especialmente en las nuevas leyes autonómicas de universidades. Realiza un valioso análisis comparativo de los contratos-programas firmados por las Universidades de Castilla La Mancha, Cataluña y Canarias. Cree GORDILLO PÉREZ que un contrato programa no es, o, al menos, no debería ser, una vía para la financiación ordinaria de una institución de educación superior. Cree que la duración óptima de un contrato programa sería de cuatro años, o en todo caso, no menos de tres. Para el autor, los contratos programas se revelan como un instrumento ideal para favorecer la transparencia social de la actividad universitaria. Cree necesario una autorreflexión de las universidades antes de proceder a la firma de contratos programas siendo útil en dicho proceso el análisis DAFO.

IGARTUA SALAVERRÍA, Juan & GOIRIENA LEKUE, Agurtzane, *Administrazionaren iharduera diskrezionalaren kasacio kontrol judizialaren beharra*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 237-256.

CANO PALOMARES, Guillem, *Un nuevo capítulo en el control del derecho comunitario por parte del Tribunal de Estrasburgo (a propósito de la STEDH de 30 de*

junio de 2005, *Caso Bosphorus airways*), “R.V.A.P.” núm. 74, enero-abril 2006, pp. 317-333.

SANTAOLAYA MACHETTI, Pablo, *Sobre el derecho a la laicidad (libertad religiosa e intervención de los poderes públicos)*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 43-69.

OLIVERAS JANÉ, Neus, *L'evolució de la llibertat religiosa en la jurisprudència del Tribunal Constitucional*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 295-329.

ARLUCEA RUIZ, Esteban, *Marco constitucional del medio ambiente en las Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca*, “R.V.A.P.” núm. 74, enero-abril 2006, pp. 11-50. *Vid (6)*.

(4) § Hacienda Pública, bienes, expropiación y responsabilidad.

CIERCO SEIRA, César, *La expropiación forzosa de secretos industriales en la Ley de sanidad vegetal*, “R.V.A.P.” núm. 74, enero-abril 2006, pp. 51-101.

Estudia el autor un uso llamativo de la expropiación forzosa. Para ello aborda las siguientes cuestiones: consideraciones generales sobre la Ley 43/2002, de 20 de noviembre de sanidad vegetal; la autorización para comercializar productos fitosanitarios (como autorización administrativa previa, dificultad y coste de la información técnica, protección de los secretos industriales relacionados con plaguicidas, voluntad de limitar el alcance del secreto industrial y las medidas dispuestas a tal efecto); La revelación de información industrial privada y confidencial por parte de la Administración a través del mecanismo de la expropiación forzosa (causa expropiandi, objeto de la expropiación, contenido, sujetos y procedimiento expropiatorio). CIERCO SEIRA echa en falta una reflexión más sosegada sobre la búsqueda de otras fórmulas alternativas menos incisivas que la expropiación. Igualmente cree que el principal ausente en esta regulación es el justo precio que la LSV regula por remisión a la LEF. Cree que el cálculo de la compensación justa de un secreto industrial es complejo y por ello el simplismo con el que la LSV aborda esta cuestión no puede por menos que ser duramente criticado.

MARTÍN DÉGANO, Isidoro, *Los sistemas de financiación de las confesiones religiosas en España*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 113-147.

BOSCH ROCA, Nuria, *El finançament dels governs subcentrals en els països federals*, “R.E.A.F.” núm. 3, 2006, pp. 87-119.

(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).

CIERCO SEIRA, César, *La expropiación forzosa de secretos industriales en la Ley de sanidad vegetal*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 51-101. *Vid (4)*.

GORDILLO PÉREZ, Luis Ignacio, *Los contratos programa y la Universidad*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 183-235. *Vid (3)*.

(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.).

ARLUCEA RUIZ, Esteban, *Marco constitucional del medio ambiente en las Comunidades Autónomas. La perspectiva vasca*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 11-50.

Este estudio expone el sistema de distribución de competencias en materia de medio ambiente en el País Vasco. Expone así el autor la evolución de la variedad a la uniformidad en el reparto de las competencias ambientales distinguiendo la inicial diferenciación entre Estatutos de vía rápida y los Estatutos adoptados según artículo 143 CE. En esta evolución resalta la fundamental Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las CCAA que accedieron a la autonomía a través del artículo 143 CE y la jurisprudencia constitucional. Desde este aparataje en el que se echan de menos importantes referencias doctrinales y jurisprudenciales –194/2004, de 10 de noviembre; 331/2005, de 15 de diciembre y LÓPEZ MENUDO, por ejemplo– realiza un análisis de las competencias en el País Vasco. Destacamos un útil cuadro-resumen de competencias constitucionales y estatutarias, y un breve resumen de la actividad legislativa en la materia. Cree ARUCEA RUIZ que el ordenamiento ambiental vasco concibe al medio ambiente como un bien social y precisamente por ello generador de derechos y obligaciones individuales y colectivas (artículo 1.3 de la ley 3/1998). Dichos derechos y obligaciones se entienden como instrumento necesario para alcanzar una mejora de la calidad de vida que necesariamente impone comportamientos de *ius cogens*: la garantía de un desarrollo sostenible preordenado, entre otros fines, a obtener una participación justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos ambientales. El estudio lo completan el examen de las competencias de los Territorio Forales y las competencias en la esfera municipal.

CIERCO SEIRA, César, *La expropiación forzosa de secretos industriales en la Ley de sanidad vegetal*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 51-101. *Vid (4)*.

CUCHI DENIA, Javier M, *La constitucionalización del deporte: ¿existe un derecho al deporte?*, "R.V.A.P." núm. 74, enero-abril 2006, pp. 143-182.

En este trabajo examina los antecedentes del intervencionismo público sobre el deporte en España; la constitucionalización del deporte como reflejo del intervencionismo; el papel del artículo 43. 3 CE como base de la actuación pública (poderes públicos como sujetos obligados; objeto de la actividad pública; acción de los poderes públicos). El núcleo del trabajo versa sobre el valor jurídico del art. 43.3 CE examinando las tesis positivas y negativas sobre la existencia de un derecho al deporte así como los textos internacionales y el derecho comparado. El autor concibe el deporte como una finalidad pública: no hay un derecho al deporte estricto en nuestro ordenamiento, es decir con un contenido esencial, de acuerdo con la definición constitucional y unas garantías adecuadas a la protección de un potestad subjetiva que merezcan ese calificativo: Por ello, en su opinión, por lo que sí debe apostarse es “por el reconocimiento de una actividad social, que merece apoyo de los poderes públicos, alguno de los cuales les otorga una simbólica protección en forma de proclama legislativa de derecho, que no tiene efectos prácticos. Echamos de menos una mayor indagación del autor en la tecnología de los principios rectores y las elaboraciones doctrinales y jurisprudenciales en torno a los “derechizados”, especialmente el derecho a un medio ambiente adecuado, a la salud y a la vivienda.

LAFONT NICUESA, Luis, *La protección de los animales y su colisión con otros derechos en la jurisprudencia*, “R.V.A.P.” núm. 74, enero-abril 2006, pp. 335-365.

ALDANONDO SALVERRÍA, Isabel, *El patrimonio cultural de las confesiones religiosas*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 149-179.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana, *La consideració del sòl contaminat com a residu a partir de la STJCE de 7 de setembre de 2004 i les seves repercussions en el Dret alemany*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 405-438.

Destacamos este magnífico estudio que augura una brillante carrera investigadora a su autora. Comienza el trabajo examinando la complejidad del concepto de residuo en el derecho comunitario europeo. Estudia a continuación la ampliación del concepto de residuo con la STJCE de 7 de septiembre de 2004. El tercer pilar del estudio es el derecho alemán y los problemas que plantea la sentencia (concepto de residuo en el Derecho alemán); problemas jurídicos que plantea la nueva interpretación del concepto de residuo y los posicionamientos doctrinales. El trabajo incluye una amplia y selecta bibliografía propia de una monografía. Cree la autora que la nueva interpretación no permite la aplicación de la legislación específica de suelos contaminados e impide alcanzar realmente el objetivo de la Directiva que es la protección del medio ambiente y la salud de las personas. La respuesta mas sensata, en su opinión, es entender aplicable la sentencia al caso concreto y no alterar los regímenes vigentes. Sería conveniente, en su opinión, que en la Directiva de residuos conste expresamente que el concepto de residuo hace referencia única y exclusivamente a los bienes muebles.

(7) § Varia.

CLAVERO, Bartolomé, *Antropologías normativas y derechos humanos: ¿Multiculturalismo constituyente en el Ecuador?*, “R.V.A.P.” núm. 74, enero-abril 2006, pp. 103-141.

SUÁREZ PERTIERRA, Gustavo, *Estado y religión: La calificación del modelo español*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 15-42.

LLAMAZARES FERNÁNDEZ, Dionisio, *Laicidad, sistema de acuerdos y confesiones minoritarias en España*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 71-112.

MORANGE, Jean, *Les relations État-églises en France*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 241-266.

GARCÍA GARCÍA, Ricardo, *Bibliografía sobre relaciones iglesia-Estado (derecho eclesiástico)*, “RCDP” núm. 33, noviembre 2006, pp. 331-365.

Abreviaturas

REAF	Revista d’Estudis Autonomics i Federals
RVAP	Revista Vasca de la Administración Pública
RCDP	Revista Catalana de Derecho Público

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, Colección Biblioteca de Derecho Municipal nº 15, Madrid, 2006 (344 páginas)

En el segundo semestre del año 2006 se ha publicado, en la colección Biblioteca de Derecho Municipal de la editorial Iustel, la obra de la Profesora Concepción Barrero Rodríguez “La ordenación urbanística de los conjuntos históricos”.

La inclusión de esta monografía en una colección editorial dedicada al Derecho Municipal, en cuya nómina han participado autores de prestigio que han tratado temas de enorme relevancia en materia de régimen local, es, sin lugar a dudas, una decisión acertada. Pocos temas tienen una relación tan intensa con lo local como el tratamiento jurídico que se dispensa a los conjuntos históricos que constituyen en palabras de BARRERO: “espacios urbanos portadores de un valor cultural ya sea por su forma de disposición o adaptación al espacio, por las características de sus edificaciones y demás elementos que lo componen o, lo que es común, por la combinación de ambos elementos”.

Como se señala en su presentación, la obra no analiza cuestiones generales del Derecho del Patrimonio Histórico, sino exclusivamente el régimen urbanístico de los conjuntos históricos. Una materia ya tratada ampliamente por los mejores especialistas tanto en el estudio del Derecho de los bienes culturales como del Derecho Urbanístico pero que estaba necesitada de una nueva y actualizada exposición por dos razones fundamentales: la aprobación en los últimos años de leyes autonómicas de Patrimonio Histórico y también de Suelo y Ordenación Urbanística que han regulado, a veces de forma poco coordinada entre sí, los espacios culturales de las ciudades; y, en segundo término, el desplazamiento sufrido, a manos de estas nuevas disposiciones autonómicas, por la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

La obra recensionada es sistemática, sintética, comprensible y profunda. La autora ha sabido seleccionar las cuestiones fundamentales que la nueva ordenación de los conjuntos históricos viene planteando a los operadores jurídicos, ofreciendo respuestas a los interrogantes principales. Su punto de

partida es el reconocimiento de los grandes avances del Derecho actual, pero asumiendo que el objeto del investigador es poner de manifiesto las carencias y problemas interpretativos, así como las dificultades de su aplicación efectiva.

Es especialmente destacable la capacidad de la autora para sistematizar la pluralidad de normas de diversa procedencia (estatales, autonómicas y locales) y contenidos (leyes de Patrimonio Histórico y normas urbanísticas) que disciplinan cuestiones diferentes de la ordenación urbana de los conjuntos históricos. A diferencia de otras obras que versan sobre materias de competencia autonómica, la profesora BARRERO no cansa al lector dividiendo la exposición de los temas en diecisiete apartados, uno por autonomía, que abundan en repeticiones y lugares comunes. Se ha preferido clasificar las diferentes respuestas autonómicas a las cuestiones jurídicas planteadas – ruina de los edificios históricos, posibilidad de remodelaciones urbanas en los conjuntos, cambios de alineaciones o las vinculaciones singulares por citar sólo algunos ejemplos- mediante un riguroso empleo de las notas a pie de página en las que, además de ofrecer citas doctrinales y jurisprudenciales, se deja constancia de la regulación de cada una de las Comunidades Autónomas en la materia. La aparente sencillez del resultado alcanzado no debe ocultar el esfuerzo y la pericia demostradas por la autora.

La selección de los temas y su exposición ordenada es otra de las claves de la enorme calidad de la monografía. En primer lugar, se realiza un análisis sincrético e introductorio del concepto de patrimonio histórico y de los conjuntos históricos, para a continuación abordar la siempre difícil cuestión de la distribución de competencias, tanto normativas como ejecutivas, en la materia.

Sentadas las bases conceptuales y competenciales, se desarrolla el régimen jurídico de los conjuntos históricos distinguiendo los siguientes aspectos: el deber de conservación de los bienes históricos y su contrapunto en la ruina; el planeamiento de los conjuntos históricos; la catalogación urbanística; las licencias urbanísticas y su coordinación con las autorizaciones de la Administración de cultura, y, finalmente, las compensaciones previstas a favor de los propietarios de bienes culturales por las cargas del vínculo monumental.

Sin ánimo de ser exhaustivos, hay algunos contenidos de la obra que merecen ser destacados por su relevancia e interés tanto teórico como práctico. En primer lugar, que cuando han transcurrido más de veinticinco años desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 las reglas compe-

tenciales en materia de patrimonio histórico no están aún clarificadas por lo que hace a las potestades normativas del Estado para la defensa del patrimonio cultural frente a la “explotación” (artículo 149.1.28º de la Constitución). El Tribunal Constitucional no ha tenido aún ocasión de definir el alcance de esa competencia normativa. La Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991 reconoce claramente la existencia de una potestad legislativa general del Estado, pero no concreta su alcance. Posteriormente, el Estado no ha impugnado ninguna norma autonómica sobre Patrimonio Histórico o Urbanismo, pese a que se han ido promulgando leyes autonómicas que han desplazado claramente a la Ley del Patrimonio Histórico Español. La pregunta que se formula BARRERO a este respecto es esencial: “las Comunidades Autónomas están realmente legitimadas para efectuar una operación de esta naturaleza, lo que sin duda, nos remite a una cuestión de competencia, es decir a determinar cuál es la instancia constitucionalmente llamada establecer el Derecho de los conjuntos históricos y muy especialmente a definir su régimen urbanístico”.

Además, se constatan en el libro la existencia de contradicciones importantes o, cuanto menos, la ausencia de la debida conexión en el seno de los propios ordenamientos autonómicos entre lo establecido en sus leyes de Patrimonio Histórico y lo dispuesto en las normas sobre régimen del suelo y urbanismo aprobadas con posterioridad. La resolución de estos conflictos normativos pasa, según la autora, por aplicar la norma que garantice mejor la conservación del bien, la que mejor contribuya al cumplimiento de los objetivos constitucionales de preservación y acrecentamiento de nuestro Patrimonio Histórico. Aunque como señala BARRERO lo lógico, desde la perspectiva de la técnica legislativa, es que la norma más proteccionista sea la ley reguladora del Patrimonio histórico (ley especial) y no la ley de ordenación del suelo o urbanismo (ley general) como desgraciadamente sucede en algunos supuestos como la regulación de la ruina de los edificios históricos.

En segundo lugar, la autora se muestra crítica con la ampliación del contenido del deber de conservación de los inmuebles históricos que proponen algunas normas autonómicas que prohíben el derribo de los edificios protegidos, e imponen a los propietarios su conservación tras la declaración de ruina, pues, existen “sobradas razones para dudar de su eficacia e implantación real” y, además, porque es discutible su constitucionalidad desde el punto de vista competencial por la ruptura que pueda suponer en las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad con infracción del art. 149.1.1º de la Constitución”. Es muy expresivo del pensamiento de la autora

el siguiente fragmento: “No estamos, pues, ante una cuestión de naturaleza competencial; no discutimos si es el legislador estatal o el autonómico el competente para imponer a los propietarios un deber de conservación que no cesa con la ruina, cuestionamos la que podría considerarse una premisa previa: la determinación de hasta qué punto la imposición al propietario de este deber no podría situarnos ante una medida con <<un impacto materialmente expropiatorio>>, ante una medida que no respeta el contenido esencial del derecho de propiedad”.

Sobre el planeamiento urbanístico de los conjuntos históricos merece destacarse las referencias a la prohibición de modificaciones de las alineaciones. Compartimos el juicio de la autora de que la LPHE comete quizá “el error de pensar que haciendo intangible la realidad dada en 1985 está contribuyendo a una mayor protección, sin tener en cuenta que en no pocos casos la preservación de los conjuntos históricos puede exigir precisamente la modificación de alineaciones”, dado que no es infrecuente que la trama histórica esté desvirtuada por operaciones de ensanche y reformas realizadas en las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX. Este juicio no ha sido compartido por el Tribunal Supremo que ha realizado una interpretación literal y estricta del art. 21.3 de la LPHE, sin embargo, la mayoría de normas autonómicas han superado la prohibición tajante de modificar alineaciones siempre que se justifique adecuadamente y contribuya a la mejor conservación del conjunto.

La Profesora BARRERO considera que existe una falta de equivalencia entre las cargas que se imponen a los propietarios de bienes culturales inmuebles y los medios destinados, de alguna manera, a compensarlas. Una reflexión de gran calado en la medida en que el éxito de la conservación de los conjuntos históricos depende principalmente de la efectividad de las técnicas de protección, más que de la mejora o innovación de éstas. Es evidente que si la conservación resulta antieconómica para el propietario o poseedor del bien cultural existe riesgo para su conservación. Por ello, el Derecho “debe avanzar en el establecimiento de medidas que contribuyan positivamente a incentivar a los propietarios para que cumplan sus deberes y que le compensen de las restricciones que sufre”. Hay que evitar que los propietarios soporten todo el peso de la acción de conservación y fomento del Patrimonio histórico porque es materialmente injusto y pone en peligro los fines constitucionales de protección y acrecentamiento de la riqueza cultural. Tal y como se señala en la monografía, las técnicas urbanísticas de equidistribución de beneficios y cargas son un instrumento útil para fomentar la protección de los conjuntos históricos.

Como conclusión de lo expuesto, recomiendo la lectura de la obra recensionada que está llamada a convertirse en un referente doctrinal. Aprovecho, asimismo, para felicitar públicamente a la autora, a cuyo magisterio debo mi vocación docente e investigadora, por la calidad del trabajo que, como en otras ocasiones, será favorablemente acogido por los lectores que sabrán valorar un esfuerzo tan cabal y fructífero.

Eduardo Caruz Arcos

GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *Los problemas de la aplicación supletoria de la LEC en el proceso contencioso-administrativo*. Editorial IUSTEL, Madrid, 2006, 238 páginas.

Recientemente la editorial IUSTEL ha publicado la monografía titulada “Los problemas de la aplicación supletoria de la LEC en el proceso contencioso-administrativo” de la que es autora María Jesús Gallardo Castillo, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Jaén.

En ella se realiza un exhaustivo estudio de todos los momentos procesales del proceso contencioso-administrativo, para descubrir a través de este análisis aquellos preceptos de la LEC que pueden cumplir esta labor supletoria y aquellos otros que resultan inaplicables a pesar de que exista silencio normativo en alguno de los aspectos que componen el momento procesal en cuestión, bien sea por la naturaleza especial del conflicto, bien por los intereses públicos en juego.

Para llegar a esta conclusión, la autora comienza analizando, en primer lugar, las razones que han llevado a lo largo de la historia a acudir a la inveterada regla de la supletoriedad para así determinar si procede o no mantenerla en la actualidad tal y como está concebida en el art. 4 LEC y en la Disposición Final Primera LJCA. En segundo lugar, distingue, desde una perspectiva teórica y práctica, los llamados “silencios de remisión” que se producen en caso de *laguna legis*, de aquellos otros que lo son “de exclusión”, que se producen en casos de vacío normativo.

A partir de este análisis introductorio, la monografía analiza tres posibles situaciones: una, la que corresponde a los preceptos de la LEC que ofrecen especial dificultad de aplicación supletoria en el proceso contencioso. Destacan en este caso la imposibilidad de planteamiento de la declinatoria, la

inaplicación del art. 43 LEC a las cuestiones prejudiciales del proceso contencioso-administrativo, la escasa supletoriedad en los casos de acumulación de acciones o de procesos, la inexistencia de reconvencción, las múltiples modulaciones en la aplicación de los preceptos de la LEC relativos a la prueba –especialmente en la prueba testifical, pericial, de interrogatorio de las partes y documental–, en algunas modalidades de terminación del proceso, la diferencias sustanciales y procesales que atañen a las medidas cautelares en uno y otro proceso, en cuanto a los recursos y, por último, a las cuestiones incidentales, con especial referencia a las costas procesales.

En segundo lugar, y tras hacer un extenso y minucioso análisis de las graves dificultades supletorias de la LEC en el proceso contencioso-administrativo, la autora resalta un supuesto específico en donde estas dificultades desaparecen por obra de la Jurisprudencia: se trata de la regla de improrrogabilidad de los plazos procesales y de su cómputo, que, por tanto, deviene similar en uno y otro proceso.

Por último, se incluye una referencia a los supuestos, no tanto de supletoriedad, como de remisión expresa que la LJCA opera en favor de la LEC y a lo que poco hay que objetar al tratarse de una voluntad expresamente manifestada por la LJCA.

Como bien puede comprobarse, esta monografía constituye una imprescindible herramienta de trabajo que viene a cumplir satisfactoriamente, de una parte, la labor de suplir la carencia de estudios doctrinales que arrojaran luz sobre este tema de incuestionable relevancia doctrinal y práctica, y de otra, la función de facilitar al operador jurídico su laboriosa tarea de análisis y ponderación de los preceptos de la LEC antes de aplicarlos en el ámbito contencioso-administrativo cuando su Ley reguladora no regule con suficiente completud la problemática planteada en el proceso en causa.

Y todo ello con el respaldo de toda la Jurisprudencia dictada en la materia, tanto del TC como del TS, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales, de la que la monografía ofrece la oportuna referencia, no sólo a lo largo del texto, sino al final de la obra, con el fin de facilitar al lector su manejo.

María Luisa Roca Fernández-Castanyas
Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Almería

I. Estudios

José Luis Carro Fernández-Valmayor
UNA REFLEXIÓN GENERAL SOBRE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

9

Antonio Martínez Marín
**LA LEGALIDAD Y VIGENCIA DE LAS ENTIDADES LOCALES
TERRITORIALES EN EL SUBSISTEMA AUTONÓMICO
DE LA REGIÓN DE MURCIA**

25

José Luis Martínez López-Muñiz
COOPERACIÓN y SUBSIDIARIEDAD INTERMUNICIPAL

61

José Luis Rivera Ysern
**BREVES «PRIMERAS IMPRESIONES» ANTE UN NUEVO PROCESO
DE REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL**

77

Juan-Cruz Alli Aranguren
**LAS NUEVAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.
PARTICIPACIÓN. EJERCICIO PRIVADO DE FUNCIONES PÚBLICAS
Y GESTIÓN PRIVADA DE SERVICIOS PÚBLICOS**

91

Antonio Gutiérrez Llamas y Santiago Manuel Álvarez Carreño
**LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA COMARCA EN LA REGIÓN DE MURCIA
EN LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA ESTATUTARIA**

137

Federico Amador Castillo Blanco y Javier Eduardo Quesada Lumbreras
**LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL
EN AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN, MODELOS y PROPUESTAS**

161

Antonio José Sánchez Sáez
**EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:
LA ELECCIÓN DIRECTA DEL ALCALDE Y LAS POTESTADES
DE AUTOORGANIZACIÓN Y SANCIONADORA**

185

Teresa Parejo Navajas
**LOS NUEVOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL DESARROLLO
SOSTENIBLE DEL TERRITORIO DE LA UNIÓN EUROPEA**
211

II. Jurisprudencia

Inmaculada de la Fuente Cabero
**EL SILENCIO POSITIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS GARANTÍAS
DEL ADMINISTRADO. EN ESPECIAL, EN CUANTO A LA POSIBLE INTE-
RRUPCIÓN DEL PLAZO**
235

Casimiro López García
**COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS EN LA REGULACIÓN DEL SISTEMA TRIBUTARIO LOCAL**
249

III. Recensiones

A. Sánchez Blanco
ORGANIZACIÓN INTERMUNICIPAL
Editorial Iusrel, Madrid 2006, 258 págs.
(Recesión: Pedro Sánchez García)
283

Bernard Jouve
CUESTIONES SOBRE GOBERNANZA URBANA
Traducción y edición de José Manuel Rodríguez Álvarez, *Estudis 19*.
Fundació Carles Pi i Sunyer. Barcelona, 2005, 169 págs.
(Recesión: Carmen Pineda Nebot)
284

Flor Arias Aparicio
**RÉGIMEN SANCIONADOR EN MATERIA DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS
EN LA LEY DE SANIDAD VEGETAL**
Thomson-Aepla. Cizur Menor (Navarra), 2006, 176 págs.
Recesión: Antonio M^a Bueno Armijo)
287

IV. Sumarios de otras revistas

293

NOTA: Revisando números anteriores de REALA se ha detectado un error en el n.º 286-287 correspondiente a los meses de mayo-diciembre de 2001, atribuyendo en los índices a D. José Luis Rodríguez Álvarez la autoría del artículo «*Una primera aproximación a la Ley de Regulación de las consultas populares en Andalucía 2/2001, de 3 de mayo*», páginas 457–493, siendo su autor D. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, como así consta en el texto del artículo.