

# ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

**Nº 65**

---

Enero-Febrero-Marzo 2007



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  
Luis Enrique Flores Domínguez, 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  
Venancio Gutiérrez Colomina, 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>Bernard-Frank Macera Tiragallo</i> Cuotas de emisión de gases de efecto invernadero y ayudas públicas en el Derecho Comunitario Europeo	11
<i>Jesús Jordano Fraga</i> Medio Ambiente y el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía. Una visión preliminar	35
<i>Encarnación Montoya Martín</i> Economía y sector público: La organización instrumental en la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía	57
<i>Fernando García Rubio</i> La ejecución del planeamiento urbanístico a través de la figura del agente urbanizador. El caso de Andalucía	83

---

## JURISPRUDENCIA

### COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2) de 7 de marzo de 2006	129
---	-----

### 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> )	145
---	-----

#### 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)	181
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (José L. Rivero Ysern)	199

## CRÓNICA PARLAMENTARIA

(Manuel Medina Guerrero)	211
--------------------------	-----

## DOCUMENTOS

Régimen Jurídico de la Pesca Fluvial en Andalucía: ¿Regreso a los Derechos señoriales de Pesca? (Pedro Brufao Curiel)	231
La recta final del íter autonómico: El Proyecto de Estatuto de Andalucía en Cortes. (Manuel Ruiz Romero)	253

# RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	281
Disposiciones Estatales.	315
Disposiciones Generales de las Comunidades Autónomas.	319
Disposiciones Generales de la Junta de Andalucía.	329
Índice Analítico.	335
<i>(Lucía Millán Moro)</i>	
<i>(Antonio Jiménez Blanco)</i>	
<i>(Juan Antonio Carrillo Donaire)</i>	

---

# NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

<b>INFORMES:</b> El Decreto 22/2007, de 30 de enero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía	347
Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma. <i>(José I. Morillo-Velarde Pérez)</i>	361

---

# NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

<i>(Jesús Jordano Fraga)</i>	367
------------------------------	-----

# BIBLIOGRAFÍA

## RECENSIONES

- MONTOYA MARTÍN, E.: *Las entidades públicas empresariales en el ámbito local*. Iustel, Madrid, 2006, 216 págs.  
(Antonio José Sánchez Sáez) 377
- PÉREZ MONGUIÓ, J.M<sup>a</sup>.: *Animales potencialmente peligrosos. Su régimen jurídico*. Bosch, Barcelona, octubre 2006, 229 págs.  
(Lourdes de la Torre Martínez) 379
-

ESTUDIOS







# Cuotas de emisión de gases de efecto invernadero y ayudas públicas en el Derecho Comunitario Europeo(\*)

*Bernard-Frank Macera*

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
(Universidad de Valladolid)

## I. INTRODUCCIÓN

Con el fin de alcanzar determinados objetivos de interés general, los Poderes públicos acuden con frecuencia a diversos instrumentos a los que se vincula la presunción técnico-jurídica de que se trata de ayudas públicas (con todas las implicaciones que eso conlleva en el terreno de su tratamiento legal<sup>1</sup>), porque tienen como objeto directo la concesión de beneficios económicos. Es el caso, por ejemplo, de las subvenciones (como “*punctum saliens*” de la actividad administrativa dispensadora de ayudas<sup>2</sup>); de la exoneración, deducción y devolución total o parcial de impuestos y tributos; de la cesión de inmuebles a título gratuito o en condiciones favorables; de los créditos y préstamos en condiciones de ventaja; de la desgravación y percepción diferida de cotizacio-

---

(\*) El presente trabajo se redactó inicialmente como contribución al libro: S. Aníbarro Pérez; I. Caro-Patón Carmona; B.F. Macera; E. Martínez Pérez; M. Pardo Alvarez; I. Sanz Rubiales (Director), *El mercado de derechos a contaminar (régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España)*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007.

<sup>1</sup> Una de las implicaciones más importantes de la consideración de una medida nacional como ayuda pública es, desde luego, como veremos a lo largo del presente trabajo, su necesario sometimiento a las reglas previstas por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en sus artículos 87 a 89.

<sup>2</sup> Debemos a MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ la construcción teórica del modo de actividad administrativa del que las ayudas públicas son el objeto o instrumento principal. En especial, *vid.* su trabajo: «La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual al fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración pública», en vol. col., *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí*, Ed. Civitas, Madrid, 1989.

nes o cualquier tipo de aligeramiento de cargas sociales; y un largo etcétera<sup>3</sup>. Sin embargo, cabe advertir que esta presunción no es “absoluta” sino relativa”, por lo que existe siempre la posibilidad de destruirla<sup>4</sup>. En efecto, la consideración de dichas técnicas como ayuda pública desaparecerá en el supuesto en que no estén reunidos ciertos elementos definitorios, entre los que destaca, como veremos a lo largo del presente trabajo, el de la selectividad. Dicho de manera esquemática, se suele considerar que una medida que favorece a colectivos indeterminados no constituye, en sentido estricto, una ayuda pública, aunque proporcione de manera directa y evidente una ventaja económica a sus destinatarios. Tal es el caso, por ejemplo, de los beneficios fiscales a favor de productos nacionales en general<sup>5</sup>.

Otros instrumentos, *a priori*, no pueden equipararse presuntamente a ayudas públicas, porque, a diferencia de los anteriores, no tienen como objeto directo la dispensación de auténticos beneficios económicos. Es el caso, por ejemplo, en principio, de las tomas de participaciones accionariales en empresas por parte de los Poderes públicos. Sin embargo, de la misma manera que se puede destruir la presunción de ayuda pública de todas aquellas medidas por las que se otorgan directamente dichos beneficios, es posible destruir también la presunción contraria que se aplica a todos aquellos instrumentos que no tienen tal objeto. Volviendo al ejemplo antes mencionado, se considera que si la toma de participación se realiza en unas condiciones

---

<sup>3</sup> Como se puede observar y como resulta conocido, las ayudas públicas no están vinculadas a ninguna figura jurídica determinada sino que son susceptibles de revestir innumerables formas, cuyo elenco, como advierte COLLIARD («Les aides accordées par les États», en vol. col., *Droit des communautés européennes*, Ed. Larcier, Bruxelles, 1969, pág. 864), no puede pretender ser exhaustivo. Sobre este aspecto, *vid.* por ejemplo, B.F. MACERA, *El deber industrial de respetar el ambiente (análisis de una situación pasiva de Derecho público)*, Ed. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, págs. 334-335.

<sup>4</sup> Pensando en el lector ajeno al mundo del Derecho, recordaremos que las «presunciones relativas», a diferencia de las «absolutas», sólo se mantienen mientras no se produzca prueba en contrario.

<sup>5</sup> Ténganse en cuenta al respecto, en la jurisprudencia comunitaria, las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de marzo de 1977, «*Ianelli/Meroni*», y de 27 de mayo de 1981, «*Essevi et Salengo*». En la doctrina, *vid.* por ejemplo, J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Ayudas públicas», en vol. col., *Derecho europeo de la competencia (antitrust e intervenciones públicas)*, coord.: L.A. Velasco San Pedro, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, págs. 502-503. *Vid.* también, D.H. SCHEUING, *Les aides financières publiques*, Ed. Berger-Levrault, París, 1974; G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, págs. 62 y ss.

económicas ventajosas (para la empresa correspondiente) que ningún inversor privado estaría dispuesto a ofrecer, estamos en presencia una ayuda pública. La inversión realizada por los Poderes públicos, en efecto, libera a su destinatario de costes que las demás empresas tienen que asumir por sí mismas en un sistema basado en la libre competencia. Y la toma de participación no responde a una lógica empresarial de mercado sino que se realiza por otros motivos<sup>6</sup>.

En este trabajo, debemos preguntarnos a cuál de las dos categorías pertenece la asignación a empresas de cuotas de emisión a la atmósfera, como medida que se contempla, en nuestro país, en la *Ley 1/2005*, de 9 de marzo, *por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero* (por la que se transpone al ordenamiento español la *Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 13 de octubre de 2003, *por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad* –en adelante, “la Directiva de 2003”–) y que se instrumenta a través del Plan Nacional de Asignación aprobado por el Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre (Boletín Oficial del Estado del 7). En nuestra opinión, estamos ante una especie del segundo género. Para intentar demostrarlo, vamos a seguir un razonamiento eminentemente sencillo si tenemos en cuenta las reflexiones que acabamos de formular en la presente introducción. En concreto, en un primer momento, nos proponemos explicar por qué razones consideramos aplicable a la asignación de cuotas de emisión a la atmósfera la presunción de que no se trata de una ayuda pública (II), antes de subrayar, en un segundo momento, el carácter relativo de dicha presunción y de explicar, como consecuencia de ello, que es susceptible de destruirse en determinadas circunstancias (III).

---

<sup>6</sup> El criterio llamado del «inversor privado» o del «operador privado», que sirve para proporcionar indicios decisivos de la presencia de ayudas públicas en ciertas actuaciones económico-financieras de los Poderes públicos, ha sido elaborado por la jurisprudencia comunitaria. *Vid.* entre otras las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 29 de abril de 1999, «España/Comisión», de 29 de junio de 1999, «DM Transport», de 8 de julio de 2004, «Glaswerke Ilmenau/Comisión», etc.

## II. UNA PRESUNCIÓN: LA ASIGNACIÓN DE CUOTAS NO CONSTITUYE A *PRIORI* UNA AYUDA PÚBLICA EN EL SENTIDO DEL DERECHO COMUNITARIO

Nuestra postura se fundamenta en un análisis que consiste, en un primer momento, en resaltar los caracteres generales de las ayudas públicas (1) para contrastarlos, en una segunda etapa, con los que definen el sistema de asignación a las empresas de cuotas de emisión (2).

### 1) Rasgos generales de las ayudas públicas

La definición rigurosa del concepto de ayuda pública no es tarea fácil. Estamos ante una noción “camaleón”, que se utiliza con un alcance semántico polivalente e incluso contradictorio. Ahora bien, el Derecho comunitario, precisamente porque ha prestado una particular atención a ciertas formas generales de intervención pública que pueden tener una incidencia en el funcionamiento del mercado europeo –entre ellas, las ayudas públicas–, nos proporciona una herramienta que reviste una gran utilidad en cualquier intento de definición y de la que cabe extraer principios y reglas generalizables a nuestro escenario jurídico, ante la ausencia de concepción precisa en el Derecho interno. Hablamos aquí, con toda evidencia, del artículo 87.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, TCE), que hace referencia, precisamente, a “*las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*”. Ahora bien, como ha resaltado una parte de la doctrina, dicho precepto no es suficiente para lograr una definición satisfactoria, aunque sus carencias pueden explicarse por la perspectiva reguladora que le es propia<sup>7</sup>. Por ello, como vamos a poder ilustrar a continuación, es aconsejable acudir a diversos pronunciamientos jurisprudenciales (en particular, del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea) y doctrinales que precisan e interpretan la noción contenida en el TCE<sup>8</sup>, así como a algunos textos de la Comisión (en particular, el *Vademecum Community rules on State Aid*<sup>9</sup>).

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, *vid.* M. VACCA, «Gli aiuti di Stato alle imprese. Considerazioni introduttive», *Rivista di Diritto Europeo*, núm. 1/1993, pág. 5.

<sup>8</sup> Hemos de referirnos, de nuevo, a MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ. En su trabajo ya citado «La actividad administrativa...» (págs. 758 y ss.), dicho autor define las ayudas como actos del Poder público (en principio, de la Administración) consistentes en «el otorgamiento directo o indirecto de bienes o derechos a determinados administrados –privados o públicos–, con carácter no devolutivo y por razón de ciertas actividades que les son propias, aún por desarrollar, quedando afectados a su realización».

<sup>9</sup> European Commission, Bruselas, 2003, pág. 3.

En primer lugar, para que una medida pueda considerarse como una ayuda pública, ello es evidente y se desprende de la expresión utilizada por el precepto antes citado (“*las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales*”), debe ser imputable a un Poder público, en el sentido en que ha de nutrirse de recursos financieros (cualquiera que sea su naturaleza, como bien, derecho o ventaja) sobre los que dicho Poder público esté en condición de ejercer una potestad de afectación, cualquiera que sea el cauce formal utilizado (“*bajo cualquier forma*”<sup>10</sup>)<sup>11</sup>. Como indica el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en su Sentencia de 16 de mayo del 2000, “*Francia/Ladbroke Racing y Comisión*”, “*el artículo 87, apartado 1, comprende todos los medios económicos que el Estado puede efectivamente utilizar para apoyar a las empresas. El hecho de que estos medios permanezcan constantemente bajo control público y, por tanto, a disposición de las autoridades nacionales competentes, basta para calificarlos de fondos estatales y para que dicha medida esté comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 87, apartado 1*”<sup>12</sup>. Hemos de advertir que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, a pesar del carácter abierto de dicha definición, parece mantener una línea restrictiva en lo que se refiere al origen real de la aportación recibida por el destinatario de la ayuda, lo cual ha provocado numerosas críticas. Más precisamente, según el Tribunal de Luxemburgo, las ayudas públicas, para llegar a serlo efectivamente, deben constituir una carga para los Poderes públicos, por proceder de alguna manera de sus recursos o de los que de otro modo tendrían que entrar bajo su titularidad y, por tanto, bajo su disponibilidad.

En segundo lugar, como estipula el antes citado artículo 87.1 del TCE y como ya hemos adelantado en la introducción del presente trabajo, las ayudas públicas han de dirigirse a favorecer a *determinados* sujetos o actividades de estos sujetos, es decir, con otras palabras, deben revestir un cierto grado de selectividad. Se distinguen así de las medidas generales de fomento, estímulo o favorecimiento dirigidas a colectivos indeterminados o a todo un determinado sector<sup>13</sup>. Como consecuencia de ello, si una medida favorable beneficia a

<sup>10</sup> Nos remitimos aquí a la nota núm. 3.

<sup>11</sup> *Vid.* sobre este criterio, J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Ayudas públicas», cit., págs. 493 y ss.

<sup>12</sup> Téngase en cuenta también, más recientemente, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 29 de abril de 2003, «*Grecia/Comisión*».

<sup>13</sup> Téngase presente la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 15 de julio de 2004, «*Pearle y otros*».

todas las empresas y no sólo a ciertos centros de producción, no se trata de una ayuda pública propiamente dicha sino de lo que la doctrina denomina una “medida económica general”<sup>14</sup>. Ahora bien, como advierte el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en su Sentencia de 26 de septiembre de 1996, “Francia/Comisión”, “la jurisprudencia ya ha precisado que incluso intervenciones que, a primera vista, son aplicables a la generalidad de las empresas pueden caracterizarse por una cierta selectividad y, por consiguiente, ser consideradas como medidas destinadas a favorecer a determinadas empresas o producciones”. Así sucede, en particular, como ilustra el pronunciamiento citado, “cuando la Administración que debe aplicar la norma general disponga de una facultad discrecional en lo que respecta a la aplicación del acto”<sup>15</sup>.

Finalmente, en tercer lugar, nos parece importante resaltar, volviendo al contenido literal del precepto aquí comentado, que las ayudas públicas, para ser consideradas como tales, deben “favorecer” a sus destinatarios (aunque dicho aspecto suele contemplarse no como un elemento definitorio independiente sino vinculado al criterio antes mencionado de la selectividad). Se deduce de ello que sólo pueden ser consideradas como ayudas públicas aquellas medidas cuyo efecto directamente pretendido sea favorecedor y que produzcan un beneficio económico y un “enriquecimiento” relativo o una mejora de la situación económica del destinatario<sup>16</sup>. En nuestra opinión, no pueden constituir por sí mismas actos de limitación o constrictivos, entre los que se incluyen, por ejemplo, las reglamentaciones técnicas o, también, los precios fijados por vía administrativa para proteger a los usuarios o consumidores, etc.<sup>17</sup>

Para no dejar cabos sueltos, tenemos que detenernos brevemente en la última porción de frase del artículo 87.1 del TCE que nos queda por mencionar y que viene constituida por la referencia a las ayudas “que falseen o amenacen falsear la competencia”. Ahora bien, hemos de advertir que no se trata de una precisión con vocación definitoria. Una medida favorable no es una ayuda públi-

---

<sup>14</sup> Sobre este tipo de medidas, *vid.* por ejemplo, M.G BRIOTTI, «Politiche industriali e trasferimenti pubblici alle imprese nel mercato unico europeo», *Rivista di Diritto Europeo*, núm. 1/1995, págs. 126 y ss.

<sup>15</sup> *Vid.* también las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 1 de diciembre de 1998, «*Ecotrade*», y de 17 de junio de 1999, «*Piaggio*».

<sup>16</sup> *Vid.* B.F. MACERA, *El deber industrial...*, cit., pág. 333.

<sup>17</sup> *Vid.* en tal sentido, J.L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «Ayudas públicas», cit., págs. 502-503.

ca porque falsea o amenaza falsear la competencia. Lo es únicamente porque reúne las características y criterios antes mencionados del origen público, de la selectividad y del carácter favorecedor para su destinatario. La incidencia (real o potencial) en los mecanismos que articulan el libre mercado no es más que un efecto que pueden tener y que, en principio, tienen las ayudas públicas y que, por ello, si la perturbación que conllevan traspasa los límites territoriales nacionales, hace que tengan que someterse a una regulación estricta esencialmente basada, como veremos un poco más adelante, en el principio de incompatibilidad con el Derecho comunitario de la competencia.

## 2) Su aplicación al sistema de asignación de cuotas

La aplicación de los tres criterios antes analizados al sistema de asignación por los Poderes públicos a las empresas de cuotas de emisión a la atmósfera (que se instrumenta a través de los Planes Nacionales de Asignación), como ya hemos adelantado en la introducción, no deja lugar a incertidumbres. No estamos ante ayudas públicas. Solamente una de dichas condiciones plantea dudas acerca de la cuestión de saber si viene cumplida por el sistema aquí analizado. Nos referimos al criterio del origen público de la medida contemplada. En realidad, el interrogante reside en el hecho de que, si bien la asignación de cuotas constituye una medida inequívocamente pública (que conlleva ejercicio de autoridad)<sup>18</sup> e imputable a los Estados<sup>19</sup>, no parece que podamos hablar de una auténtica transferencia de recursos públicos (como condición que viene exigida, como antes hemos visto, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea). Según algunos autores, sí es el caso, porque los títulos de emisión tienen un valor de mercado y la Administración renuncia a unos ingresos que obtendría en el caso de que los derechos fueran cedidos de manera onerosa<sup>20</sup>. Hemos de precisar, en efecto, que el sistema se

---

<sup>18</sup> Vid. en tal sentido, I. SANZ RUBIALES, «Una aproximación al nuevo mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 125, enero-marzo 2005, pág. 54.

<sup>19</sup> Téngase presente el Informe sobre la política de competencia para 2004, SEC (2005) 805 final, núms. 518 y 519.

<sup>20</sup> Vid. por ejemplo, F. ROSEMBUJ GONZÁLEZ-CAPITEL, *El precio del aire. Aspectos jurídicos del mercado de derechos de emisión*, Ed. El fisco, Barcelona, 2005. Vid. también, S. ROUSSEAU, «L'allocation des quotas d'émission de gaz à effet de serre: un aspect déterminant du futur marché européen», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, núm. 484, enero 2005, pág. 33. Según esta autora (*ibid.*), «les États renoncent à des ressources qui pourraient être versées à leur budget dans le cadre d'une allocation à titre onéreux. L'allocation des quotas à titre gratuit constitue dès lors une aide accordée par des ressources d'État» (*loc. cit.*).

articula inicialmente y de manera casi exclusiva con arreglo a un método de asignación gratuita de las cuotas. La Comisión Europea también se pronuncia en tal sentido. Para dicho órgano, un derecho de emisión constituye en cierta medida un activo intangible cuyo valor viene determinado por el mercado, por lo que el hecho de que el Estado proceda a su asignación a las empresas emisoras de forma gratuita equivale al otorgamiento de una ventaja que deriva de una transferencia de recursos estatales<sup>21</sup>. Ahora bien, conviene no perder de vista, a nuestro parecer, que si bien es verdad que los títulos de emisión poseen un cierto valor mercantil, su asignación gratuita no puede considerarse como una auténtica opción para los Poderes públicos nacionales, sino que se trata de una exigencia impuesta por el Derecho comunitario europeo<sup>22</sup>. El Estado, por tanto, en rigor, no renuncia a unos ingresos cuando distribuye gratuitamente las cuotas a las empresas interesadas, sino que no hace más que cumplir los mandatos establecidos a nivel comunitario<sup>23</sup>.

Una vez llegados a este punto, tenemos que advertir que, con independencia de la postura que sea posible adoptar en relación con dicha cuestión, aportar una respuesta clara e inequívoca no es absolutamente decisivo. Como hemos advertido unas líneas atrás, los otros dos elementos que condicionan la existencia de ayudas públicas, en nuestra opinión, no están reunidos. Y ello es suficiente para que podamos mantener la conclusión que, desde el principio del trabajo, venimos formulando.

---

<sup>21</sup> La Comisión formuló dicho planteamiento, por ejemplo, al examinar las condiciones del mercado danés de derechos de emisión de CO<sub>2</sub>, en su Decisión de 29 de marzo de 2000 (la primera relativa a este tema), si bien no se opuso a la creación de este mercado (N 653/1999, Diario Oficial de la Comunidad Europea serie C de 11 de noviembre de 2000). Recordemos que los Poderes públicos daneses, muy tempranamente, crearon un mercado de derechos de emisión que incluía de manera exclusiva a las instalaciones generadoras de energía eléctrica y cuya duración cubría los años 2001-2003. A las instalaciones afectadas se les donaban los títulos correspondientes de modo gratuito sobre la base de sus emisiones históricas durante el periodo 1994-1998.

<sup>22</sup> El artículo 10 de la Directiva de 2003 establece literalmente, sin dejar ninguna opción a los Estados miembros en cuanto se refiere al método empleado, que “*Para el periodo de tres años que comenzará el 1 de enero de 2005 los Estados miembros asignarán gratuitamente al menos el 95 % de los derechos de emisión*”. El mismo precepto añade que “*Para el periodo de cinco años que comenzará el 1 de enero de 2008, los Estados miembros asignarán gratuitamente al menos el 90 % de los derechos de emisión*”.

<sup>23</sup> *Vid.* en tal sentido, por ejemplo, M. RODI, «Legal aspects of the European Emissions Trading Scheme», en vol. col., *Emissions Trading for Climate Policy. US and European Perspectives* (ed.: B. Hansjürgen), Cambridge University Press, 2005, pág. 187.



En cuanto al criterio de la selectividad, por un lado, tenemos que partir de la premisa de que los Planes Nacionales de Asignación, porque así lo exige la Directiva (en su artículo 9 y, más precisamente, en su Anexo III<sup>24</sup>), no deben distinguir entre empresas o sectores de modo que se favorezca indebidamente a determinadas empresas o actividades, tanto desde el punto de vista de la aplicación de las cuotas como desde la perspectiva de su cuantía<sup>25</sup>. Dicho con otras palabras, los Planes, en principio, no pueden establecer discriminaciones entre los destinatarios de la asignación que se encuentran en condiciones más o menos similares o que realizan las mismas o análogas actividades, sino que deben basarse en criterios estrictamente objetivos que permitan un trato justo y equitativo de las empresas<sup>26</sup>. El reparto de cuotas, por tanto, si se realiza de acuerdo con dichas reglas básicas, sencillamente, no reviste un carácter selectivo.

Por lo que se refiere al criterio del carácter favorecedor o beneficioso para el destinatario de la medida, por otro lado, no debemos olvidar que la asignación de cuotas no hace sino reflejar lo que venía o vendría definido por normas o por actos administrativos de policía en el marco de un sistema clásico de protección ambiental basado en la coacción<sup>27</sup>, con unos techos de emisión previamente fijados por los Poderes públicos. Y ello es coherente con los objetivos que, en el fondo, se procura alcanzar con el establecimiento del sistema de cuotas. En efecto, como reconoce la propia Comisión Europea, “el comercio de derechos de emisión no implica nuevos objetivos ambientales sino que facilita el cumplimiento menos costoso de los objetivos vigentes”<sup>28</sup>. Además, como destaca SANZ RUBIALES, la regla de la gratuidad, que –inicialmente–

---

<sup>24</sup> Dicho Anexo establece los «criterios aplicables a los Planes Nacionales de Asignación contemplados en los artículos 9, 22 y 30» de la Directiva de 2003.

<sup>25</sup> Punto 5 del Anexo III de la Directiva de 2003.

<sup>26</sup> *Vid.* en contra, S. ROUSSEAU, «L'allocation...», cit., pág. 33.

<sup>27</sup> *Vid.* M. RODI, «Legal aspects...», cit., pág. 181.

<sup>28</sup> *Preguntas y respuestas sobre el comercio de derechos de emisión y los planes nacionales de asignación*, Comisión Europea, MEMO/04/44, Bruselas, 4 de marzo de 2004, punto 1. La Comisión (*ibid.*, loc. cit.) afirma a continuación que “el hecho de que las empresas participantes puedan comprar o vender derechos de emisión significa que podrán alcanzarse los objetivos al menor coste. Si no se hubiera adoptado el régimen de comercio de derechos de emisión, hubieran tenido que aplicarse otras medidas más costosas”.

rige en materia de cuotas<sup>29</sup>, no altera en modo alguno esta circunstancia sino que no hace más que mantener la situación vigente hasta el momento<sup>30</sup>. Dicho con otras palabras, en suma, las empresas reciben cuotas para emitir CO<sub>2</sub> en las mismas condiciones que lo que venían haciendo, esto es, en principio, con unos límites predeterminados y sin pagar por ello. No existe, en sentido estricto, un auténtico beneficio para las empresas receptoras de las cuotas de emisión. Las únicas diferencias que introduce el sistema de asignación con respecto a la situación anterior se sitúan en las consecuencias vinculadas a los resultados empresariales en materia de emisiones: las empresas que superan los límites de contaminación predeterminados deben pagar para adquirir en el mercado las cuotas que les faltan, bajo amenaza de sanción, y, a la inversa, las que reduzcan sus emisiones con respecto a los citados límites podrán obtener una rentabilidad económica resultante de la venta de las cuotas no utilizadas. Es evidente que la situación de las primeras no refleja la existencia de una ventaja financiera, todo lo contrario. Y por lo que se refiere a las segundas, conviene aclarar que el beneficio económico que deriva del producto de la venta de cuotas no es la consecuencia directa de la asignación realizada por los Poderes públicos sino que es el resultado de un esfuerzo hecho por la empresa para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, un esfuerzo que se concreta probablemente en inversiones costosas. Otra cosa es que el excedente de cuotas no pueda considerarse como el fruto de esta “capacidad” de la empresa sino como el resultado de una asignación generosa por parte de los Poderes públicos. En tal caso, como veremos un poco más adelante, sí estaríamos ante una ayuda pública. Pero, en principio, si las autoridades nacionales respetan los mandatos establecidos en la Directiva de 2003, no deberíamos encontrarnos en tal circunstancia.

Hemos de advertir que la tesis que aquí defendemos difiere sustancialmente de la que sostienen la Comisión Europea y numerosos autores. El razonamiento que sirve de base a la postura mencionada puede resumirse a través de las palabras que ROUSSEAUX dedica a esta problemática. En síntesis, se afirma que en la medida en que los titulares de las instalaciones sometidas a la

---

<sup>29</sup> Téngase presente, de nuevo, el ya citado artículo 10 de la Directiva de 2003.

<sup>30</sup> I. SANZ RUBIALES, «Una aproximación...», cit., pág. 41. Como es evidente, en un sistema que privilegiara la adquisición onerosa de las cuotas (de acuerdo con el mecanismo de la subasta), la ausencia de carácter favorecedor sería aún más evidente. En efecto, dicho sistema obligaría a las empresas a pagar anticipadamente por algo (realizar emisiones dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico) que antes era gratuito.

Directiva de 2003 reciben gratuitamente cuotas que tienen un valor económico –porque pueden ser compradas y vendidas–, la asignación de cuotas es una ayuda de Estado, porque supone una ventaja económica<sup>31</sup>, una ventaja que resulta, además, de una disminución o eliminación de las cargas que habrían de soportar si tuvieran que comprar las cuotas con arreglo a un sistema de subasta<sup>32</sup>. No estamos de acuerdo con dicho pronunciamiento, básicamente por dos razones. En primer lugar, no nos parece que el argumento del valor económico del bien o del derecho transmitido (subrayado también por la Comisión<sup>33</sup>) sea decisivo a la hora de calificar la medida correspondiente de otorgamiento como una ayuda pública. Basta pensar en el ejemplo de las concesiones administrativas. Estos títulos, bajo ciertas condiciones, pueden ser objeto de transmisión onerosa por parte de sus titulares, por lo que se puede considerar que tienen un valor económico. Pero ¿cabe afirmar por ello que el otorgamiento de una concesión administrativa constituye necesariamente una ayuda pública? No creemos que se pueda llegar a esta conclusión. En segundo lugar, tampoco nos parece acertado sostener que la asignación gratuita de cuotas es una ayuda pública sencillamente porque comporta una ventaja económica que deriva del hecho de que se libera a las empresas de la carga de tener que comprarlas. Esta afirmación sería exacta si el mecanismo de la subasta (como forma o cauce de adquisición onerosa) fuese la regla general de asignación de las cuotas. Pero, como ya hemos podido comprobar, no es el caso<sup>34</sup>. Defender lo contrario constituye un auténtico sofisma tan poco convincente como, por ejemplo, el que consiste en afirmar que el hecho de no someter una industria a ciertas normas nuevas (que no han entrado a formar parte del ordenamiento jurídico vigente) constituye una exención o dispensa que equivale a una ayuda pública. En este caso, de modo similar a lo que ocurre con la problemática a la que van dedicadas las presentes líneas, únicamente podríamos hablar de la existencia de una ayuda pública si las normas en cuestión estuvieran en vigor y se aplicaran a todas las empresas del sector.

---

<sup>31</sup> Téngase presente en tal sentido la antes citada Decisión de la Comisión de 29 de marzo de 2000 N 653/1999 sobre el mercado danés de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> (Diario Oficial de la Comunidad Europea serie C de 11 de noviembre de 2000).

<sup>32</sup> S. ROUSSEAU, «L'allocation...», cit., págs. 32-33.

<sup>33</sup> *Vid. supra* la postura de dicho órgano comunitario acerca de la cuestión que consiste en saber si la asignación gratuita de cuotas constituye una transferencia de recursos públicos.

<sup>34</sup> Cabe referirse, de nuevo, al artículo 10 de la Directiva de 2003, que se transcribe íntegramente en la nota núm 22.

En resumen, cabe reiterar, con SANZ RUBIALES, que si los Estados se acomodan a los criterios de asignación marcados por la Directiva de 2003, sus Planes de Asignación no constituyen, *per se*, ayudas de Estado según el artículo 87.1 del TCE<sup>35</sup>. Ahora bien, como vamos a poder comprobar a renglón seguido y como ya hemos advertido en la introducción, es posible destruir dicha presunción.

### III. SU RELATIVIDAD: LA ASIGNACIÓN DE CUOTAS PUEDE CONSTITUIR UNA AYUDA PÚBLICA EN DETERMINADOS CASOS

1) Una premisa: la posible presencia en los Planes de elementos característicos de las ayudas públicas

Hemos advertido antes que el hecho de que un instrumento o una técnica no pueda calificarse inicialmente como una ayuda pública no significa que no pueda convertirse, en determinadas circunstancias, en una medida de este tipo. Es precisamente lo que ocurre con la asignación de cuotas de emisión contenida en los Planes Nacionales. En efecto, como ha destacado la Comisión Europea, es posible que dichos Planes reúnan ciertos criterios característicos de las ayudas públicas, en el sentido del artículo 87.1 del TCE.

Desde un punto de vista general, ello ocurrirá en el supuesto en que el Plan distinga entre empresas o sectores de modo que favorezca indebidamente a determinadas empresas o actividades, lo que se manifestará esencialmente en el establecimiento de criterios de asignación no objetivos o no transparentes.

---

<sup>35</sup> I. SANZ RUBIALES, «Una aproximación...», cit., págs. 56-57. *Vid.* también, M. RODI, «Legal aspects...», cit., pág. 187. El hecho de que las normas contables españolas (concretamente, 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) contemplan las transferencias de derechos de emisión a las empresas como subvenciones públicas (lo que explica su reflejo en balance como inmovilizados inmateriales) no debe considerarse como un dato decisivo en el análisis que estamos llevando a cabo. Al contrario, dicho planteamiento ha de interpretarse como una solución pragmática motivada exclusivamente por la ausencia de alternativas más ajustadas a la auténtica naturaleza de su objeto. En otros países, como, por ejemplo, en Bélgica, las normas contables dejan a las empresas un cierto margen de libertad a la hora de dar reflejo en sus cuentas anuales a la transmisión de derechos de emisión. *Vid.* en relación con este tema el Dictamen de la *Commission des normes comptables de Belgique* 179-1 (agosto 2005) relativo al tratamiento contable de los cuotas de emisión de gases con efecto invernadero.

Desde un punto de vista más específico, cabe destacar, sin pretensión de exhaustividad, que la existencia de ayudas públicas podrá ser la consecuencia, por ejemplo, del establecimiento en los Planes de métodos de cálculo de emisiones que permitan a las autoridades nacionales asignar más cuotas de las estrictamente necesarias, lo que otorgaría a las empresas beneficiarias la posibilidad de extraer un beneficio económico de la venta de los títulos sobrantes<sup>36</sup>. Otra posibilidad es que los Planes no respeten las condiciones de equidad en relación con las empresas (nacionales o extranjeras) que deseen entrar y establecerse en el mercado, en particular en lo que se refiere al método o sistema de asignación de las cuotas.

## 2) Una consecuencia lógica: el sometimiento de los Planes a las reglas de Derecho comunitario relativas a las ayudas públicas

En el supuesto en que reúnan las características esenciales de las ayudas públicas, los Planes han de someterse a las reglas que dedica el TCE a tales medidas de intervención. Dicha regulación, como es conocido, se articula esencialmente en torno a un presupuesto básico (a), un principio general (b) y a unas excepciones (c).

### a) Un presupuesto básico: la obligación estatal de notificación

En principio, como establece el artículo 88 del TCE, las medidas que contienen presuntamente ayudas públicas deben ser notificadas por los Estados miembros a la Comisión Europea, precisamente para permitir a este órgano ejercer las facultades de control que le atribuye el mismo precepto<sup>37</sup>. Ahora

---

<sup>36</sup> Según la Comisión Europea (*Preguntas y respuestas...*, cit.), una asignación excesiva puede deberse a varias causas. «En primer lugar, a que un Estado miembro no explique cómo se cumplirá el objetivo de Kioto durante el período 2008-2012, sino que deja una laguna que debe llenarse con medidas que van a determinarse posteriormente. En segundo lugar, a que un Estado miembro declare su intención de adquirir créditos de Kioto, pero no presenta medidas creíbles ni fiables para llevar a cabo esas adquisiciones. En tercer lugar, a que un Estado miembro base su plan en previsiones (incluidas las tasas de crecimiento económico y de aumento de emisiones) incoherentes y excesivas respecto a las estimaciones de crecimiento oficiales del mismo Estado miembro o de otras fuentes imparciales» (punto 7).

<sup>37</sup> Dicho órgano queda investido de potestades de investigación y de control sobre todos los proyectos de concesión de ayudas (control preventivo) y sobre los sistemas o planes de dispensación ya existentes o realizados (control permanente). Además, puede exigir la supresión o modificación de las ayudas proyectadas u otorgadas. Conviene añadir, finalmente, que entre los medios al alcance de la Comisión Europea para garantizar el respeto de las obligaciones impuestas

bien, en relación con los Planes nacionales de asignación, tenemos que preguntarnos si esta obligación viene o no cumplida, en realidad, con la notificación o comunicación previa a la Comisión que se contempla, como trámite del procedimiento de aprobación y elaboración de dichos Planes, por los apartados segundo y tercero del artículo 9, así como por el artículo 23 de la Directiva de 2003<sup>38</sup>.

En nuestra opinión, si bien es verdad que la exigencia de notificación previa tiene por objeto abrir una vía de fiscalización *general* del cumplimiento de *todos* los requisitos (en particular, de los que vienen previstos por el Anexo III de la Directiva de 2003) que condicionan la validez comunitaria de los Planes, no es menos cierto que uno de los aspectos al que la Comisión Europea presta una atención *especial y específica* durante su labor de control es precisamente el del respeto por las autoridades nacionales de las reglas relativas a las ayudas públicas. Por consiguiente, nos parece razonable defender que la obligación de notificación prevista por el TCE en su disciplina de las ayudas públicas estatales queda cumplida con el respeto de la obligación de transmisión a la Comisión Europea de los Planes Nacionales de Asignación que la Directiva impone a los Estados miembros<sup>39</sup>.

---

por el artículo 88 del TCE, figuran dos posibilidades de actuación particularmente relevantes: en primer lugar, la de acudir al Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en caso de incumplimiento de sus decisiones y, en segundo lugar, la de exigir que los Estados miembros recuperen las ayudas concedidas ilegalmente.

<sup>38</sup> Los Planes se examinan en el seno de un Comité de asistencia a la Comisión Europea creado en virtud del artículo 8 de la Decisión 93/389/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1993, relativa a un mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad. En un plazo de tres meses a partir de la notificación de un Plan por un Estado miembro, como precisa el artículo 9.3 de la Directiva de 2003, la Comisión podrá rechazar dicho Plan, o cualquiera de sus elementos, por razón de su incompatibilidad con el artículo 10 de la misma Directiva de 2003 o con los criterios que figuran en su Anexo III. El Estado miembro sólo tomará una decisión en virtud de los apartados 1 o 2 del artículo 11 si la Comisión acepta las enmiendas propuestas. La Comisión deberá motivar sistemáticamente su decisión de rechazar un Plan o cualquiera de sus elementos.

<sup>39</sup> No es ésta una opinión unánimemente compartida. Algunos autores, en efecto, consideran que se trata de dos trámites distintos, que no pueden equipararse. En tal sentido, por ejemplo, *vid.* M. MEROLA y G. CRICHLAW, «State aid in the framework of the EU position after Kyoto: an analysis of allowances granted under the CO<sub>2</sub> emissions allowance trading Directive», *World Competition*, núm. 27 (1), 2004, pág. 28. *Vid.* también, E. BERNINI y F. RANGHIERI, «Dal Protocollo di Kyoto alla Direttiva europea: il nuovo panorama per l'ordinamento italiano», en vol. col., *La nuova direttiva sullo scambio di quote di emissione* (a cura di B. Pozzo), Ed. Giuffrè, Milano, 2003, pág. 84.

b) Un principio general: la incompatibilidad

La clave de bóveda del régimen comunitario de las ayudas estatales reside en la afirmación por el apartado primero del artículo 87 del TCE del principio general de su incompatibilidad con el Mercado común y, por tanto, de la prohibición inicial de su dispensación por los Poderes públicos nacionales. Los fines perseguidos por la Comunidad (artículo 2 del TCE) y los medios que se consideran necesarios para alcanzarlos (artículo 3 del TCE) arrojan luz acerca de cuál sea el fundamento de este pronunciamiento básico de los redactores del Tratado. Mas precisamente, un breve examen de dichos aspectos teleológicos e instrumentales de la construcción comunitaria basta para poner en evidencia que el requisito de la libre competencia es una condición indispensable para la integración económica europea. En consecuencia, ante los efectos “irremediablemente” perturbadores de los mecanismos del mercado achacables a las ayudas (no olvidemos que uno de sus efectos más negativos en el plano económico es el de falsear el funcionamiento normal de la libre y leal competencia), no puede extrañar tal pronunciamiento prohibitivo. Además, es evidente que la finalidad de integración no es solamente económica sino también jurídica y política, lo que explica que el ordenamiento jurídico-comunitario trate de evitar la rivalidad entre los Estados miembros (y, dentro de ellos, entre los distintos Entes territoriales) que podría derivarse de una no deseable “carrera de las subvenciones”.

La conclusión lógica que cabe extraer de ello es que, en principio, como se desprende del artículo 9.3 de la Directiva de 2003, los Planes que contengan elementos característicos de las ayudas públicas (en el sentido del artículo 87.1 del TCE y de la premisa antes aludida) deberán ser rechazados por la Comisión Europea por razón de su incompatibilidad con los criterios que figuran en el anexo III de la citada Directiva, al menos en la parte correspondiente, y, también, por incidir en la competencia y en los intercambios entre Estados miembros<sup>40</sup>.

c) Unas excepciones susceptibles de amparar la validez de los Planes

Hemos de tener en cuenta, sin embargo, que la regla general de la incompatibilidad con el Derecho comunitario europeo de las ayudas públicas es-

---

<sup>40</sup> Hemos de señalar, como se desprende del artículo 9.3 de la Directiva de 2003, que la Comisión debe motivar sistemáticamente su decisión de rechazar un Plan o cualquiera de sus elementos.

tatales no es absoluta sino que, como se desprende de los apartados segundo y tercero del antes citado artículo 87 del TCE, existe una serie de excepciones. En efecto, precisamente porque las ayudas estatales pueden revelarse indispensables para conseguir diversos objetivos socio-económicos, dicha regla general no excluye que las que promuevan la realización de fines de interés general perseguidos por el TCE puedan ser declaradas compatibles con el Mercado común. A tal efecto, el resto del artículo 87 del TCE establece un catálogo de supuestos que, en el apartado segundo, responden a las características de excepciones *ipso iure* (o “incondicionadas”) al principio de incompatibilidad y que, en el apartado tercero, pueden considerarse como excepciones “condicionadas”, en cuanto, para ser declaradas compatibles, las ayudas contempladas deben cumplir ciertos requisitos.

a’) Dos opciones en la elección de la excepción

En principio, cabe considerar que las ayudas que pudieran detectarse en un Plan Nacional de Asignación son susceptibles de tener encaje en dos de las categorías previstas por el antes citado apartado tercero del artículo 87 del TCE, es decir, como se desprende de lo que antes hemos dicho, dos categorías de excepciones “condicionadas” al principio de incompatibilidad<sup>41</sup>. Nos referimos aquí a las que se establecen en las letras b) y c) de dicho precepto, esto es, respectivamente, a “*las ayudas para fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo*” (letra b) y a “*las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*” (letra c).

Un dato importante de la *praxis* comunitaria que conviene no perder de vista es que la primera clase de excepciones –la que viene prevista por la letra b)– ha dejado de ser el fundamento prioritario de la autorización por parte de la Comisión Europea de proyectos de ayudas estatales “medioambientales” o relacionadas directa o indirectamente con la protección ambiental<sup>42</sup>. Ahora

---

<sup>41</sup> Todo ello sin perjuicio de la posibilidad que ofrece la letra e) del precepto citado. En efecto, nada impide a la Comisión y al Consejo decidir inicialmente que dichas ayudas son compatibles con el mercado común, sin necesidad de reconducirlas a ninguna de las clases de ayudas contempladas expresamente por los apartados segundo y tercero del artículo 87 del TCE. La letra mencionada se refiere literalmente a “*las demás categorías de ayudas que determine el Consejo por decisión, tomada por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión*”.

<sup>42</sup> Inicialmente, en las decisiones de la Comisión Europea, la letra b) del artículo 87.3 del TCE se interpretaba como el único fundamento legitimador de las ayudas estatales medioambientales.



bien, a pesar de todo, no se puede excluir su aplicación. Prueba de ello es que dicha categoría figura junto con la otra –la de la letra c)– como posible “fundamento de la excepción para todos los proyectos examinados por la Comisión” en la Comunicación que, precisamente, contiene las “Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente” (2001/C 37/03)<sup>43</sup>, un texto que establece el régimen aplicable a dichas ayudas hasta el 31 de diciembre de 2007<sup>44</sup>. En efecto, si bien es verdad que la Comunicación, en su

---

*Vid.* a este respecto, por ejemplo, P. THIEFFRY, *La protection de l'environnement, la liberté de commerce et la concurrence*, *Jurisqueur Environnement*, 1994, *Cahiers de Droit des Entreprises*, núm. 2, pág. 18. *Vid.* también, N. DE SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, Ed. LGDJ-Bruylant, París-Brujelles, 1995, pág. 197. En efecto, se consideraba que la contaminación constituía una amenaza común y que, por tanto, la protección ambiental formaba parte de las acciones destinadas a “fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo”. Ténganse presentes los décimo (1980) y vigésimo (1990) Informes sobre la Política de la competencia, en sus puntos 223 y 284 respectivamente.

<sup>43</sup> Esta Comunicación se encuentra publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Europea de 3 de febrero de 2001, serie C, núm. 37. Para un comentario de su contenido, *vid.* por ejemplo, B.F. MACERA y M.Y. FERNÁNDEZ GARCÍA, “El nuevo régimen jurídico-comunitario de las ayudas estatales a favor del medio ambiente”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 219, abril 2003, págs. 75 y ss.

<sup>44</sup> Conviene recordar que dicho régimen estaba destinado en sus orígenes (1974) a no mantenerse vigente más de seis años (hasta 1980). Sin embargo, ante los problemas de adaptación de las empresas comunitarias, los textos correspondientes fueron prorrogándose en varias ocasiones. La Comunicación de la Comisión de 6 de noviembre de 1974 “sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente”, publicada en una carta de 7 de noviembre de 1974 dirigida a los Estados miembros (IVº Informe sobre la Política de la competencia, puntos 175-182), fue prorrogada con algunas modificaciones en 1980 (carta de la Comisión de 7 de julio de 1980; Xº Informe sobre la Política de la competencia, puntos 222-226) y en 1986 (carta de la Comisión de 23 de marzo de 1987; XVIº Informe sobre la Política de la competencia, punto 259). Estas directrices, cuya aplicación estaba prevista inicialmente hasta 1992, se prorrogaron un año más (cartas de la Comisión de 18 de enero y de 19 de julio de 1993). Para un resumen de esta evolución, *vid.* S. JOHNSON y G. CORCELLE, *L'autre Europe verte: la politique communautaire de l'environnement*, Ed. Nathan-Labor, París-Bruxelles, 1987, págs. 321-327; M.L. HUIDOBRO, “Instrumentos de política industrial en relación con las actividades medioambientales”, *Economía Industrial*, núm. 271 (1990), págs. 65-67. Las directrices aprobadas por la Comunicación de 1994 (Diario Oficial de la Comunidad Europea serie C núm. 72, de 10 de marzo de 1994) debían expirar inicialmente el 31 de diciembre de 1999. Sin embargo, el 22 de diciembre de 1999, la Comisión decidió prorrogar su vigencia hasta el 30 de junio del 2000 (Diario Oficial de la Comunidad Europea serie C núm. 14, de 19 de enero del 2000). El 28 de junio del mismo año, la Comisión decidió ampliar la prórroga hasta el 31 de diciembre del 2000 (Diario Oficial de la Comunidad Europea serie C núm. 184, de 1 de julio del 2000). Para un análisis detenido de dichas directrices, *vid.* B.F. MACERA, *El deber industrial...*, cit., págs. 356 y ss. Con anterioridad, sobre la evolución del régimen de las ayudas estatales en favor del medio ambiente desde la aprobación por la OCDE de la importante Recomendación

punto 72, establece que, en principio, “dentro de los límites y en las condiciones fijadas en las presentes Directrices, la Comisión autorizará las ayudas a favor del medio ambiente de conformidad con las disposiciones de la letra c) del apartado del artículo 87 del Tratado CE”, el mismo texto afirma también, en el punto siguiente, que “La excepción de la letra b) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE podrá aplicarse a las ayudas destinadas a fomentar la realización de proyectos importantes de interés común europeo en ámbitos en que la protección del medio ambiente sea prioritaria y que, por lo general, puedan tener efectos beneficiosos allende las fronteras del Estado miembro o de los Estados miembros interesados”<sup>45</sup>. Es más; consideramos que los objetivos que persigue la implantación por la Directiva de 2003 del sistema de cuotas se acercan más a las preocupaciones que encierra la segunda modalidad de excepciones –letra b)– que a las de la primera –letra c)–. La Directiva de 2003 pretende poner en marcha un auténtico proyecto de interés común europeo que, además, reviste un carácter prioritario evidente y que tiene unas repercusiones que van mucho más allá de las fronteras comunitarias. Y es ésta, al menos según entendemos, la opinión de la Comisión Europea. Dicho órgano autorizó en el año 2002 el primer sistema británico de cuotas de emisión sobre la base de la letra c) del artículo 87.3 del TCE, alegando que dicho sistema no podía beneficiarse de la aplicación de la letra b) del precepto citado por la simple razón de que su modo de funcionamiento y establecimiento se alejaba del que ha de resultar de la transposición de la Directiva y, por tanto, de los rasgos generales de un auténtico proyecto europeo de interés común<sup>46</sup>. De ello podemos deducir, sin riesgo de equivocarnos, que, en el supuesto en que las autoridades comunitarias detecten elementos característicos de ayudas públicas en los Planes nacionales de asignación de cuotas establecidos en el marco de las exigencias de la Directiva de 2003, éstos, a primera vista, podrían autorizarse, en determinadas circunstancias, con arreglo a la excepción contemplada por la letra b) del artículo 87.3 del TCE.

---

C.74.223 (sobre el principio “quien contamina paga”), *vid.* E. ALONSO GARCÍA, *El Derecho ambiental de la Comunidad Europea*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1993, págs. 82-85; H. SMETS, “Le principe pollueur-payeur, un principe économique érigé en principe de droit de l’environnement?”, *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 2 (1993), pág. 342. Sobre el contenido del texto aquí mencionado, *vid.* L. IDOT, “Environnement et droit communautaire de la concurrence”, *Jurisclasser*, núm. 3852, págs. 257 y ss.

<sup>45</sup> El citado punto 73 sigue rezando que “Es también imprescindible que la ayuda sea necesaria para realizar un proyecto específico y detallado, importante en términos cualitativos y que constituya una contribución ejemplar y verificable al interés común europeo”.

<sup>46</sup> Nos referimos aquí a la Decisión de 28 de noviembre de 2001 relativa a la ayuda núm. N 416/2001 (Diario Oficial de la Comunidad Europea serie C de 12 de abril de 2002).

Hemos de puntualizar que el hecho de que nos pronunciemos nítidamente por una de las alternativas planteadas no significa, sin embargo, que debamos prescindir de la otra en nuestro análisis de la posible justificación de Planes nacionales con elementos característicos de ayudas públicas. La excepción contemplada por la letra c) del artículo 87.3 del TCE, como antes hemos dicho, sigue siendo una solución viable en dicha problemática.

b') Otras dos posibilidades en su instrumentación y valoración

Si no existe una única opción clara a la hora de reconducir las ayudas públicas que pudieran existir en los sistemas de asignación a cláusulas justificadoras previstas en el TCE, tampoco la hay en cuanto se refiere al tema de su instrumentación y valoración. En efecto, como se desprende del título del presente epígrafe, caben aquí otras dos posibilidades. La primera, si consideramos que las ayudas en cuestión encajan en la definición de “ayudas estatales a favor del medio ambiente” que nos da la Comunicación de la Comisión (2001/C 37/03) que lleva precisamente este mismo título, a la que ha hemos hecho referencia páginas atrás, es la de aplicar las Directrices específicas que contiene dicho texto<sup>47</sup>. La segunda alternativa es la de valorar directamente tales ayudas públicas sobre la base del artículo 87.3 del TCE, es decir, sobre la base de su letra b) o c), en función de la cláusula justificadora por la que se opte. Esta cuestión dista mucho de ser baladí pues ambas posibilidades presentan diferencias importantes desde el punto de vista de los criterios susceptibles de ser utilizados en la valoración de la compatibilidad o incompatibilidad de las ayudas públicas correspondientes con el Derecho comunitario europeo. Mientras la Comunicación de la Comisión ofrece unos criterios de valoración relativamente precisos, la aplicación directa de las letras b) o c) del artículo 87.3 del TCE es mucho más incierta desde esta perspectiva.

Nuestra opinión, sin embargo, es que no es aplicable, en principio, la Comunicación de la Comisión<sup>48</sup>. En efecto, si bien las Directrices que se formulan en ella, como ya hemos explicado, tienen por objeto genérico los dos tipos de ayudas estatales de los que venimos hablando –previstos por las letras b) y c) del artículo 87.3 del TCE–, no creemos, desde una perspectiva general, salvo excepciones, que las ayudas susceptibles de detectarse en los Planes de asignación de cuotas puedan encajar específicamente en alguna de las dos moda-

<sup>47</sup> Diario Oficial de la Comunidad Europea de 3 de febrero de 2001, serie C, núm. 37.

<sup>48</sup> *Vid.* en contra, por ejemplo, S. ROUSSEAU, “La compatibilité...”, cit., págs. 4 y ss.

lidades (“ayudas de funcionamiento” y “ayudas a la inversión”) previstas en dicho texto. Por un lado, la Comunicación no contempla más que cuatro categorías de *ayudas de funcionamiento*: las ayudas a favor de la gestión de residuos y del ahorro energético<sup>49</sup>, las ayudas en formas de desgravaciones y exenciones fiscales<sup>50</sup>, las ayudas a favor de las energías renovables<sup>51</sup> y, finalmente, las

---

<sup>49</sup> Las ayudas de funcionamiento en favor de la gestión de residuos y del ahorro energético han de limitarse a la estricta compensación de los costes de producción adicionales en relación con los precios de mercado de los productos o servicios correspondientes. Además, deben ser temporales y, en principio, decrecientes (punto 43). En el caso de las ayudas decrecientes, la duración máxima será de cinco años y su intensidad podrá ser del 100 % de los costes adicionales el primer año, pero deberá reducirse de manera lineal hasta alcanzar el tipo cero al final del quinto año (punto 45). En el caso de las ayudas no decrecientes, su duración se limitará también a cinco años y su intensidad al 50 % de los costes adicionales (punto 46).

<sup>50</sup> Las ayudas de funcionamiento en forma de desgravaciones y exenciones fiscales, como su nombre indica, se destinan a introducir excepciones temporales que disminuyen la carga fiscal de determinadas empresas en relación con los impuestos establecidos para gravar ciertas actividades por motivos de protección medioambiental, en particular cuando no hay armonización a nivel europeo o cuando existen riesgos de pérdida de competitividad internacional de dichas empresas (punto 47). En el supuesto en que el establecimiento del impuesto obedezca a una Directiva comunitaria, las ayudas de este tipo pueden autorizarse cuando el Estado miembro aplica un tipo superior al mínimo prescrito por la Directiva para determinados productos y concede excepciones a determinadas empresas que pagarán así un tipo inferior, pero al menos igual al mínimo establecido por la Directiva. Si el Estado aplica un impuesto al tipo mínimo prescrito por la Directiva, las excepciones para determinadas empresas podrán autorizarse únicamente en el caso en que la Directiva en cuestión contemple la posibilidad de su existencia. Cuando un Estado miembro introduzca un impuesto nuevo o cuando el impuesto contemplado por el Estado miembro sea superior al impuesto establecido por la norma comunitaria, la exención será de diez años de duración, sin posibilidad de reducción gradual. Conviene tener en cuenta que dichas disposiciones pueden aplicarse a los impuestos existentes si el impuesto en cuestión produce un efecto ambiental positivo y, sobre todo, si las excepciones en favor de las empresas beneficiarias se han establecido en el momento de adopción del impuesto o son necesarias como consecuencia de una modificación significativa de las condiciones económicas que coloque a las empresas en una situación competitiva difícil (punto 51). En este último supuesto, el importe de la reducción fiscal no puede ser superior al incremento de cargas derivado de la modificación de las condiciones económicas. Cuando desaparezca este aumento de cargas, también deberá desaparecer la reducción fiscal. Los Estados miembros pueden asimismo fomentar la puesta a punto de procesos de generación de electricidad a partir de la energía tradicional que permitan alcanzar una eficacia energética sensiblemente superior a la obtenida con los procesos tradicionales. En tal supuesto, la Comisión estima que las exenciones totales de impuestos pueden estar justificadas por un periodo de cinco años, en ausencia de reducción gradual. También se pueden conceder excepciones de diez años, con arreglo a las condiciones antes mencionadas.

<sup>51</sup> Las ayudas en favor de las energías renovables pueden resultar necesarias cuando los procedimientos técnicos disponibles no permitan producir la energía en cuestión a un coste unitario comparable con el de las energías tradicionales (punto 55). En realidad, dichas ayudas pueden justificar-

ayudas para la producción combinada de electricidad y calor<sup>52</sup>. La asignación de cuotas, si bien puede incitar a las empresas a perseguir objetivos equiparables a los que pretenden alcanzar las ayudas mencionadas (por ejemplo, el

---

se para sufragar la diferencia entre el coste de producción de la energía generada a partir de fuentes renovables y su precio de mercado (punto 56). La Comunicación contempla esencialmente tres opciones. La primera se refiere a las ayudas estatales destinadas a compensar la diferencia entre los costes de producción de las energías renovables y el precio de mercado de la electricidad (punto 59). Estas ayudas de funcionamiento sólo podrán concederse, en su caso, para garantizar la amortización de las instalaciones. Los kwh adicionales que produzca la instalación en cuestión no podrán beneficiarse de ninguna ayuda. No obstante, la ayuda también podrá cubrir los gastos financieros y una remuneración justa del capital (punto 59). La segunda opción es la de las ayudas estatales que se conceden bajo la forma de lo que las Directrices llaman “mecanismos de mercado”, como, por ejemplo, los certificados verdes o los sistemas de licitación (punto 61). En el supuesto en que estos sistemas constituyan ayudas estatales, pueden ser autorizados por la Comisión Europea siempre que los Estados miembros puedan demostrar que la ayuda es indispensable para garantizar la viabilidad de las energías renovables, que, en conjunto, no entraña una compensación excesiva en beneficio de las energías renovables y que no disuade a los productores de estas energías de incrementar su competitividad. Para verificar si se cumplen dichos criterios, la Comisión Europea tiene la intención de autorizar estos sistemas de ayuda durante periodos de diez años. Al término del periodo de diez años, se deberá hacer balance para determinar si es necesario proseguir con la ayuda (punto 62). La tercera opción, por último, hace referencia a las ayudas de funcionamiento de las que se benefician las nuevas instalaciones de producción de energía renovable, calculadas sobre la base de los costes externos evitados (punto 70). Los costes externos evitados son los costes medioambientales que la sociedad debería soportar si la misma cantidad de energía se generase en una instalación de producción que funcionase con energías convencionales. Estos costes se calculan sobre la base de la diferencia entre, por un lado, los costes externos producidos y no abonados por los productores de energía renovable y, por otro, los costes externos producidos y no abonados por los productores de energía no renovable. El importe de la ayuda concedida al generador de energía renovable no podrán exceder de 5 céntimos de euro por kwh. Conviene señalar en relación con esta opción que la Comisión Europea ha de estar segura de que la ayuda no provoca un falseamiento de la competencia contrario al interés común. En otras palabras, dicho órgano debe tener la certeza de que la ayuda logrará un desarrollo global efectivo de las energías renovables en detrimento de las convencionales y no una simple transferencia de cuotas de mercado entre energías renovables. Más precisamente, se deben cumplir las condiciones siguientes: 1) la ayuda ha de formar parte de un sistema que ofrezca igualdad de trato a las empresas del sector de las energías renovables; 2) el sistema ha de contemplar la concesión de ayudas sin discriminación entre las empresas que producen la misma energía renovable; 3) este sistema ha de ser controlado por la Comisión Europea cada cinco años (punto 64).

<sup>52</sup> Las ayudas de funcionamiento para la producción combinada de electricidad y calor pueden justificarse si se demuestra que son útiles para la protección medioambiental y cuando los costes de producción de electricidad o calor sean superiores a los precios del mercado (punto 66). Como precisa el punto 67 de las Directrices, se pueden conceder en las mismas condiciones ayudas en favor de la utilización industrial de la producción combinada de calor y electricidad, si se demuestra que el coste de producción de una unidad de energía mediante esta técnica es superior al precio de mercado de una unidad de energía tradicional.

ahorro energético), no puede integrarse directamente en ninguna de estas categorías. Por otro lado, las *ayudas a la inversión* que son susceptibles de acogerse a las Directrices son exclusivamente las que permiten a las empresas superar las normas comunitarias vigentes<sup>53</sup> y, también, las que vayan dirigidas a centros productivos que realicen inversiones en ausencia de normas comunitarias obligatorias o que deban hacerlo para adaptarse a normas nacionales más estrictas que las normas comunitarias vigentes<sup>54</sup>. La asignación de cuotas, en principio, salvo que se den circunstancias específicas en determinados Estados miembros, no tiene ninguno de estos propósitos. No es más que un instrumento destinado a facilitar el cumplimiento de la legislación comunitaria sobre emisiones de gases de efecto invernadero, que refleja, como ya hemos explicado páginas atrás, lo que venía o vendría definido por normas o por actos administrativos de policía en el marco de un esquema clásico de protección ambiental basado en la coacción. Además, como hemos afirmado al contrastar los elementos característicos de las ayudas públicas con el sistema de asignación y como reconoce la propia Comisión Europea –reiteramos aquí su pronunciamiento–, “el comercio de derechos de emisión no implica nuevos objetivos ambientales sino que facilita el cumplimiento menos costoso de los objetivos vigentes”<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Sólo pueden autorizarse las ayudas hasta un nivel máximo del 30% bruto del coste de inversión subvencionable (punto 29). Como precisa el punto 37 de la Comunicación, los costes subvencionables se limitan estrictamente a los costes de las inversiones adicionales realizadas para alcanzar los objetivos de protección ambiental. En todos los casos, los costes subvencionables han de calcularse netos de las ventajas obtenidas de un eventual incremento de la capacidad, de los ahorros de costes generados durante los cinco primeros años de vida de la inversión y de las producciones accesorias adicionales durante el mismo periodo.

<sup>54</sup> En caso de adaptación a normas nacionales adoptadas en ausencia de normas comunitarias, los costes subvencionables incluyen el coste de las inversiones adicionales para alcanzar el nivel de protección ambiental exigido por las normas nacionales. En caso de adaptación a normas nacionales más estrictas que las normas comunitarias o en caso de superarse voluntariamente las normas comunitarias, los costes subvencionables incluyen el coste de las inversiones adicionales para alcanzar un nivel de protección ambiental superior al exigido por las normas comunitarias. No son subvencionables los costes vinculados a las inversiones realizadas para alcanzar el nivel de protección exigido por las normas comunitarias. Finalmente, en ausencia de normas, los costes subvencionables incluyen el coste de las inversiones necesarias para alcanzar un nivel de protección ambiental superior al que alcanzarían las empresas de que se trate en ausencia de toda ayuda estatal en favor del medio ambiente (punto 37).

<sup>55</sup> *Preguntas y respuestas...*, cit., punto 1.

Es posible que la próxima modificación de estas Directrices<sup>56</sup> conlleve la inclusión, en su ámbito de aplicación, de las cuotas de emisión, como posible forma de ayudas públicas. En el caso en que así sea, aunque no existe ninguna garantía de ello<sup>57</sup>, es evidente que nuestro planteamiento dejará de ser válido y dichas Directrices deberán aplicarse al supuesto que estamos analizando. Mientras tanto, sin embargo, en nuestra opinión, como ya hemos explicado, debemos seguir considerando que las ayudas susceptibles de detectarse en los Planes nacionales de asignación, en principio, han de valorarse directamente sobre la base del artículo 87.3 del TCE; en su letra b), si las contemplamos como ayudas para la realización de un proyecto importante de interés común europeo (alternativa por la que optamos), o en su letra c), si interpretamos que se trata de ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades.

Tal y como antes hemos señalado, no existen criterios estrictos de interpretación de las letras antes citadas, sino que la Comisión tiene un amplio margen de discrecionalidad para declarar compatibles con el Mercado común las categorías de ayudas previstas en ellas<sup>58</sup>. De nuevo, tenemos que acudir a la jurisprudencia del TJCE para encontrarnos con algunas pautas. Más allá del requisito de la proporcionalidad (o justificación compensatoria), una de las más importantes es, sin duda, la que se formula a partir de la diferencia de tratamiento que reserva el TCE a cada una de las dos categorías de excepciones aquí contempladas. Más precisamente, se establece que las ayudas comprendidas en la letra b) del artículo 87.3 “*podrán considerarse compatibles con el mercado común*”, sin más, mientras que las ayudas contempladas en la letra c) sólo “*podrán considerarse compatibles con el mercado común*” si no alteran “*las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*”. De ello se puede deducir que, si bien no se puede obviar la necesidad de hacer un balance en todos los

---

<sup>56</sup> Recordaremos que el plazo de vigencia de las Directrices actuales acabará el 31 de diciembre de 2007.

<sup>57</sup> Conviene advertir que esta ampliación del ámbito de aplicación de las Directrices ya se venía adelantando antes de su última modificación (en los años 2000-2001). Vid. por ejemplo, J. LEFEVERE, “EC trade and competition law sigues raised by the design o fan EC emissions trading system”, *Foundation for International Environmental Law and Development*, London, junio 1999, pág. 18. Vid. también, S. ROUSSEAU, “La compatibilité...”, cit., pág. 10.

<sup>58</sup> El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea viene reiterando esta advertencia con mucha frecuencia, desde la famosa Sentencia de 17 de septiembre de 1980, “*Philip Morris Holland BV c/. Comisión*”.

supuestos entre los efectos beneficiosos de las ayudas que puedan detectarse en los Planes nacionales de asignación y sus efectos distorsionadores de los competencia<sup>59</sup>, resultará menos costoso justificar su compatibilidad con el mercado común si consideramos que se trata de “*ayudas para fomentar la realización de un proyecto de interés común europeo*”.

---

<sup>59</sup> Cabe considerar, en efecto, como se desprende de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea recaída en el asunto “*Francia c/. Comisión*” (núm. 47/69), que las distorsiones de la competencia que excedan de un determinado límite son contrarias al interés común, con independencia de que los efectos que puedan tener las medidas que originan las distorsiones con respecto a otros objetivos comunitarios.



# Medio ambiente y el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía<sup>1</sup>. Una visión preliminar

*Jesús Jordano Fraga*

Profesor Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. EL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA (NOVEDADES DESTACABLES): A) La introducción del medio ambiente entre los derechos/deberes estatutarios (arts. 28/36 EA) y de la tecnología de los principios rectores en el nivel estatutario (arts. 37–38 EA). B) La redefinición y modernización de las competencias en materia de medio ambiente. C). La introducción del TÍTULO VII “Medio ambiente”, artículos 195–206 III. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

Han quedado atrás los tiempos en que el medio ambiente tenía una acogida tímida e indirecta en el derecho originario articulador de una comunidad. Hoy los tratados, las constituciones y los estatutos incluyen de forma amplia entre su articulado el medio ambiente. Es un lugar común, un signo de los tiempos y poderoso indicio de la transformación del Estado Social y democrático de Derecho hacia el Estado ambiental<sup>2</sup>. El Estatuto de Autonomía de Andalucía no se separa de esta línea progresiva sostenible. Desde el punto de vista normativo en ello ha influido poderosamente el constitucionalismo

---

<sup>1</sup> Estudio realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ 2004–01046/JURI “régimen jurídico de los recursos naturales” del Ministerio de Educación y Ciencia.

<sup>2</sup> LETTERA, *Lo Stato ambientale*, Giuffrè editore, Milano 1990 y *Lo Stato ambientale e le generazioni future*, “Rivista Giuridica dell’Ambiente”, núm.2, junio 1992, pp. 235–255. En España, MONTORO CHINER *El estado ambiental de derecho. Bases constitucionales*, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor MARTÍN MATEO*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp. 3437–3465.

reciente, el derecho originario de la Unión Europea y los movimientos de reforma estatutaria desarrollados en España, especialmente, el de Cataluña.

En el nuevo Estatuto de Andalucía, el medio ambiente y el desarrollo sostenible lo impregnan todo. Y ello desde el principio (como en el Tratado CEE) situándose al medio ambiente entre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma integrado en el macro concepto de calidad de vida.

Artículo 10. Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

3. Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

7.º La mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios,

La inspiración hemos de encontrarla en el art. 12, apartados, 5 y 6 del anterior Estatuto de Autonomía que, señalaban respectivamente como objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

5º El fomento de la calidad de vida del pueblo andaluz, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, y el desarrollo de los equipamientos sociales, con especial atención al medio rural.

6º La protección y realce del paisaje y del patrimonio artístico de Andalucía.

En su momento fue destacado su significado por PÉREZ MORENO<sup>3</sup>: el crecimiento económico propugnado por nuestro Estatuto se deseaba alcanzar manteniendo un concepto cualitativo de calidad de vida que obliga a la protección de la naturaleza y del medio ambiente. Y, para PÉREZ MORENO, debía resaltarse el valor jurídico de estos objetivos “en cuanto, que se convierten en criterio o medida de la legitimidad de las normas y actos de los poderes regionales<sup>4</sup>.

La comparación de ambos textos permite comprobar que las modificaciones son de detalle, pues la desaparición de la mención al paisaje hoy se in-

---

<sup>3</sup> VV.AA, *Comentarios al Estatuto de Autonomía*, Instituto García Oviedo, Ediciones del Instituto García Oviedo núm. 50, Universidad de Sevilla, Sevilla 1981, pp. 71-72.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

cluye, como comprobaremos de inmediato, en la regulación del derecho (art. 28, apartados 1 y 2 EA) y del principio rector (art. 37, 1 apartado 20).

En el nuevo Estatuto existe una amplia acogida de postulado ambiental y una adaptación a la realidad del siglo XXI en términos de estructura competencial. De otro lado, si la inicial presencia en el primigenio Estatuto permitía un reforzamiento de las posibilidades de control, hoy este control se ha tecnificado expandiendo técnicas jurídico-constitucionales al nivel Estatutario en los términos que vamos a examinar a continuación. Hemos subtítuloado este estudio bajo la rúbrica “una visión preliminar”. La reciente promulgación de Estatuto mediante la Ley Orgánica 2/2007 de 19 de marzo<sup>5</sup>, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía permite esta reflexión fresca –con las ventajas y los inconvenientes– que ello conlleva. Es evidente que han transcurrido algunos años para que sea posible un comentario certero y riguroso de las novedades introducidas por el movimiento de reforma estatutaria en España. En este sentido, y dado el apego al estatuto Catalán, la futura sentencia del Tribunal constitucional sobre el mismo, marcará decisivamente la interpretación conforme a la Constitución del Estatuto en aspectos esenciales objeto de nuestro comentario.

## II. EL MEDIO AMBIENTE EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA (NOVEDADES DESTACABLES)

La acogida del medio ambiente en el Estatuto de autonomía ha experimentado un verdadero big-bang. De una tímida presencia en los objetivos y competencias se ha evolucionado hacia un Estatuto impregnado de la idea ambiental con contenidos propios y específicos. Las novedades destacables en materia de Medio ambiente en el Estatuto de Andalucía pueden cifrarse en: A) La introducción del medio ambiente entre los derechos/deberes estatutarios arts. 28/36 EA y de la tecnología de los principios rectores en el nivel estatutario (arts. 37–38 EA); B) La redefinición y modernización de las competencias en materia de medio ambiente y, C) La introducción del TÍTULO VII, “Medio ambiente”, artículos 195–206.

**A) La introducción del medio ambiente entre los derechos/deberes estatutarios (arts. 28/36 EA) y de la tecnología de los principios rectores en el nivel estatutario (arts. 37–38 EA).**

---

<sup>5</sup> B.O.E. 20 marzo 2007, núm. 68, p. 11871.

En el marco de un verdadero proceso de constitucionalización de los estatutos –en tanto que carta de derechos ciudadanos–, el CAPÍTULO II, “Derechos y deberes” del nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable. Veamos la fórmula para tal reconocimiento.

Artículo 28. Medio ambiente.

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.
2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales.
3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.

Artículo 36. Deberes.

1. En el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de los deberes constitucionalmente establecidos, el Estatuto establece y la ley desarrollará la obligación de todas las personas de: a) Contribuir al sostenimiento del gasto público en función de sus ingresos. b) Conservar el medio ambiente.
2. Las empresas que desarrollen su actividad en Andalucía se ajustarán a los principios de respeto y conservación del medio ambiente establecidos en el Título VII. **La Administración andaluza establecerá los correspondientes mecanismos de inspección y sanción.**

Es fácil detectar la fuente de inspiración en el artículo 27 del nuevo Estatuto Catalán aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece:

Artículo 27. *Derechos y deberes con relación al medio ambiente.*

1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio equilibrado, sostenible y respetuoso hacia la salud, de acuerdo con los estándares y los niveles de protección que determinan las leyes. Tienen también derecho a gozar de los recursos naturales y del paisaje en condiciones de igualdad y tienen el deber de hacer un uso responsable de los mismos y evitar su despilfarro.
2. Todas las personas tienen derecho a la protección ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley. Tienen también el deber de colaborar en la conservación del patrimonio na-

tural y en las actuaciones que tiendan a eliminar las diferentes formas de contaminación, con el objetivo de su mantenimiento y conservación para las generaciones futuras.

3. Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos. El derecho de información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes.

El nuevo Estatuto de Andalucía paralelamente establece el respeto del medio ambiente como principio rector:

Artículo 37. Principios rectores.

1. Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los siguientes principios rectores:

20.º El respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire.

21.º El impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética.

22.º El uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas.

Nuevamente la inspiración en cuanto a la consagración de principios rectores en el nivel estatutario es el Estatuto Catalán. Su artículo al establecer el principio rector 46 dispone:

Artículo 46. *Medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial.*

1. Los poderes públicos deben velar por la protección del medio ambiente mediante la adopción de políticas públicas basadas en el desarrollo sostenible y la solidaridad colectiva e intergeneracional.

2. Las políticas medioambientales deben dirigirse especialmente a la reducción de las distintas formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, y el respeto a los principios de preservación del medio, la conservación de los recursos naturales, la responsabilidad, la fiscalidad ecológica y el reciclaje y la reutilización de los bienes y los productos.

3. Los poderes públicos deben hacer efectivas las condiciones para la preservación de la naturaleza y la biodiversidad, deben promover la integración de objetivos

ambientales en las políticas sectoriales y deben establecer las condiciones que permitan a todas las personas el goce del patrimonio natural y paisajístico.

4. Los poderes públicos deben velar por la cohesión económica y territorial aplicando políticas que aseguren un tratamiento especial de las zonas de montaña, la protección del paisaje, la defensa del litoral, el fomento de las actividades agrarias, ganaderas y silvícolas y una distribución equilibrada al territorio de los distintos sectores productivos, los servicios de interés general y las redes de comunicación.
5. Los poderes públicos deben facilitar a los ciudadanos la información medioambiental y deben fomentar la educación en los valores de la preservación y de la mejora del medio ambiente como patrimonio común.

Obsérvese que la fórmula empleada por el Estatuto andaluz para el reconocimiento del derecho *es equilibrado, sostenible y saludable* frente adecuado del artículo 45 CE. También debe resaltarse la explicitación de la ley como parámetro del derecho (“de acuerdo con lo que determinen las leyes”) y que no hay especificaciones del parámetro (como lo hubiera sido el establecimiento de un nivel de protección elevado o la inclusión bajo el ámbito de protección de las minorías especialmente susceptibles a determinados contaminantes). Se ha oscurecido la fórmula Catalana “ante las distintas formas de contaminación, de acuerdo con los estándares y los niveles que se determinen por ley” Probablemente la estructura del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado reclama la intermediación normativa a imagen y semejanza de los tipos en blanco del derecho penal. Es precisa una determinación que requiere la labor del legislador. Aunque esto sea en parte cierto, ello sucede en el ámbito de otros derechos fundamentales clásicos (como el derecho de huelga, la libertad sindical, el derecho a la educación). La fórmula plantea el problema de si la ley actúa como límite para la responsabilidad<sup>6</sup>, cosa que de momento la jurisprudencia del TS niega.

En sede de principio rector debe destacarse que de forma expresa se reoja el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia.

---

<sup>6</sup> Problema estudiado a la luz de la jurisprudencia alemana por MONTORO CHINER, María Jesús, *Inactividad y Responsabilidad administrativa del Estado legislador por la “muerte de los bosques”. La cuestión de la causalidad*, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, Vol. II, Dirección General de Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1988, pp. 1141–1173. Para un estudio específico del mismo a la luz de la directiva europea que permite la exoneración de responsabilidad por la regulación de transposición de los Estados y su crítica, véase nuestro trabajo *La responsabilidad por daños ambientales en el Derecho de la Unión europea: análisis de la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril, sobre Responsabilidad Medio Ambiental*, en Estudios sobre la Directiva 2004/35/CE de Responsabilidad por Daños ambientales y su Incidencia en el Ordenamiento Español, Monografía 7<sup>a</sup>, Asociada a la Revista de Derecho Ambiental, Aranzadi, Elcano 2005, pp.13–49 y en Estudios de Derecho ambiental europeo, LETE, Pamplona 2005, pp. 62–104.

Una vez más el postulado estatutario recoge del previo desarrollo legislativo. Como es sabido, Andalucía ha sido pionera en la aprobación de la Ley 2/2007, de 27 marzo<sup>7</sup>, de Fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía, Ley que bien merece llamarse la Ley PÉREZ MORENO, autor del Anteproyecto que ya está inspirando la legislación de otras Comunidades Autónomas.

En cuanto al valor de la protección del medio ambiente se ha seguido la estructura del art. 53.3 CE procediendo a la codificación de la jurisprudencia constitucional sobre los principios rectores. De esta forma los artículos 38 y 39 del nuevo Estatuto de Andalucía disponen:

Artículo 38. Vinculación de los poderes públicos y de los particulares. La prohibición de discriminación del artículo 14 y los derechos reconocidos en el Capítulo II **vinculan a todos los poderes públicos andaluces y, dependiendo de la naturaleza de cada derecho, a los particulares, debiendo ser interpretados en el sentido más favorable a su plena efectividad.** El Parlamento aprobará las correspondientes leyes de desarrollo, que respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto, y determinarán las prestaciones y servicios vinculados, en su caso, al ejercicio de estos derechos.

Artículo 39. Protección jurisdiccional.

**Los actos de los poderes públicos de la Comunidad que vulneren los derechos mencionados en el artículo anterior podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado.**

Artículo 40. Efectividad de los principios rectores.

1. El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas informará las normas legales y reglamentarias andaluzas, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los jueces y tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen<sup>8</sup>.
2. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante **el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas.**

---

<sup>7</sup> BO. Junta de Andalucía 10 abril 2007, núm. 70, p. 7

<sup>8</sup> La inspiración es el art. 53.3 CE y en cuanto a su matización el 39, apartados 2 y 3 del Estatuto Catalán.

Artículo 41. Defensa de los derechos.

Corresponde al Defensor o Defensora del Pueblo Andalúz velar por la defensa de los derechos enunciados en el presente Título, en los términos del artículo 128.

Las suspicacias que se pudieran plantear se eliminan mediante la introducción de una cláusula de protección de los derechos reconocidos en la CE y derecho internacional convencional. Veámosla:

Artículo 13. Alcance e interpretación de los derechos y principios.

**Los derechos y principios del presente Título no supondrán una alteración del régimen de distribución de competencias, ni la creación de títulos competenciales nuevos o la modificación de los ya existentes. Ninguno de los derechos o principios contemplados en este Título puede ser interpretado, desarrollado o aplicado de modo que se limiten o reduzcan derechos o principios reconocidos por la Constitución o por los tratados y convenios internacionales ratificados por España<sup>9</sup>.**

La nueva regulación posibilita, favorece y puede impulsar el control de eficacia de la Administración ambiental al establecer una cláusula de “efectividad de los principios rectores” en art. 40.2 respecto de los principios rectores equiparable al art. 9 CE. Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas necesarias para el efectivo cumplimiento de estos principios, en su caso, mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas. Hemos de destacar que tanto el Estatuto catalán como el andaluz han suprimido el “solo podrá ser alegados” del art. 53.3 CE. Entendemos que la fórmula es progresiva y hay que dotarla de mayor significación por vía interpretativa. Recordemos que *ex* art. 53.3 CE el Tribunal

---

<sup>9</sup> El precepto claramente se inspira en el art. 37 apartado 4 del Estatuto catalán. La fuente remota de inspiración es la Constitución europea: Conforme a su ARTÍCULO II-113, Nivel de protección, “Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse *como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros*”. Conforme al ARTÍCULO II-111 Ámbito de aplicación, apartado segundo “La presente *Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución*”.



supremo construye un derecho subjetivo a disfrutar del medio ambiente en la medida en que lo dispongan las leyes que lo desarrollen (STA de 6 de julio de 1983, Ar. 4018 (Sala 4a, Ponente SÁNCHEZ ANDRADE Y SAL; STS de 15 de abril de 1988, Ar 3074 (Sala 4a, Ponente MARTÍN MARTÍN); STS de 30 de abril de 1990, Ar 5620 (Sala 3a, sección quinta, Ponente GONZÁLEZ NAVARRO), o incluso ha extraído consecuencias directas; SSTS de 16 de abril de 1990, Ar. 3650 (Sala 3a, sección quinta, Ponente GONZÁLEZ NAVARRO) y de 7 de noviembre de 1990, Ar 8750 (Sala 3a, sección quinta, Ponente GONZÁLEZ NAVARRO), en la cual el T.S. ha considerado que el derecho a un medio ambiente adecuado implica el derecho a un medio ambiente acústicamente no contaminado<sup>10</sup>.

Entedemos que la consecuencia fundamental a extraer del nuevo texto estatutario es un plus respecto del diseño constitucional: la alegabilidad será en todo caso directa y no dependerá de que la ley establezca la posibilidad de alegación. Esta es la interpretación que ha hecho del art. 53.3 CE LÓPEZ MENUDO, al afirmar que la expresión “de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” debe considerarse referida más al contenido sustantivo y no a los requisitos de legitimación<sup>11</sup>. Esta construcción la consagran al margen de toda duda los nuevos Estatutos de Andalucía y Cataluña.

### **C) La redefinición y modernización de las competencias en materia de medio ambiente.**

Nuestro Estatuto en su Título I “Competencias de la Comunidad Autónoma”, artículos 14 y 15, apartados 7 y 17 estableció el régimen de competencias autonómicas en materia de medio ambiente<sup>12</sup>. El artículo 14 EA estableció como competencias exclusivas la política territorial (ordenación del territorio y del li-

---

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión véanse DELGADO PIQUERAS, *Régimen jurídico del Derecho constitucional al medio ambiente*, “Revista Española de Derecho Constitucional”, núm. 38, Mayo-agosto 1993, pp. 52-56. Posteriormente VELASCO CABALLERO, *El medio ambiente en la Constitución: ¿Derecho Público subjetivo y/o principio rector?*, “Revista Andaluza de Administración Pública”, núm. 19, Julio-agosto-septiembre 1994, págs. 77-114, y PINAR DÍAZ, *El derecho de la persona a disfrutar del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*, “Actualidad Administrativa”, núm. 18, semana 1-7 de mayo 1995, pp. 243-259.

<sup>11</sup> *El derecho a la protección del medio ambiente*, “Revista Española de Derecho Constitucional”, septiembre-diciembre 1991, p.194.

<sup>12</sup> Para un examen comparativo de las previsiones competenciales del anterior Estatuto en materia de medio ambiente con otros Estatutos, véase FAYA BARRIOS, *Medio Ambiente*, en VV.AA., *Desarrollo de las competencias del Estatuto para Andalucía*, Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía,

toral, urbanismo y vivienda); también una larga lista de títulos sobre recursos naturales (montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias –13. 7 EA–, recursos hidráulicos y aprovechamientos hidráulicos –13.12 EA–; caza y pesca –13.18 EA–. Específicamente, en materia ambiental se señaló como competencia exclusiva los espacios naturales protegidos –13. 7 EA–. El artículo 15, apartado 1, 7ª estableció como competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el marco de la regulación general del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de “Medio ambiente. Higiene de la contaminación biótica y abiótica”. Por último, el art. 17, apartado atribuyó a nuestra Comunidad la ejecución de la legislación del Estado sobre vertidos industriales y contaminantes en las aguas territoriales correspondientes al litoral andaluz. Como es sabido, el campo de la distribución de competencias en materia de medio ambiente ha sido especialmente complejo dando lugar a un conflicto cuya expresión máxima ha sido la Ley 8/1999, de octubre, del Espacio Natural de Doñana <sup>13</sup>.

---

Consejería de relaciones institucionales, Junta de Andalucía, Sevilla 2001, pp. 430–432. Sobre la distribución de competencias en materia de medio ambiente véanse los estudios de SEVILLA MERINO, *Las competencias en materia de protección del medio ambiente*, “R.E.V.L.”, núm. 220, 1983, pp. 633–662; LARUMBE BIURRUM, *Medio ambiente y Comunidad Autónoma*, “R.V.A.P.”, núm. 8 1984, pp. 9–71; QUINTANA LÓPEZ, *La distribución de competencias en la protección del medio ambiente. Referencia especial a las actividades mineras*, “R.E.A.L.A.” núms. 235–236, julio–diciembre 1987, pp. 533–572; SÁNCHEZ BLANCO, *Distribución constitucional de competencias en materia de recursos naturales. (Aguas, montes, minas)*, en *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al Profesor García de ENTERRÍA, Tomo IV, Editorial Cívitas S.A., 1991, pp. 3567–3670; CUCHILLO FOIX, *Las Competencias de la Generalitat de Catalunya en materia de medio ambiente*, Libro Homenaje a VILLAR PALASÍ, editorial Cívitas, Madrid 1989, pp. 247–271; LÓPEZ MENUDO, *Planteamiento constitucional del medio ambiente. Distribución de competencias Estado–Comunidades Autónomas en AA.VV.*, *Protección Administrativa del medio ambiente*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1994, pp. 9–63; CANALS AMETLLER, *La polémica jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de espacios naturales protegidos: Competencias estatales versus competencias Autonómicas (Comentario a la STC 102/1995, de 26 de junio en relación con las SSTC 156/1995, de 26 de octubre y 163/1995, de 8 de noviembre)*, “R.A.P” núm. 142, enero–abril 1997, pp. 305–351; POMED SÁNCHEZ, *La protección del medio ambiente como función estructural del Estado en el seno de la Unión Europea: entrecruzamientos competenciales*, “R.E.D.A.”, núm. 98, abril–junio 1998, pp. 165–190; JORDANO FRAGA, *Integración y desintegración en la construcción del federalismo ambiental: La STS 13/1998, de 22 de enero, o la razonable afirmación de competencias «ejecutivas» en «materia ambiental» fuera de las anomalías*, “REDA” núm. 101, enero–marzo 1999, pp. 103–115; BERNALDO DE QUIRÓS, *Las competencias autonómicas sobre medio ambiente y su problemática en los Tribunales Superiores de Justicia en VV.AA.*, *La protección Jurisdiccional del Medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Judicial XII, CGPJ, Madrid 2001, pp. 57–139; LÓPEZ MENUDO, *Concepto constitucional de medio ambiente. El reparto competencial en VV.*, *Reparto competencial en materia de medio ambiente. Control medioambiental de la Administración Pública*, Estudios de Derecho judicial núm. 56, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 2004, pp. 15–72; ALLI ARANGUREN, *Distribución de las competencias ambientales entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales en VVAA*, *Diccionario de Derecho Ambiental*, Iustel, Madrid 2006 pp. 522–531.

<sup>13</sup> Sobre esta cuestión véase nuestro estudio *La Ley 8/1999, de octubre del Espacio Natural de Doñana: conflicto en el paraíso*, “R.A.A.P.” núm. 36, octubre–noviembre–diciembre 1999, pp. 261–287.

Hemos de destacar dos aspectos: el nuevo Estatuto realiza una sistematización de las competencias ambientales en el art. 57 y atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir en su artículo 51

Vamos con lo primero. Este es el contenido literal del art. 57 EA.

Artículo 57. Medio ambiente, espacios protegidos y **sostenibilidad**.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva, **sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución**, en materia de:

- a) Montes, explotaciones, aprovechamientos y servicios forestales.
- b) Vías pecuarias.
- c) Marismas y lagunas, y ecosistemas acuáticos.
- d) Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña.
- e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo **los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción**, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental.
- f) Fauna y flora silvestres.
- g) Prevención ambiental.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza y pesca fluvial y lacustre que incluye en todo caso la planificación y la regulación de estas materias; y la regulación del régimen de intervención administrativa de la caza y la pesca, de la vigilancia y de los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia compartida en relación con el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos; el establecimiento y regulación de medidas de sostenibilidad e investigación ambientales; la regulación de los recursos naturales; la regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes; la regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo; la regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de la Comunidad Autónoma, así como de los efectuados a las aguas superficiales y subterráneas que no transcurren por otra Comunidad Autónoma; la regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación del suelo y del subsuelo; la regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Andalucía; la regulación del régimen de autorizaciones y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero; el establecimiento y la regulación de medidas de fiscalidad ecológica; **y la prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente**, así como el correspondiente régimen sancionador. Asimismo, tiene competencias para el establecimiento de normas adicionales de protección.

4. **La Comisión bilateral Junta de Andalucía–Estado emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal.** Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Andalucía, la gestión corresponde a la Comunidad Autónoma.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> La inspiración es clara en el art. 144 del Estatuto catalán, aun con diferencias: Artículo 144. *Medio ambiente, espacios naturales y meteorología.*

1. Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en materia de medio ambiente y la competencia para el establecimiento de normas adicionales de protección.

Esta competencia compartida incluye en todo caso:

a) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planificación ambiental y del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos.

b) El establecimiento y la regulación de medidas de sostenibilidad, fiscalidad e investigación ambientales.

c) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

d) La regulación sobre prevención en la producción de envases y embalajes en todo su ciclo de vida, desde que se generan hasta que pasan a ser residuos.

e) La regulación sobre prevención y corrección de la generación de residuos con origen o destino en Cataluña y sobre su gestión y traslado y su disposición final.

f) La regulación de la prevención, el control, la corrección, la recuperación y la compensación de la contaminación de suelo y subsuelo.

g) La regulación y la gestión de los vertidos efectuados en las aguas interiores de Cataluña, así como de los efectuados en las aguas superficiales y subterráneas que no pasen por otra Comunidad Autónoma. En todo caso, dentro de su ámbito territorial, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los vertidos en las aguas superficiales y subterráneas.

h) La regulación del ambiente atmosférico y de las distintas clases de contaminación del mismo, la declaración de zonas de atmósfera contaminada y el establecimiento de otros instrumentos de control de la contaminación con independencia de la administración competente para autorizar la obra, la instalación o la actividad que la produzca.

i) La regulación del régimen de autorización y seguimiento de emisión de gases de efecto invernadero.

j) La promoción de las calificaciones relativas a productos, actividades, instalaciones, infraestructuras, procedimientos, procesos productivos o conductas respetuosas hacia el medio.

k) La prevención, restauración y reparación de daños al medio ambiente, así como el correspondiente régimen sancionador.

l) Las medidas de protección de las especies y el régimen sancionador.

2. Corresponde a la Generalitat, en materia de espacios naturales, la competencia exclusiva que, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución incluye, en todo caso, la

Llama la atención la rúbrica del precepto “sostenibilidad”. La sostenibilidad como título competencial nos parece un error. El desarrollo sostenible o la equidad intergeneracional es un principio del derecho ambiental. Este dislate sería equiparable a concebir la proporcionalidad como una materia competencial en sede de legislación procesal. El precepto que ahora comentamos viene a realizar la consagración estatutaria de la jurisprudencia constitucional sobre espacios naturales protegidos: son de gestión autonómica. (SSTC 102/95, de 26 de junio, 194/2004, de 10 de noviembre; 331/2005, de 15 de diciembre).

Debe resaltarse la letra e, del 57.1 EA cuando atribuye la competencia exclusiva sobre e) Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, incluyendo **los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción**, corredores biológicos, y hábitats en el territorio de Andalucía, así como la declaración de cualquier figura de protección y establecimiento de normas adicionales de protección ambiental. Contrasta ello con el *status quaestione* de la jurisprudencia constitucional. Como sostuvo VALENCIA MARTÍN, al Estado le corresponden las principales funciones públicas previstas por el Derecho del Mar<sup>15</sup>) y la STC 38/2002, de 14 de febrero de 2002 ha reafirmado estas consideraciones<sup>16</sup>. El Estado impugnaba normativa autonó-

---

regulación y la declaración de las figuras de protección, delimitación, planificación y gestión de espacios naturales y de hábitats protegidos situados en Cataluña.

3. La Generalitat, en el caso de los espacios naturales que superan el territorio de Cataluña, debe promover los instrumentos de colaboración con otras Comunidades Autónomas para crear, delimitar, regular y gestionar dichos espacios.

4. La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado. Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat.

5. Corresponde a la Generalitat el establecimiento de un servicio meteorológico propio, el suministro de información meteorológica y climática, incluyendo el pronóstico, el control y el seguimiento de las situaciones meteorológicas de riesgo, así como la investigación en estos ámbitos y la elaboración de la cartografía climática.

6. La Generalitat ejerce sus competencias mediante el Cuerpo de Agentes Rurales, competentes en la vigilancia, el control, la protección, la prevención integral y la colaboración en la gestión del medio ambiente. Los miembros de este cuerpo tienen la condición de agentes de la autoridad y ejercen funciones de policía administrativa especial y policía judicial, en los términos previstos en la ley.

<sup>15</sup> VALENCIA MARTÍN, *¿De Quién es el mar?*, en *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al Profesor MARTÍN MATEO*, Tomo III, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, especialmente, pp. 3609-3616.

<sup>16</sup> Véase el excelente comentario de SÁNCHEZ LAMELAS, *Dos cuestiones a propósito del título competencial “pesca marítima”: el mar territorial como territorio autonómico y la delimitación de títulos competenciales concurrentes (Comentario a la STC 38/2002, de 14 de febrero de 2002, sobre el Parque Natural y la reserva Marina de Cabo de Gata-Níjar*, “Tribunal Constitucional”, septiembre 2002, núm. 10, pp. 13-32.

mica en relación con el Parque natural del Cabo Gata. La sentencia reduce la posibilidad de incidencia de las CC.AA sobre el mar territorial, incidencia que para nuestro Tribunal Constitucional será excepcional desde los espacios naturales protegidos (F.j. núm 6). SÁNCHEZ LAMELAS reconoce que el TC no reconoce expresamente que el mar territorial sea territorio de la Comunidad Autónoma, sino que mas bien el mar territorial forma parte del territorio autonómico a determinados efectos<sup>17</sup>. La expresión estatutaria por lo demás es desafortunada, porque aguas jurisdiccionales es un concepto de derecho internacional ligada a la soberanía de los Estados. Es esto un exceso estatutario. Y es más fiel a la jurisprudencia constitucional el art. 144.1 c) del Estatuto catalán al asignar la competencia c) La regulación de los recursos naturales, de la flora y la fauna, de la biodiversidad, del medio ambiente marino y acuático si no tienen por finalidad la preservación de los recursos pesqueros marítimos.

Obsérvese que el precepto andaluz realiza al igual que el art. 144 del Estatuto Catalán la introducción de una Comisión bilateral Junta de Andalucía–Estado que emite informe preceptivo sobre la declaración y delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal. Mas extraño es el párrafo segundo, del 57.4, por cuanto la jurisprudencia constitucional ha establecido que la extensión de un espacio natural mas allá de una Comunidad Autónoma, podrá dar lugar a los mecanismos de cooperación y coordinación, pero no altera la competencia para declarar y gestionar dichos espacios (STC 329/1993, f.j. núm. 4; 102/1995/f.j. 19), pero sobre todo la STC 306/2000, de 8 abril en relación con el PORN de parque Nacional de los Picos de Europa (si bien con importantes votos particulares). De hecho si se hubiera copiado literalmente el precepto del Estatuto Catalán, desaparecerían nuestras observaciones.

Allí el art. 144.3 establece “3. La Generalitat, en el caso de los espacios naturales que superan el territorio de Cataluña, debe promover los instrumentos de colaboración con otras Comunidades Autónomas para crear, delimitar, regular y gestionar dichos espacios”.

Afirmado lo cual se entiende que se diga que 4. “La declaración y la delimitación de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la Comisión Bilateral Generalitat–Estado. *Si el espacio está situado íntegramente en el territorio de Cataluña, la gestión corresponde a la Generalitat*”.

---

<sup>17</sup> *Op. cit.*, pp. 17–18.

Pero nuestro Estatuto omite esa precisión que recoge en este caso jurisprudencia constitucional. Su no plasmación en el Estatuto podrá ser criticada pero no tiene efecto alguno sobre las competencias.

Mas polémico ha sido sorprendentemente el nuevo art. 51 EA que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia sobre la cuenca hidrográfica del Guadalquivir. Veamos el contenido del precepto:

#### Artículo 51. Cuenca Hidrográfica del Guadalquivir.

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el artículo 149.1.22.<sup>a</sup> de la Constitución.

En este caso hemos ido mas allá del estatuto Catalán que en su artículo 117 apartados 3,4 y 5 establece:

3. La Generalitat participa en la planificación hidrológica y en los órganos de gestión estatales de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pertenezcan a cuencas hidrográficas intercomunitarias. Corresponde a la Generalitat, dentro de su ámbito territorial, la competencia ejecutiva sobre:

- a) La adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos.
- b) La ejecución y la explotación de las obras de titularidad estatal si se establece mediante convenio.
- c) Las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal.

4. La Generalitat debe emitir un informe preceptivo para cualquier propuesta de trasvase de cuencas que implique la modificación de los recursos hídricos de su ámbito territorial.

5. La Generalitat participa en la planificación hidrológica de los recursos hídricos y de los aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de territorios de fuera del ámbito estatal español, de acuerdo con los mecanismos que establece el Título V y participará en su ejecución en los términos previstos por la legislación estatal.

El modelo catalán se basa en la participación no en la atribución de competencias exclusivas sobre una cuenca intercomunitaria.

El régimen de las competencias ambientales en nuevo estatuto de autonomía ha de completarse con las previsiones en materia de régimen local es-

tablecidas en su artículo 92. “Régimen Local y medio ambiente”. Este precepto atribuye a los Ayuntamientos competencias propias, en los términos que determinen las leyes: sobre abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales, Ordenación y prestación de los siguientes servicios básicos: abastecimiento de agua y tratamiento de aguas residuales; recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; Cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz y cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del medio ambiente y de la salud pública. Realizaremos en sede de conclusiones una valoración especial de la fórmula estatutaria de atribución de competencias.

#### **D). La introducción del TÍTULO VII “Medio ambiente”, artículos 195–206.**

Destacamos en el Título II “Medio ambiente” el reforzamiento de la idea de desarrollo sostenible. Se trata de un conjunto de preceptos escasamente innovativos que abarcan la biodiversidad (art. 195), el uso sostenible de los recursos naturales (art. 196), la producción y el desarrollo sostenible (art. 197), residuos (art. 198), biotecnología (art. 199), incendios y desertificación (art. 200), contaminación (art. 201); desarrollo rural (art. 202); suelo (art. 203); recursos energéticos (art. 204); protección de los animales (art. 205); fiscalidad ecológica (art. 206).

Veamos el contenido literal de estos preceptos:

Artículo 195. Conservación de la biodiversidad. Los poderes públicos orientarán sus políticas a la protección del medio ambiente, la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía, para el disfrute de todos los andaluces y andaluzas y su legado a las generaciones venideras.

Artículo 196. **Uso sostenible de los recursos naturales.**

**Los poderes públicos promoverán el desarrollo sostenible, el uso racional de los recursos naturales garantizando su capacidad de renovación, y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera.** Asimismo la Comunidad Autónoma promocionará la educación ambiental en el conjunto de la población.

Artículo 197. Producción y desarrollo sostenible.

1. En el marco de sus competencias, los poderes públicos de Andalucía orientarán sus políticas especialmente al desarrollo de la agricultura ecológica, el turismo sostenible, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos, así como al fomento de una tecnología eficiente y limpia. **Todos los sectores eco-**



**nómicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente.**

2. Los poderes públicos de Andalucía impulsarán las políticas y dispondrán los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la óptima calidad ambiental, velando porque los sectores productivos protejan de forma efectiva el medio ambiente.

3. Los poderes públicos de Andalucía protegerán el ciclo integral del agua, y promoverán su uso sostenible, eficiente y responsable de acuerdo con el interés general.

Artículo 198. Residuos.

Corresponde a la Junta de Andalucía la planificación, supervisión y control de la gestión de los residuos urbanos e industriales. Se adoptarán los medios necesarios tanto para asegurar el cumplimiento de las normas como de las medidas para la reducción, reciclaje y reutilización de los residuos.

Artículo 199. Desarrollo tecnológico y biotecnológico.

Los poderes públicos de Andalucía fomentarán el desarrollo tecnológico y biotecnológico, así como la investigación y el empleo de recursos autóctonos orientados a procurar la mayor autonomía en materia agroalimentaria. El control de estas actividades corresponderá, en el marco de lo establecido en el artículo 149.1.15.<sup>a</sup> de la Constitución, a la Junta de Andalucía, de acuerdo con los **principios de precaución**, seguridad y calidad alimentaria.

Artículo 200. Prevención de incendios forestales y lucha contra la desertificación.

Los poderes públicos pondrán en marcha mecanismos adecuados de lucha contra la desertificación, la deforestación y la erosión en Andalucía, realizarán planes de prevención de incendios forestales y extinción, así como la recuperación medioambiental de las zonas afectadas.

Artículo 201. Protección ante la contaminación.

1. Los poderes públicos de Andalucía promoverán políticas que mejoren la calidad de vida de la población mediante la reducción de las distintas formas de contaminación y la fijación de estándares y niveles de protección.

2. Dichas políticas se dirigirán, especialmente en el medio urbano, a la protección frente a la contaminación acústica, así como al control de la calidad del agua, del aire y del suelo.

Artículo 202. Desarrollo rural.

Los poderes públicos de Andalucía, con el objetivo conjunto de fijar la población del mundo rural y de mejorar su calidad de vida, promoverán estrategias integra-

les de desarrollo rural, dirigidas a constituir las bases necesarias para propiciar un desarrollo sostenible.

Artículo 203. Uso eficiente del suelo y sistemas integrales de transporte.

**1. Los poderes públicos de Andalucía velarán por un uso eficiente y sostenible del suelo, a fin de evitar la especulación urbanística y la configuración de áreas urbanizadas insostenibles.**

2. La Comunidad Autónoma de Andalucía potenciará el desarrollo del transporte público colectivo, especialmente aquel más eficiente y menos contaminante.

Artículo 204. Utilización racional de los recursos energéticos.

Los poderes públicos de Andalucía pondrán en marcha estrategias dirigidas a evitar el cambio climático. Para ello potenciarán las energías renovables y limpias, y llevarán a cabo políticas que favorezcan **la utilización sostenible de los recursos energéticos**, la suficiencia energética y el ahorro.

Artículo 205. Protección de los animales.

Los poderes públicos velarán por la protección de los animales, en particular por aquellas especies en peligro de extinción. El Parlamento de Andalucía regulará por ley dicha protección.

Artículo 206. Incentivos y medidas fiscales.

1. Para la consecución de los objetivos establecidos en este Título, la Junta de Andalucía desarrollará políticas propias e incentivos a particulares adecuados a dicha finalidad.

**2. Una ley del Parlamento de Andalucía regulará medidas de fiscalidad ecológica, preventivas, correctoras y compensatorias del daño ambiental** en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 157.3 de la Constitución Española.

En este “todo lo que debería saber sobre legislación ambiental” hay preceptos descriptivos que rozan lo simbólico. Destacamos en este sentido, el artículo 197 EA “Todos los sectores económicos vinculados al desarrollo sostenible cumplen un papel relevante en la defensa del medio ambiente”. Que recuerda el postulado *desideratum* constitucional de “los españoles serán justos y benéficos” de 1812.

### III. A MODO DE CONCLUSIÓN

A la vista de lo expuesto, la primera crítica que debemos apuntar en relación con el nuevo Estatuto es el proceso de gestación desde la fase de borrador hasta su aprobación en referéndum. Muchos de los defectos apuntados hubieran sido fácilmente corregibles si se hubiera contado con el *know-how* ambiental marginado en el proceso de elaboración. El saber técnico restado de esta forma impregna de una sombra de adorno/florero a los preceptos ambientales del Estatuto. Y sobre todo de la sensación de una oportunidad perdida. Entre los aspectos discutibles debemos señalar los posibles excesos competenciales. De otro lado, se apuntala la excepcionalidad del carácter supletorio del Derecho estatal. Y se configura al Defensor de Andalucía (comisionado parlamentario autonómico como órgano de control de las entidades locales). En este último ámbito, señalamos una congelación del modo de estructuración de las relaciones entre Administración autonómica y Administración local<sup>18</sup>. La interiorización denunciada por ORTEGA tiene otro peligro nada desdeñable. La incoherencia frente a futuros modelos asentados en la legislación básica estatal. Valga un botón de muestra: El Estatuto de Andalucía establece una regulación sobre las competencias de los Municipios, Comarcas y Provincias en sus artículos 92, 96 y 97. De ella cabe destacar la previsión contenida en su artículo 92.2 que declara que “los Ayuntamientos tienen competencias propias” sobre una serie de materias “en los términos que determinen las leyes”. Ha de notarse así, y repararse debidamente en ello, la importante

---

<sup>18</sup> En este sentido afirma Luis ORTEGA que si el modelo actual sufriese una interiorización autonómica, se haría en una situación funcional de espacios competenciales mínimos donde la voluntad autonómica de constituirse en la “administración única” limitaría una descentralización local. En su opinión, si algo tendría sentido, vista la experiencia de este período, sería introducir en una futura reforma constitucional, principios de ordenación y garantía del régimen local que permitan una activación más eficaz de los instrumentos de defensa de la autonomía local. El autor considera que el Estatuto de Cataluña sitúa a la Generalidad en una clara posición de predominio sobre los poderes locales que va más allá del predominio ordinamental y los hace aparecer concebidos como entidades insertadas en la propia organización política de la Generalidad. En definitiva, piensa ORTEGA que la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía tiene su pleno sentido en la apertura del ordenamiento autonómico a la participación local en su ámbito de ejercicio de poderes públicos, pero ello no debe avocar a una reforma de la posición ordinamental del régimen local basado en la autonomía de su propio ordenamiento. Igualmente, afirma, las reformas estatutarias no deben ser pensadas como un vehículo para reinterpretar los títulos competenciales contenidos en la Constitución, pues ello implicaría situarse en la posición de legislador constituyente y en desconocer la posición del Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la misma (*Régimen local y Estatutos de Autonomía*, “REALA” núm. 300-301, enero-agosto 2006, pp. 35-50).

divergencia existente entre la regulación propuesta por el Anteproyecto de Ley básica estatal y la contenida en el Estatuto, en la medida en que el primero opta por una asignación directa de competencias a los Municipios en materias en las que el Estatuto establece una asignación de competencias conforme a lo dispuesto o en el marco de lo previsto en la legislación sectorial.

Una valoración sería incompleta sin estudiar las omisiones. Abordamos ahora el capítulo de carencias. Destacamos la falta de enunciación de principios del derecho ambiental o de su política legislativa (como el artículo 174 TCEE). Solo el Artículo 199. Desarrollo tecnológico y biotecnológico alude al principio de precaución. Tampoco el modelo del estatuto Catalán realiza esta tarea limitándose a recoger el importante principio de integración de la protección del medio ambiente en resto de las políticas en su artículo 46.3. Esta afirmación estatutaria de los principios hubiera sido un avance real. Son los principios los que fuerzan los avances en el ciclo de creación del Derecho.

El estatuto regula sin añadir nada materias consolidadas: el Estatuto actúa en este sentido como *legge repetitae* mínima. A pesar del *aggiornamiento* ambiental de Estatuto, existe una falta de cultura ambiental que se revela en la afirmación de los tópicos y en la ausencia de material innovativo. Nada se dice espresamente, por ejemplo, de la contaminación lumínica que impide la contemplación del firmamento y afecta las rutas de las aves migratorias. Y no comprendemos como ha podido desaprovecharse esta oportunidad de innovación pues frente a la idea de que ya está todo (o que va estarlo una vez se apruebe la GICA) queda mucho por hacer horizontalmente en el Derecho ambiental. Creemos que el Estatuto podría haber creado órganos estatuarios de participación real o haber reconocido directamente la acción popular. Estos si hubieran sido saltos transformadores. Puestos a buscar algún sentido a esta operación de consagración estatutaria de principios ya recogidos en la legislación estatal y autonómica ambiental creemos que dicha consagración efectúa una congelación de la legislación ambiental al menos en su esquema mínimo impidiendo eventuales saltos atrás. Es decir estaríamos apuntalando la irreversibilidad de determinadas conquistas en la construcción del Estado Social y Ambiental de Derecho.

Mas discutible es la codificación de jurisprudencia constitucional en el nivel estatutario y su posible efecto congelador de la jurisprudencia constitucional. A lo largo de este estudio hemos visto como el desarrollo de grado de detalle en los preceptos que asignan competencias en los Estatutos de Andalucía y Catalán unas veces codifican la interpretación de la jurisprudencia constitucional y otras la redireccionan en un sentido autonomista. Esta operación des-

tinada a blindar las competencias estatutarias está, a nuestro juicio, destinada al fracaso porque el máximo intérprete de la Constitución es Tribunal Constitucional y no el legislador orgánico.

Dicho todo lo anterior, el nuevo estatuto ya es nuestra norma jurídica fundamental como Comunidad Autónoma y cúspide keynesiana de nuestro derecho ambiental autonómico. Desde sus virtudes –también aquí destacadas–, contamos con una herramienta reforzada para la construcción de nuestro Estado Ambiental. El mayor reto es la traducción del potencial estatutario en derecho vivo. Este reto incumbe a todos (sociedad, operadores jurídicos, poderes públicos). El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía debe ser uno de los líderes en esta tarea impulsando los elementos propios estatutarios en cuanto plus de garantías y mecanismos del control del ejercicio de potestades públicas desde el prisma ambiental.



# Economía y sector público: La organización instrumental en la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>1</sup>

*Encarnación Montoya Martín*

Profa. Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

**SUMARIO:** Introducción. I. EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA ECONÓMICA, DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA ORGANIZACIÓN INSTRUMENTAL. A) Objetivos básicos y principios rectores. B) Clasificación de las competencias de la Comunidad Autónoma: el art. 42. C) Competencias sobre la actividad Económica: el art. 58 del Estatuto. D) El art. 45 relativo al fomento. II. EL CAPÍTULO I DEL TÍTULO VI DEL ESTATUTO: ECONOMÍA. A) Objetivos y principios en materia económica. B) Sector público: entes instrumentales y empresas públicas. C) La insistente reclamación de la participación en la ordenación general de la economía: o la consagración estatutaria de una interpretación correctora de las competencias estatales ex art. 149.1.13CE. III. CONCLUSIÓN.

## Introducción

Considero que en la gestación de la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía no ha primado tanto el aspecto reivindicativo, por contraste con el caso catalán. Esta circunstancia se manifiesta en el Preámbulo de la Propuesta de Reforma en el que se proclama reiteradamente que se trata de una modernización, una profundización de la autonomía dentro del marco constitucional. *“Después de casi tres décadas de ejemplar funcionamiento, resulta evidente que el Estado de las Autonomías implantado por la Constitución de 1978 ha producido*

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en las Jornadas de Estudio sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, organizadas por el Instituto Universitario de Investigación García Oviedo, Universidad de Sevilla, 18 y 19 de enero de 2007. La propuesta de Reforma del Estatuto fue aprobada por referéndum el día 25 de febrero de 2007.

*en estos años un rápido y eficaz proceso de descentralización. Ahora bien, transcurrida esta fructífera etapa de experiencia autonómica se hacen necesarias reformas que modernicen el modelo territorial.*

*Reformar para profundizar el autogobierno, extrayendo todas las posibilidades descentralizadoras que ofrece la Constitución (...). Se trata pues, de un proceso de modernización del Estado de las autonomías que sólo es posible desde una visión global y plural que Andalucía siempre ha tenido". En definitiva, se trata –como resume el Preámbulo– “de conseguir un Estatuto para el siglo XXI, un instrumento jurídico que impulse el bienestar, la igualdad y la justicia social, dentro del marco de cohesión y solidaridad que establece la Constitución”.*

En otro orden de cosas, no se puede dejar de resaltar que otra de las claves de la Propuesta de Reforma de Estatuto para Andalucía (al tiempo de redactar estas líneas ratificado en referéndum y aprobado en virtud de LO 2/2007, de 19 de marzo BOE nº 68 de 20 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) es su prolijidad, pues adopta como método el de la exhaustividad. El nuevo Estatuto cuenta con 246 artículos, frente a los 75 que componen el texto aprobado en 1981. Supera incluso el techo de la propia Constitución, fijado en 169. Esa minuciosidad se deja notar en la enumeración de los derechos y deberes de los andaluces, que hasta ahora descansaba en una referencia a los establecidos en la Constitución española, y también en la descripción de las competencias en manos de la Comunidad Autónoma. Prolijidad que se hace notar tanto en el incremento sustancial del número de artículos como en la larga redacción de cada uno de ellos, método que también se adopta a la hora de regular las competencias económicas, objeto de nuestro análisis, y que persigue el blindaje frente al Estado de las propias competencias. Todo esto nos permite colegir que el objetivo de esta tercera oleada de reformas estatutarias consiste en configurar los Estatutos de Autonomía como Constituciones autonómicas (LÓPEZ RAMÓN).

La cuestión de las competencias económicas no ha sido un tema que haya concentrado la atención del debate en el proceso de reforma estatutaria, por lo que puede decirse que ha pasado bastante desapercibido, tanto en el caso andaluz como en los demás. El título VI del nuevo Estatuto lleva por rúbrica *Economía, empleo y hacienda*, centrándose nuestro estudio en el capítulo I dedicado a la Economía. Su análisis puede abordarse adoptando una doble perspectiva: de una parte, la que podemos denominar *perspectiva ad extra*, consistente en la comparación de la regulación de esta materia en la Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía con la de los demás Estatutos ya reformados, en concreto tomando como referente obligado el cata-



lán, LO 6/2006, de 19 de julio, por la que se aprueba la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172 de 20 de julio); y de otra parte, desde la *perspectiva ad intra*, que consiste en establecer la comparativa del nuevo Estatuto propuesto con el Estatuto de Autonomía de 1981, pues ello nos permite valorar el grado de innovación y de reivindicación competencial realmente alcanzado. Cabalmente, ambas perspectivas son necesarias y complementarias para extraer un juicio crítico acerca de la nueva regulación emprendida.

## I. EL MARCO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA ECONÓMICA, DEL SECTOR PÚBLICO Y DE LA ORGANIZACIÓN INSTRUMENTAL

### A) Objetivos básicos y principios rectores.

En el marco del perfeccionamiento de los derechos sociales y del Estado del bienestar y bajo la rúbrica de los *Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma* que proclama el art. 10 el apartado 3 dispone que la Comunidad Autónoma en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos en lo que importa para las competencias económicas, hay que destacar: 5º *aprovechamiento y potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad, el impulso del conocimiento y del capital humano, la promoción de la inversión pública y privada, así como la justa distribución de la riqueza y de la renta*; 8º *la consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territoriales de Andalucía, como forma de superación de desequilibrios económicos*; 9º *la convergencia con el resto del Estado y de la Unión Europea*, 11º *el desarrollo industrial y tecnológico basado en la innovación, la investigación científica, las iniciativas emprendedoras públicas y privadas, la suficiencia energética y la evaluación de la calidad, como fundamento del crecimiento armónico de Andalucía*; 12º *la incorporación del pueblo andaluz a la sociedad del conocimiento*; 13º *la modernización, planificación y el desarrollo integral del medio rural en el marco de una política de reforma agraria*.

El broche a los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma lo cierra el apartado 4 del art. 10 al disponer: *“Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía adoptarán las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos señalados, especialmente mediante el impulso de la legislación pertinente, la garantía de una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de las actuaciones administrativas”*.

Dentro del Título I del Estatuto y en el Capítulo III dedicado a los Principios rectores de las políticas públicas el art. 37 contiene asimismo importan-

tes referencias a principios rectores relativos a la economía y a competencias económicas de Andalucía: nº 13 el fomento de la capacidad emprendedora, la investigación y la innovación. Se reconoce en estos ámbitos la necesidad de impulsar la labor de las Universidades andaluzas; 14º el fomento de los sectores turístico y agroalimentario como elementos económicos estratégicos de Andalucía; nº 15 El acceso a la sociedad del conocimiento con el impulso de la formación y el fomento de la utilización de infraestructuras tecnológicas” y nº 21 el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficacia energética.

Se trata de una repetición de funciones dentro de competencias asumidas por la Comunidad Autónoma que conducen, como tendremos ocasión de comprobar, a una reiteración innecesaria de preceptos con contenido redundante.

B) Clasificación de las competencias de la Comunidad Autónoma: el art. 42.

Sin duda una de las claves de la Reforma del Estatuto lo constituye el nuevo diseño de las competencias autonómicas. Con carácter previo es preciso señalar que frente a la práctica hasta ahora observada, en la que en paralelismo con los listados de los arts. 148 y 149 CE los títulos competenciales que se atribuyen a la Comunidad Autónoma se expresaban genéricamente, ahora se aprecia, en términos generales, la aparición de enunciados prolijos, que contienen las denominadas submaterias y perfiles competenciales. A este respecto conviene recordar que según el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía 72/2006, de 11 de marzo, a la Proposición de Reforma del Estatuto de Autonomía esta técnica en sí misma considerada no es reprochable desde el punto de vista constitucional y de ordinario podría resultar clarificadora para los operadores jurídicos si se consigue un alto grado de precisión. Mas se advierte que partiendo de la existencia de un sistema constitucional de distribución de competencias, cuyos contornos han sido perfilados por la interpretación derivada de la jurisprudencia del TC, tal conclusión sólo podrá predicarse siempre que la enumeración se acomode al reparto constitucional de competencias y a la interpretación que del alcance de los títulos competenciales estatales ha realizado el TC.

El Título II es el dedicado a las competencias y lo inaugura el art. 42 que hace la siguiente clasificación que importa reproducir pues constituye la nervadura de la Reforma estatutaria: competencias exclusivas que comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente

y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución; competencias compartidas que comprenden la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de Ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución. En el ejercicio de estas competencias, la Comunidad Autónoma puede establecer políticas propias; competencias ejecutivas, que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia Administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.

Dado que todas las competencias autonómicas se van a clasificar según este criterio ordenador, es necesario detenerse a hacer algunas consideraciones acerca de este precepto, en particular, si provoca una redefinición de la distribución constitucional de competencias. Asimismo, partimos de la consideración de que los Estatutos de Autonomía no tienen naturaleza de normas constitucionales. No son formalmente una Constitución sino normas de rango. Subordinó a la Norma fundamental (MUÑOZ MACHADO “El mito del Estatuto–Constitución y las reformas estatutarias”, *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Instituto de Derecho Público, 2005). También conviene recordar que según el Consejo Consultivo de Andalucía (Dictamen 72/2006) la clasificación de competencias que realiza el art. 42 *“resulta correcta constitucionalmente, en la medida que es un precepto ordenador, como tanta veces las leyes contienen, y resulta útil en cuanto evita fatigosas repeticiones del contenido general y normal de una competencia, cuando se la califica de exclusiva, compartida o ejecutiva. Ahora bien, en esa virtualidad ordenadora tal como queda definida se agota la eficacia normativa del texto. Y si en la posterior enunciación por materias una competencia es calificada incorrectamente con arreglo a la tipología del art. 41 (en la Proposición de Reforma, actual art. 42) deberá ser corregida en su calificación; y si su enunciación, aunque sea correcta de acuerdo con la tipología contenida en el art. 41, no resulta nítida o puede ser mal interpretada sin la invocación de los títulos competenciales del Estado que puedan incidir sobre ella, deben ser traídos a la formulación de la competencia que se trate”*.

El art. 42 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía tiene como claro modelo de inspiración el Estatuto de Cataluña reformado. Por ello es necesario referirse a la reformada norma institucional básica catalana (LO6/2006, de 19 de julio)<sup>2</sup>, aunque sea de manera breve. El Informe sobre

---

<sup>2</sup> El Estatuto de Cataluña reformado aprobado por LO 6/2006, de 19 de julio, en el art. 110. 1 dispone: “Corresponde a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias exclusivas de forma

la Reforma del Estatuto de Cataluña realizado en el seno del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña publicado en julio de 2003 recoge un planteamiento que está en el origen de esa nueva clasificación competencial: descontento generalizado entre las fuerzas políticas y sociales de Cataluña respecto del nivel de autonomía realmente alcanzado causado, entre otros motivos, por la extensión que habría adquirido la legislación básica estatal y la utilización de los títulos horizontales como la ordenación de la economía y la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales. Por ello se considera la posibilidad teórica que desde los Estatutos de Autonomía se pueda limitar o acotar el ámbito de dichas competencias estatales (VIVER, C. “La reforma de los Estatutos de Autonomía” en *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, serie FORO La estructura Territorial del Estado, CEPC, Madrid 2005).

Como reacción a esta situación, el Proyecto de Reforma del Estatuto de Cataluña aborda una nueva redacción de la tipología de las competencias autonómicas en las cuales se hace una definición de las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas. En particular, desde el Estatuto se delimita la función de la legislación básica del Estado, en la versión originaria al establecimiento de principios, objetivos, estándares mínimos o normas y, además dicha legislación básica debía realizarse con la colaboración de la Generalidad en el marco de la Comisión Bilateral contemplada en el Proyecto de Estatuto. Asimismo, respecto de las competencias ejecutivas se ampliaba el ámbito competencial declarado por la jurisprudencia del TC que excluye de la competencia ejecutiva autonómica la aprobación de los reglamentos ejecutivos de leyes estatales. En este sentido, consideramos que el Proyecto de Reforma del Estatuto de Cataluña asume la función de LOAPA invertida al interpretar el al-

---

íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalitat el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias”. Por su parte, las competencias compartidas se definen en el art. 111 en los siguientes términos: “En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat 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 normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas” Y por último, el art. 112 para las competencias compartidas establece que: Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública”.

cance y el contenido de las competencias autonómicas e, indirectamente, de las estatales en cuanto al sistema competencial (L. ORTEGA “Reforma Constitucional y reforma estatutaria”, de la Reforma Estatutaria, *RArAP*, Zaragoza 2005). La STC 76/1983, de de 5 de agosto, sobre la LOAPA declaró inconstitucionales los artículos de la LOAPA que hacían relación a las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas de las CCAA. En efecto, en la meritada sentencia se trataba de abordar el problema de si el Estado podía limitar el contenido competencial establecido en los Estatutos de autonomía mediante una reinterpretación del alcance de los conceptos jurídicos utilizados en la Constitución con relación al sistema de distribución de competencias.

En definitiva, en sentido opuesto pero con la misma filosofía que acompañaba a la LOAPA consistente en reinterpretar lo dispuesto en la Constitución, estableciendo una limitación de las posibles interpretaciones de los conceptos constitucionales y reconduciéndolas a una sola de ellas, lo que provocaría como consecuencia la extralimitación del marco constitucional dentro del cual deben redactarse los Estatutos, reduciendo de forma interpretativa el contenido que debe otorgarse a los conceptos de competencia exclusiva, compartida y ejecutiva. En la reforma catalana, de la combinación de la definición de los conceptos de competencia exclusiva y compartida, se propone un sistema con arreglo al cual, en el ámbito de las competencias exclusivas no podrá entrar a operar la competencia básica estatal y en el ámbito de las competencias compartidas las bases estatales no pueden ser desarrolladas por normas reglamentarias. Así pues implica eliminar la posibilidad de que aparezcan normas básicas en reglamentos estatales. Este modelo conlleva que cada Estatuto que acoge tal sistema concrete el concepto de norma básica desde una perspectiva diferente, además de la petrificación de las bases impidiendo la evolución de las mismas, y con ellas del ordenamiento jurídico. Ciertamente, hay que subrayar que en la redacción final de la Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobada por LO 6/2006 las definiciones competenciales se han matizado notablemente respecto de las primeras versiones del Proyecto a las que hemos aludido, pues ahora el art. 111 relativo a las competencias compartidas hace referencia al *“marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas”*. No obstante, se mantiene la idea principal de contención de la legislación básica estatal. Es precisamente esta cuestión competencial la que entre otros está pendiente de decisión ante el TC por lo que habrá que estar a lo que decida el Alto Tribunal sobre este asunto.

Puede concluirse que en el art. 42 del Estatuto Andaluz late la misma idea de contención de la legislación básica estatal o de blindaje aunque con matizaciones más intensas que en la redacción del Estatuto Catalán pues las competencias exclusivas comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y *sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución*; las competencias compartidas comprenden la potestad legislativa, reglamentaria y la función ejecutiva, *en el marco de las bases que fije el Estado en normas con rango de Ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución*; y las competencias ejecutivas comprenden la potestad reglamentaria de desarrollo de la legislación estatal “*cuando proceda*”, por lo que entendemos que es conforme a la distribución constitucional de competencias y a la interpretación del TC. Cabalmente puede concluirse que estando inspirado en la misma filosofía que late en el modelo catalán, el Estatuto de Autonomía de Andalucía en el art. 42 recoge matizaciones mucho más claras que lo hacen acomodarse a la CE. Por lo demás, hay que señalar que a la hora de redactar estas líneas ya se ha aprobado la Reforma estatutaria para Andalucía en virtud de la LO 2/2007, de 19 de marzo<sup>2bis</sup>.

C) Competencias sobre la actividad económica: el art. 58 del Estatuto.

De manera concreta, el art. 58 está dedicado a la competencia sobre la “Actividad Económica”, precepto respecto del que pocas han sido las consideraciones realizadas por el Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen 72/2006. Un adecuado análisis de este amplio precepto requiere de una parte, la comparación con el Estatuto de 1981 y, de otra parte, el examen desglosado de las diferentes competencias que comprende. A simple vista, se observa que la metodología empleada en su redacción es la prolijidad, el intento de exhaustividad y, por ende, la subdivisión de materias. Igualmente recoge este precepto buena parte de la jurisprudencia del TC sobre diferentes aspectos de la actividad económica como vamos a señalar seguidamente, por lo que en esta materia puede afirmarse que el nuevo Estatuto ha llevado a cabo una actualización o puesta al día..

En el seno del propio precepto éste realiza una clasificación de las competencias sobre la actividad económica en función de las distintas submaterias por lo que seguiremos el orden establecido en el artículo.

---

<sup>2bis</sup> En el momento de corregir las pruebas se han presentado dos recursos de inconstitucionalidad contra LO 2/2007, de 19 de marzo: De la Junta de Extremadura respectó de la competencia exclusiva sobre la Cuencia Hidrográfica del Guadalquivir (art. 51); y del Consell de la Generalitat de Valencia contra la Disposición Adicional Tercera por vulneración del principio de solidaridad interterritorial, arts. 149.1.13 y 14 CE, así como los principios de lealtad institucional, coordinación y cooperación.

## 1. Competencias exclusivas sobre:

1. *Ordenación administrativa de la actividad comercial* o del comercio interior, materia en la que con ánimo de exhaustividad y recogiendo la doctrina dictada por el TC este apartado 1 se propone enumerar todas las submaterias que comprende <sup>3</sup>“*respetando en su ejercicio el principio de unidad de mercado y la ordenación general de economía*”. Así, pues, se incluyen las siguientes submaterias:

–Ferias y mercados interiores, calendario y horarios comerciales. Recuérdese que según la doctrina del TC (SSTC 225/1993, de 8 de julio; 228/1993, de 9 de julio, 264/1993, de 22 de julio; 284/1993, de 30 de septiembre, 124/2003) el régimen de los horarios comerciales no forma parte del contenido esencial de la libertad de empresa<sup>4</sup>. Afirma el TC que si se considera este derecho en su vertiente institucional es evidente que un régimen de libertad, o por el contrario, de restricción de horarios comerciales, no afecta sustancialmente ni determina, por sí solo, el marco general de la economía de mercado en el que se ejerce la libertad de empresa. Por ende, en esta materia el art. 38 CE no genera otra exigencia que la de un régimen de horarios comerciales que permita el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial y esté exento, por tanto, de limitaciones irracionales, desproporcionadas o arbitrarias que puedan impedir o menoscabar gravemente el ejercicio de dicha actividad. Respetada esta exigencia, corresponde al ámbito de libre configuración del legislador el optar por un régimen limitativo de horarios comerciales o, por el contrario, de libertad de horarios.

–Los requisitos administrativos para el ejercicio del comercio comprenden, entre otros, los registros administrativos de comerciantes, pues como ha manifestado el TC según el art. 149.1.6CE el Estado posee competencia exclusiva en materia de legislación mercantil lo que excluye correlativamente, que el legislador autonómico en el ejercicio de su competencia en materia de “Comercio interior” pueda entrar a regular el ámbito de la actividad mercantil que corresponde al Estado como son los relativos a la capacidad para el ejercicio del comercio, la creación y régimen jurídico de los establecimientos mercantiles o la regulación de las condiciones generales de la contratación o de las modalidades

---

<sup>3</sup> Puede consultarse Garrido Cuenca, N. “Comercio y Consumo. Denominaciones de origen. Ferias”, en *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Dirección Balaguer Callejón, F. IAAP, Sevilla, 2007, págs. 321–348.

<sup>4</sup> Vid. Montoya Martín, E. “Los horarios comerciales. El debate sobre su liberalización”, *RAAP*, nº 37, 2000, págs. 65–124.

contractuales. Por su parte, el legislador autonómico al amparo de su competencia sobre Comercio interior está facultado para establecer requisitos de índole puramente administrativa para el ejercicio de la actividad comercial (STC 225/1993, de 8 de julio); la regulación administrativa de las modalidades de venta (por ejemplo, aspectos informativos de las ofertas de venta STC 157/2004), pues según el TC (entre otras, STC 264/1993) la regulación autonómica de las diferentes modalidades de venta para proteger los derechos de los consumidores tendente a reequilibrar la posición de éstos en el mercado debe ceñirse al espacio de las relaciones jurídico-públicas, impidiendo o limitando las prácticas lesivas de los intereses tutelados, pero sin determinar consecuencia alguna en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas ni imponer un contenido contractual determinado pretendidamente acorde con el fin protector perseguido, ya que eso corresponde al acervo competencial del Estado ex art. 149.1.6 y 8 CE.

–El denominado urbanismo comercial, que incluye tanto la planificación territorial como el régimen de licencias de establecimientos comerciales (STC 124/2003, de 19 de junio). El TC ha afirmado que una ley autonómica que somete a licencia municipal la apertura de un establecimiento comercial *“no supera los límites de la competencia autonómica sobre comercio interior y es una medida tradicional en nuestro ordenamiento jurídico”*; los preceptos de la legislación autonómica que imponen directrices al planificador del llamado *“urbanismo comercial” “caen en el seno de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo”* (STC 227/1993).

–La adopción de medidas de policía administrativa con relación a la disciplina de mercado, y la ordenación administrativa del comercio interior. Recuérdese que la STC 88/1986 declara en dos ocasiones en relación a la venta domiciliaria y a la venta de saldos que el requisito administrativo de la inscripción en un Registro para la práctica de dicho tipo de venta, *“corresponde al ámbito de disciplina del mercado que está atribuido a la competencia autonómica, y que no incide en forma alguna en la regulación mercantil de las transacciones comerciales”*; y asimismo, que la necesidad de obtener un permiso para la venta *“es una cuestión de mera oportunidad o de política administrativa correspondiente a la disciplina de mercado y dirigida a la protección del consumidor”*.

Por lo que respecta a la potestad sancionadora que constituye la otra faceta de la disciplina de mercado, debe señalarse ante todo su carácter instrumental respecto del ejercicio de las competencias sustantivas (SSTC 48/1988, de 22 de marzo; 227/1988, de 29 de noviembre; 96/1996, de 30 de mayo). De ahí que las Comunidades Autónomas puedan adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que



se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (SSTC 87/1985, de 16 de julio; 196/1996, de 28 de noviembre). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el art. 149.1.1 CE. De igual modo, el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al “administrativo común”, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18 CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio). De ahí que en concreto la STC 124/2003 declare la constitucionalidad de la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, del Comercio minorista cuando regula la reincidencia en las infracciones, los criterios para la graduación de las sanciones y fija los plazos de prescripción de las acciones y las sanciones.

En definitiva, el precepto califica la ordenación administrativa de la actividad comercial con todas sus submaterias de manera incorrecta de competencia exclusiva según el art. 42.2 1º del propio Estatuto, toda vez que el propio apartado se ve obligado a hacer la invocación al principio constitucional de unidad de mercado y a la ordenación general de la actividad económica, competencia estatal a tenor del art. 149.1.13CE que como título horizontal incide sobre las competencias autonómicas en materia de comercio interior. Por ende, podemos concluir que no hay ninguna diferencia sustancial en esta materia con el Estatuto aprobado por LO 6/1981, pues el art. 13.15 recogía como competencia exclusiva las Ferias y mercados interiores y el art. 18.1.6 formulaba asimismo como competencia exclusiva, aunque de acuerdo con las bases y ordenación de la actuación económica general y la política monetaria, y de los art. 38, 131, 149.11 y 13 de la CE, el “Comercio interior. Defensa de los Consumidores”.

*2. El régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento* es una materia nueva que refleja el necesario acomodo de la norma estatutaria al progreso de las nuevas tecnologías. Con todo, no se trata tampoco de una competencia exclusiva, sino compartida con el Estado.

*3. Fomento, regulación y desarrollo de las actividades y empresas artesanas*, materia que ha sido objeto de desarrollo legislativo reciente por Ley 15/2005, de 22 de diciembre, de Artesanía teniendo en cuenta que se trata de una com-

potencia que ya se contemplaba en el art. 13 del Estatuto de 1981 en el número 13 como competencia exclusiva.

4. *Fomento, ordenación y organización de cooperativas y de entidades de economía social*, con descripción de las materias que comprende: regulación del asociacionismo cooperativo, enseñanza y formación, la fijación de criterios, condiciones de ejecución y control de ayudas públicas a las cooperativas. En puridad, el apartado en sí mismo es redundante puesto que ya se cita en el enunciado el fomento. Por lo demás, no se añade ni un ápice más de competencia con relación al Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981, cuyo art. 13 recoge asimismo esta materia como competencia exclusiva en el apartado 20 bajo el más genérico enunciado de “las Cooperativas”.

5. *Promoción de la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se realicen principalmente en Andalucía y el establecimiento y regulación de un órgano independiente de defensa de la competencia*. Este apartado es un ejemplo de la tarea de puesta al día que realiza el nuevo Estatuto en este caso respecto de la interpretación de la distribución de competencias sobre defensa de la competencia según la nueva doctrina del TC iniciada por la STC 208/1999, de 11 de noviembre<sup>5</sup>. La defensa de la competencia es presupuesto y límite de la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado. Constituye la garantía de la libre concurrencia entre empresas por lo que regula y ordena las relaciones horizontales, jurídico privadas. En una economía de mercado aparece la defensa de la competencia como una defensa necesaria y no como una restricción a la libertad de empresa y a la economía de mercado que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales. El principio de unidad de mercado asegura la existencia de un mercado único cuya garantía permite al Estado desarrollar la competencia que le atribuye el art. 149.1.13CE en orden a evitar que la distribución de competencias económicas entre Estado y CCAA conduzcan a resultados disfuncionales o disgregadores de una parte, y de otra parte, en aras de garantizar la igualdad de las condiciones básicas en el ejercicio de las actividades económicas.

El TC ha declarado que la materia “defensa de la competencia” puede quedar, al menos en parte, incluida en la de “comercio interior”, y por ello las Comunidades Autónomas han asumido competencias ejecutivas en la misma. Por su parte, corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.13 CE no sólo la

---

<sup>5</sup> Véase Martín Delgado, I. “Defensa de la competencia”, en *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Dirección Balaguer Callejón, F. ob. Cit, págs. 499-511.

normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional, y por ello tiene atribuidas las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquier Comunidad Autónoma. Por ello, la competencia ejecutiva que en materia de defensa de la competencia cabe atribuir a las Comunidades Autónomas, en virtud de la asunción del comercio interior, se halla limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en su territorio y que no afecten al mercado supracomunitario. Fundado en tal criterio, ha declarado el TC que la atribución en exclusiva al Tribunal de Defensa de la Competencia de una función ejecutiva si se trata de actos realizados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma y que carezcan de trascendencia sobre el mercado supraautonómico, supone un desconocimiento de las competencias autonómicas (doctrina reiterada en las SSTC 124/2003, 157/2004, de 21 de septiembre). Entiendo que el apartado 4 del art. 58 de la Propuesta de Reforma en el número 5º recoge en términos más rigurosos la verdadera naturaleza de la competencia autonómica sobre defensa de la competencia según la doctrina del TC al disponer que la Comunidad Autónoma asume competencias ejecutivas en *“defensa de la competencia en el desarrollo de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Andalucía, incluidas las inspecciones y el régimen sancionador”*.

Con el fin de evitar la fragmentación del mercado nacional esta doctrina ha obligado al legislador estatal a la previa elaboración de los denominados *“puntos de conexión”* en materia de defensa de la competencia que garanticen la uniformidad de la disciplina de mercado en todo el Estado y evitar todo riesgo de fragmentación. Tales puntos de conexión se han desarrollado en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. No obstante, hay que señalar que en la actualidad se encuentra abierto el proceso de reforma de la legislación estatal en materia de defensa de la competencia<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Libro Blanco para la Reforma del sistema español de Defensa de la Competencia de 20 de enero de 2005, Ministerio de Economía y Hacienda, Proyecto de Ley de Defensa de la Competencia, presentado por el Consejo de Ministros el 10 de marzo de 2006, Dictamen favorable del Consejo Económico y Social, el 26 de abril de 2006, y en la actualidad en tramitación en las Cortes, cuyo texto puede consultarse en [www.meh.es](http://www.meh.es). En el momento de corregir las pruebas, se ha aprobado la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Asimismo, se encuentra en la actualidad en proceso de tramitación el Proyecto de Ley de Promoción y defensa de la Competencia de Andalucía entre cuyos objetivos destaca la creación de la *Agencia de defensa de la Competencia de Andalucía*, como organismo de carácter administrativo de la Junta de Andalucía, especializado, independiente y con capacidad jurídica diferenciada, con el objeto de promover y preservar el funcionamiento competitivo de los mercados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contribuyendo a la libertad de empresa, la estabilidad de precios y el crecimiento económico<sup>7</sup>. La Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía deberá actuar no sólo dentro del marco de la política económica general de la Junta de Andalucía, sino también de acuerdo con la política económica de la Unión Europea y del Estado. Será preciso tener en cuenta, a la hora de cumplir con la potestad ejecutiva en materia de Defensa de la Competencia, los criterios de colaboración y los mecanismos de cooperación e intercambio de información recíproca adecuados a tal fin, partiendo del principio fundamental de que debe conocer la autoridad mejor posicionada y más cercana, que no es otra que la del territorio en el cual la conducta restrictiva produce sus efectos negativos sobre las condiciones de competencia que imperan en el mercado, siempre dentro de sus respectivas atribuciones constitucionales y estatutarias.

2. Competencias exclusivas de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general, y en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131, y 149.1.11 y 13 de la CE sobre las siguientes materias:

1. Fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía, en los mismos términos que el art. 18.1 del Estatuto de Autonomía de 1981.

2. Sector público económico de la Comunidad Autónoma, en cuanto no está contemplado por otras normas de este Estatuto, en los mismos términos que el art. 18.2 del Estatuto de Autonomía de 1981.

3. Industria, salvo las competencias del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés de la Defensa. Recoge esta materia en términos similares a lo establecido en el número 5 del art. 18 de la LO 6/1981.

4. Defensa de los derechos de los consumidores, la regulación de los procedimientos de mediación, información y educación en el consumo y la aplicación de reclamaciones. Este apartado establece con carácter descriptivo la

---

<sup>7</sup> Vid. el Dictamen 7/2006 del Consejo Económico y Social de Andalucía al Anteproyecto aprobado por el Pleno el día 8 de mayo de 2006. En el momento de corregir pruebas, se ha aprobado la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

competencia compartida sobre defensa de Consumidores y usuarios de manera parecida al art. 18.1. 6 de la LO 6/1981 que dispone: “Comercio interior. Defensa del consumidor y el usuario, sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre defensa de la competencia”.

5. Autorización para la creación y organización de mercados de valores y centros de contratación ubicados en Andalucía. Supervisión de estos mercados y centros y de las sociedades rectoras de los agentes que intervengan en los mismos. En términos similares se manifiesta el art. 13 del Estatuto de Autonomía de 1981 que asume la competencia exclusiva en el número 15 sobre “Establecimiento y ordenación de centros de contratación de mercancías y valores de conformidad con la legislación mercantil”.

3. Corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica. Esta competencia incluye en todo caso:

a) desarrollo de los planes estatales (Véase el art. 18.7 del Estatuto de 1981).

b) participación en la planificación de acuerdo con lo establecido en el art. 222 de este Estatuto. A este respecto es de interés señalar que el tenor literal art. 222 de la reforma estatutaria bajo la rúbrica de Participación en la planificación dispone: “*La Comunidad Autónoma participará en la planificación de la actividad económica, tanto general como sectorial, especialmente cuando afecte a sectores estratégicos de Andalucía, de acuerdo con el art. 131 de la CE*”. Este precepto, ubicado dentro del Título IX dedicado a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma supone un abudamiento en el nivel de autonomía respecto de la planificación económica competencia del Estado realizando una interpretación correctora a nuestro juicio acertada de la doctrina del TC acerca de la artificiosa diferenciación entre la planificación contemplada en el art. 131 y la referida en el número 13 del art. 149.1 CE, asunto sobre el que volveré más adelante.

c) La gestión de los planes, incluyendo los fondos y los recursos de origen estatal destinados al fomento de la actividad económica en los términos que se acuerden con el Estado mediante convenio.

4. Competencias ejecutivas en:

1 Reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolios, e intervención de empresas cuando lo exija el interés general;

2. Ferias internacionales que se celebren en Andalucía, asimismo contemplada en el art. 17.5 del Estatuto de 1981 en sede de competencias de ejecución de la legislación del Estado.

3. Propiedad intelectual e industrial, de manera análoga al art. 17.3 Estatuto de 1981.

4. Control, metrología y contraste de metales (Véase en términos similares el art. 17.10 Estatuto de 1981).

5 “*Defensa de la competencia en el desarrollo de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Andalucía, incluidas las inspecciones y la ejecución del régimen sancionador*”.

En otro orden de cosas, hay que señalar que en el Título II del Estatuto se recogen igualmente otros preceptos informados por el fin de la prolijidad, y de no dejar resquicio alguno. En este sentido, hay que destacar, por ejemplo, el art. 84 relativo a la organización y administración de todos los servicios relacionados con la educación, sanidad y servicios sociales, lo cual no deja de ser impreciso e innecesario pues depende de la distribución de competencias sobre tales materias tanto en la CE como en la propia norma estatutaria. Así, en materia de educación hay que estar a lo dispuesto en los arts. 52 y 53, en salud y sanidad a lo preceptuado en el art. 55, y por último, en materia de servicios sociales al art. 61 del propio Estatuto propuesto. En particular, resulta criticable desde el punto de vista de la técnica legislativa preceptos a modo de cláusula de salvaguardia como el art. 85 *Ejercicio de funciones y servicios inherentes a las competencias de la Comunidad Autónoma* que dispone: “*1. En el ámbito de las competencias que se le atribuyen en el presente Estatuto, le corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, además de las facultades y funciones expresamente contempladas en el mismo, todas aquellas que, por su naturaleza, resulten inherentes a su pleno ejercicio*”. Añadiendo para alejar todo posible problema de constitucionalidad en el apartado 2 que tales funciones y servicios inherentes se entenderán conforme al esquema constitucional de distribución de competencias. Ello pone de relieve que la prolijidad puede provocar una petrificación del Derecho propio de Andalucía (expresión acuñada en art. 10 del Estatuto de 1981 y en el art. 8 del nuevo Estatuto), y una rigidez contraria al papel que corresponde a los Estatutos de Autonomía como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que dificulte su acomodo al futuro devenir de nuevos hechos y realidades del siglo XXI.

D) El art. 45 relativo al fomento.

No pueden concluirse estas consideraciones sin hacer referencia al art. 45 incluido igualmente en el Título II dedicado a las competencias, Capítulo I

Clasificación y principios, pues en puridad no se trata de un principio y por otro lado es redundante con las diferentes clases de competencias asumidas sobre las diferentes materias que comprenden la actividad de fomento. En puridad, el precepto siguiendo el modelo catalán (art. 114 LO 6/2006) incorpora la jurisprudencia del TC relativa a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de actividad subvencional o poder de gasto cuya doctrina general se resume en la STC 13/1992, de 6 de febrero<sup>8</sup>. No existe una «competencia subvencional diferenciada» resultante de la potestad financiera del Estado. La persecución del interés general que representa el Estado se ha de materializar “a través de”, y no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias articulado en la Constitución. El poder de gasto no es un título atributivo de competencias, es claro que el Estado, mediante el ejercicio del poder legislativo presupuestario, no dispone de un poder general para subvenciones (gasto público) entendido como poder libre o desvinculado del orden competencial. No puede, por tanto, el Estado, usando su poder de gasto en materia de subvenciones, condicionar o mediatizar el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias (su autonomía política y financiera arts. 2, 137 y 156 CE). Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera (de gasto) en la medida en que puedan elegir y realizar sus propios objetivos políticos, administrativos, sociales o económicos con independencia de cuáles hayan sido las fuentes de los ingresos que nutren sus presupuestos. De otro modo, si por el origen de los fondos se pudiera condicionar el destino que se haya de dar a los mismos, se privaría a las Comunidades Autónomas de una potestad decisoria fundamental, sin la que no cabe hablar de autonomía.

Sin embargo, el poder de gasto del Estado o de autorización presupuestaria, manifestación del ejercicio de la potestad legislativa atribuida a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134 CE) no se define por conexión con el reparto competencial de materias que la Constitución establece (arts. 148 y 149 CE). Por consiguiente, el Estado siempre podrá, en uso de su soberanía financiera asignar fondos públicos a unas finalidades u otras, pues existen otros preceptos constitucionales (y singularmente los del Capítulo III del Título I de la Constitución) que legitiman la capacidad del Estado para disponer de su Presupuesto en la acción social o económica. Mas el señorío del Estado sobre su presupuesto, esencia misma del poder financiero, debe respetar el orden com-

---

<sup>8</sup> Vid. Martín Delgado, I. “Actividad de fomento y subvenciones”, en *Reformas Estatutarias y distribución de competencias*, Dirección Balaguer Callejón, F., IAAP, Sevilla 2007, págs. 123–134, en particular págs 133–134 dedicadas al art. 45 del Estatuto andaluz reformado.

potencial. De donde resulta que el esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público puede resumirse en cuatro supuestos generales que se recogen en el art. 45 de la reforma estatutaria:

a) cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. En este caso, el Estado puede decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las Comunidades Autónomas.

b) cuando el Estado ostente un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aun si esta se califica de exclusiva (por ejemplo, la ordenación general de la economía), 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. En estos supuestos el Estado 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 y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta.

c) cuando el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) cuando no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser



gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u Organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello sólo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia siempre que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector.

## II. EL CAPÍTULO I DEL TÍTULO VI DEL ESTATUTO: ECONOMÍA

Dado el objeto de nuestra intervención voy a limitarme a estudiar el Capítulo I del Título VI *Economía empleo y hacienda*, que comprende los arts. 156 a 165.

### A) Objetivos y principios en materia económica.

Inaugura el presente Capítulo la proclamación de la subordinación de toda la riqueza de la Comunidad Autónoma en sus distintas formas y manifestaciones y cualquiera que sea su titularidad al interés general en términos análogos al art. 128.1CE.

El art. 157 dedicado a objetivos y principios básicos de la Comunidad Autónoma en Economía resulta de una parte, redundante respecto de otros preceptos del Estatuto y, de otra parte, impreciso desde el punto de vista técnico jurídico. El apartado 1 hace referencia a la libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación (correspondiendo al Consejo Económico y Social órgano que se ha elevado a rango estatutario y cuya función consultiva en materia económica y social se contempla en los arts. 132 y 160 del nuevo Estatuto) y el fomento de la actividad económica como fundamento de la actuación de los poderes públicos andaluces en el ámbito económico. Mas cabalmente la libertad de empresa no es un “principio”, sino un derecho fundamental reconocido en el art. 38CE que goza a tenor del art. 53.1CE de un nivel de protección medio (garantía de la reserva de ley y contenido esencial) y, por su parte, la iniciativa pública en la economía es una potestad de los poderes públicos al igual que la planificación. Se trata de referencias redundantes con el texto de la CE. Por otro lado, y dado el intento de consagrar un texto estatutario al modo de Constitución no se explica que se

olvide toda referencia a la propiedad privada (art. 33CE) que junto con la libertad de empresa constituyen los derechos económicos de índole individual que fundamentan el orden económico constitucional, y de la misma manera, se omite en esta sede de manera injustificada citar otras potestades públicas en el ámbito económico como por ejemplo la intervención de empresas (art. 128.2CE).

La política económica de Andalucía se rige según el apartado 3 por los siguientes principios: 1º desarrollo sostenible; 2º pleno empleo, la calidad en el trabajo y la igualdad en el acceso al mismo; 3º la cohesión social y 4º la creación y redistribución de la riqueza que constituyen repeticiones de otros preceptos estatutarios. Igualmente el número 4 al proclamar que la política económica de Andalucía “*promoverá la capacidad emprendedora y las distintas iniciativas empresariales, incentivando especialmente la pequeña y mediana empresa, la actividad de la economía social y de los emprendedores autónomos, la formación permanente de los trabajadores, la seguridad y la salud laboral, las relaciones entre la investigación, la Universidad y el sector productivo, y la proyección internacional de las empresas andaluzas*” repite otros preceptos. Por lo demás, en este título del Estatuto se dedica todo un capítulo al empleo y las relaciones laborales.

Asimismo dentro de este capítulo se proclama la cohesión económica y territorial en el art. 161, lo que constituye una reiteración entre otros, del art. 157.3.3º. Con respecto del sector financiero andaluz el art. 162 proclama como objetivos contribuir a su fortalecimiento, y propiciar su participación en los planes estratégicos de la economía; promover una eficaz ordenación del sistema financiero andaluz garantizando su viabilidad y estabilidad y prestando especial atención a las cajas rurales y a las cajas de ahorro, precepto asimismo redundante respecto del art. 75 de la norma Estatutaria, donde se recogen tales funciones en sede competencial. Se proclama también como objetivos de la política económica de los Poderes públicos de nuestra Comunidad la modernización económica, el fomento de las sociedades cooperativas y el acceso a los medios de producción en el art. 163.

#### B) Sector público: entes instrumentales y empresas públicas.

El concepto de sector público es una de las nociones más amplias en Derecho Administrativo. El nuevo Estatuto hace referencia a la noción de un lado, en sede competencial en el art. 58.2.2º ya analizado, y de otro lado, en relación con la Cámara de Cuentas de Andalucía, pues el art. 130 proclama que es el órgano de control de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y *del resto del sector público de Andalucía*, que

se reitera en el art. 194 al establecer que corresponde a la Cámara de Cuentas la fiscalización externa *del sector público andaluz*.

El Estatuto de 2007 en el art. 158 bajo la rúbrica de entes instrumentales dispone que la Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas y otros entes instrumentales, con personalidad jurídica propia para la ejecución de funciones de su competencia. Esta es la principal referencia estatutaria a las empresas públicas y entes personificados dependientes de la Administración. Comparado con el Estatuto de 1981 hay que tener en cuenta que en dicha norma se contenían dos referencias diferenciadas: de una parte, el art. 13.2 atribuía competencia exclusiva sobre organización y estructura de sus organismos autónomos; y de otra parte, el art. 68 que disponía en términos casi idénticos al citado art. 158 del nuevo Estatuto que la Comunidad Autónoma podrá constituir empresas públicas para la ejecución de funciones de su competencia. La conclusión es que desde la norma institucional básica de 1981, desarrollada en lo relativo a entes personificados y empresas públicas por los arts. 4 y 6 de la Ley 5/1983 de Hacienda de la Comunidad Autónoma en vigor, se reserva la denominación de empresa pública para entes con personalidad jurídica sujetos al Derecho privado. Ahora el nuevo Estatuto de Autonomía incorpora la noción de *“ente instrumental”* que parece que se está acuñando en la doctrina. En cualquier caso, la propia norma estatutaria adolece de falta de homogeneidad terminológica algo frecuente en el caso de los entes instrumentales toda vez que por ejemplo en el apartado 2 del art. 190 dedicado a la Ley de Presupuestos de la Comunidad dispone que *“incluirlá necesariamente la totalidad de los ingresos y gastos de la Junta de Andalucía y de sus organismos públicos y demás entes, empresas e instituciones de ella dependientes”*. Las dificultades de entrada ya terminológicas de esta materia derivan –como he tenido ocasión de afirmar– de que la noción de empresa pública en puridad alberga dos fenómenos de naturaleza distinta: de una parte, la empresa pública como manifestación de la iniciativa pública en la economía cuyo estatuto jurídico constitucional se halla conformado por la convergencia de los arts. 38 y 128.2CE, lo que constituye en sentido estricto sector empresarial público sometido a un régimen de igualdad y de libre competencia con la empresa privada; y la empresa pública como manifestación de la potestad de autoorganización de la Administración para el desempeño de competencias, funciones o prestaciones cuya asistencia en niveles de calidad y regularidad ésta debe garantizar. Su estatuto jurídico constitucional es el mismo que el de la propia Administración, pues es Administración calificada tradicionalmente de institucional por contraste con la territorial. Fácilmente se colige que es en esta segunda vertiente donde se plantean los problemas de determinación del Derecho aplicable en particular cuando la Administración crea entes personi-

ficados con objeto híbrido, es decir, conformado por actividades industriales o mercantiles junto con funciones o competencias públicas. Parece invocar y recoger el testigo de esta fundamental distinción el art. 133.3 del nuevo Estatuto cuando en sede de la regulación de la Administración de la Junta de Andalucía dispone aunque entendemos que referido a órganos en sentido amplio no técnico jurídico incluyendo los personificados, *todos los órganos encargados de la prestación de servicios o de la gestión de competencias y atribuciones de la Comunidad Autónoma dependen de ésta y se integran en su Administración*. Creo que pueden entenderse aludidos aunque con falta de rigor jurídico, los entes instrumentales cualquiera que sea su fórmula jurídica que integran la Administración instrumental. Por lo demás, recuérdese que la Disposición Final de la Ley 6/1983 del Gobierno y de la Administración de la Junta de Andalucía manda que *“Por ley del Parlamento de Andalucía se regulará el régimen de la Administración institucional dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma”*. Tras casi 25 años de incumplimiento de dicho mandato, en la actualidad se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley 7-07/PL-000002, de la Administración de la Junta de Andalucía<sup>9</sup>.

Asimismo, el art. 87 bajo la rúbrica *Procesos de designación de los miembros de los organismos económicos y sociales* contempla en el número 1 apartado 2º la participación de la Comunidad Autónoma en los proceso de designación de miembros de los órganos de las empresas públicas del Estado cuya competencia se extienda al territorio de Andalucía y que no sean objeto de traspaso, igual que hiciera el art. 67 del Estatuto de 1981. En orden a la determinación de la noción de empresa pública estatal habrá que estar a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones públicas, en particular el Título VII “Patrimonio empresarial de la Administración General del Estado”, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y Ley 28/2006, de 18 de julio, de de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Con todo, no quiero dejar de llamar la atención sobre el art. 47 del Estatuto que bajo la rúbrica *Administraciones Públicas andaluzas* proclama en el nú-

---

<sup>9</sup> Diario de sesiones del parlamento de Andalucía Sesión Plenaria 11 de abril de 2007, cuyo Título III está dedicado a las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía. El art. 52 diferencia entre Agencias y entidades instrumentales privadas donde se incluyen: las sociedades mercantiles y las fundaciones del sector público andaluz. Por su parte, las Agencias que tienen la consideración de Administración, se clasifican en Administrativas, empresariales y especiales.

mero 5 dispone: “*La Comunidad Autónoma ostenta facultades para incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que fueran necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.6 y 8 de la Constitución*”. Este precepto evoca de manera inmediata las sociedades mercantiles y fundaciones privadas, y en general, las personificaciones mercantiles y civiles como fórmulas organizativas de los entes vinculados o dependientes de la Comunidad Autónoma. Se trata de formas organizativas que la Comunidad andaluza *puede incorporar* pero su regulación jurídica está presidida por la competencia estatal sobre legislación civil y mercantil. Recuérdese a este respecto la STC 14/1986, de 5 de marzo, relativa a la Sociedad Pública Vasca Especial en la que el TC ha afirmado que la instrumentalidad de los entes que se personifican o que funcionan de acuerdo con el Derecho privado, remiten su titularidad final a una Administración pública. La regulación de las sociedades especiales que realiza la Ley impugnada, posee un notorio carácter público, en cuanto rectora de la actuación de entes de tal naturaleza, merced a la creación de una forma societaria atípica, como instrumento de acción administrativa, lo que en esencia no es otra cosa que incidir en el régimen jurídico de las Administraciones públicas, lo que está reservado al Estado en exclusividad, en cuanto al establecimiento de sus bases en el art. 149.1.18 CE (...) porque si existe alguna institución cuyo encuadramiento pueda realizarse del modo más absoluto dentro de la amplia rúbrica “*régimen jurídico de las Administraciones públicas*” ésta es precisamente la personificación de tales Administraciones para su constitución, funcionamiento y actuación, en cualquiera de sus posibilidades legales. A lo que se añade su incidencia en la legislación mercantil competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.6CE).

C) La insistente reclamación de la participación en la ordenación general de la economía: o la consagración estatutaria de una interpretación rectora de las competencias estatales ex art. 149.1.13CE.

La competencia estatal proclamada en el art. 149.1.13CE sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” constituye uno de esos títulos horizontales o transversales cuya interpretación expansiva por el TC está en el origen de la reinterpretación del concepto de lo básico iniciada por el Estatuto catalán reformado por LO 6/2006, de 19 de julio<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Puede consultarse Elías Méndez, C. “Política económica de la Comunidad Autónoma. Planificación, ordenación y promoción”, en *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Dirección Balaguer Callejón, F. ob. cit. Págs.483-497.

Amén de lo dispuesto en el art. 58.3.b) que, como ya se ha visto en sede de competencias, atribuye a la Comunidad Autónoma el desarrollo y la gestión de la planificación general de la actividad económica, este asunto se reitera en diversos preceptos. El art. 86 declara que “*la Junta de Andalucía participa en la elaboración de las decisiones estatales que afecten a la ordenación general de la actividad económica en el marco de lo establecido en el art. 131.2CE*”. Por su parte, el art. 165 proclama que “*la Comunidad Autónoma de Andalucía participará en la elaboración de las decisiones estatales que afecten a la planificación general de la actividad económica, especialmente en aquéllas que afecten a sectores estratégicos de interés para Andalucía, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el art. 131.2 CE*”. Así, pues, se utilizan indistintamente las expresiones “*planificación general de la actividad económica*” como “*ordenación general de la actividad económica*”. Por último, como pieza de cierre del sistema en esta materia el art. 222 al proclamar que “*la Comunidad Autónoma participará en la planificación de la actividad económica, tanto general como sectorial, especialmente cuando afecte a sectores estratégicos de Andalucía, de acuerdo con el art 131 de CE*”, reivindica de manera clara la participación en la planificación de la actividad económica estatal ya sea general o sectorial, afirmando una interpretación identificadora de los arts. 131 y 149.1.13CE con la consecuencia buscada de extender el procedimiento de elaboración de la planificación previsto en el art. 131CE sin duda más garantista para las competencias autonómicas al exigir ley y la participación autonómica, a la planificación del art. 149.1.13CE.

La jurisprudencia del TC ha utilizado indistintamente el concepto de planificación como el de ordenación económica para referirse al art. 149.1.13CE cuya amplitud ha dado lugar a un título de gran potencialidad penetradora de las competencias autonómicas. La vía seguida por el TC ha ido en dirección de una interpretación extensiva consagrando a favor del Estado un poder de ordenación y dirección económica en todos y cada uno de los sectores económicos que ha relativizado el carácter en principio exclusivo de las competencias autonómicas sectoriales. Y ello ha tenido lugar a través de varias líneas interpretativas: de una parte, entendiendo que la “*planificación general de la actividad económica*” comprende líneas, directrices y criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, acciones o medidas singulares, a veces coyunturales, necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector (STC 1281/1999, de 1 de julio), incluso actuaciones ejecutivas directa o indirectamente dirigidas a la consecución de un objetivo de política económica. En definitiva, medidas que poco tienen que ver con la caracterización técnica que de los planes ha realizado la doctrina (especificación de objetivos, tiempo para su consecución, medios jurídicos y materiales y sobre todo reserva de ley). Desde un punto de vista funcional, llevando a cabo

una interpretación generosa de las potestades atribuidas en el art. 149.1.13CE, en particular “las bases”, de suerte que ha admitido con normalidad lo que la propia jurisprudencia del TC ha calificado de excepcional: el complemento reglamentario y ejecutivo basado en ciertas especialidades de las bases estatales en materia económica. Por último, el TC ha consagrado una interpretación divergente de los arts. 131 y 149.1.13CE, es decir “*de la actividad económica general*” del art. 131.1 CE frente a “*planificación general de la actividad económica*” del art. 149.1.13CE, entendiendo el art. 131 como planificación de todos los sectores económicos en todo el territorio del Estado, lo que conlleva sin duda una consecuencia claramente reductora de las competencias autonómicas en materia económica.

Ya la doctrina mucho antes de preverse la actual fase de reformas estatutarias ha propugnado una interpretación del art. 149.1.13CE más acorde con la Constitución y respetuosa con las competencias autonómicas (RODRÍGUEZ-ARANA, J. “Competencias económicas, Estado y Comunidades Autónomas”, *RAAP*, nº 22, 1995, págs. 11–34). Ello pasa por propugnar una interpretación conjunta de los arts. 131.1 y 149.1.13CE y entender que los planes cuya aprobación requieren Ley y un proceso de participación de las Comunidades Autónomas además de los agentes sociales (art. 131 CE) no sólo se refiere a los planes globales, como ha entendido la doctrina del TC, es decir, comprensivos de todos los sectores económicos a un tiempo y con vigencia en todo el Estado, sino también comprensivos de los planes sectoriales. Pues las diferencias entre el art. 131 y 149.1.13CE no son más que puramente gramaticales o de estilo, por lo que parece a todas luces excesivo sacar de esas diferencias las consecuencias que ha extraído el TC. Por lo demás, esta interpretación consagrada por el TC ha condenado al desuso la potestad de planificación económica del art. 131CE. Cabalmente, extender el procedimiento de elaboración de la planificación económica consagrado en el art. 131CE al art. 149.1.13CE supone garantizar la necesaria participación autonómica en decisiones que inciden en materias de su competencia. Es pues, esta interpretación correctora la que reclama el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.

### III. CONCLUSIÓN

En materia económica, de la Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobada por LO 2/2007 destacan: de una parte, la incorporación de la competencia ejecutiva y autoorganizatoria sobre defensa de la competencia que traduce la nueva línea doctrinal inaugurada por el TC sobre la dis-

tribución de competencias en esta materia a partir de la sentencia 208/1999. Se trata pues, en este sentido de una simple puesta al día. Y de otra parte, lo que sí constituye a nuestro juicio una verdadera reivindicación competencial que ha pasado bastante desapercibida en el debate político, es la interpretación correctora de la competencia estatal sobre las “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” del art. 149.1.13CE, asimilándola a la planificación de la actividad económica general del art. 131 CE que exige aprobación por ley, participación de las Comunidades Autónomas y de los agentes sociales, como una interpretación más respetuosa con las competencias autonómicas sobre los sectores económicos.



# La ejecución del planeamiento urbanístico a través de la figura del agente urbanizador. El caso de Andalucía

*Fernando García Rubio*

Tradicionalmente el planeamiento urbanístico ha contado para llevarse a la práctica con una serie de fórmulas que partiendo del núcleo originario dispuesto por la Ley de 12 de mayo de 1956, Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, ha girado en torno a sistemas de actuación pública (expropiación), de carácter mixto aunque con ejecución pública pero sin privación de propiedad (cooperación) y de gestión privada (compensación).

Pero tras la autonomización del derecho urbanístico debemos señalar que las diversas Comunidades Autónomas y singularmente desde la Ley 6/1994, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, han ido introduciendo otros modelos y fórmulas a través de las cuales facilitar la participación de entidades o personas privadas como agentes públicos, a los efectos de la ejecución del planeamiento, propiciando una mayor agilidad en la gestión urbanística.

Este es el caso del conocido “*agente urbanizador*” que ha supuesto, tal y como indica Bassols Coma junto con los convenios urbanísticos<sup>1</sup>, la más importante de las aportaciones de la legislación propiciada desde las Comunidades Autónomas al derecho urbanístico, sobre todo en la década de los años noventa del siglo pasado.

Ahora bien el concepto de agente urbanizador, pese a su novedad, no es un concepto homogéneo, puesto que bajo dicha técnica se han cristalizado y desarrollado diversas formulas de gestión urbanística por las diferentes

---

<sup>1</sup> Martín Bassols Coma, prólogo al libro del “Agente urbanizador en el derecho urbanístico español” de Alejandro Javier Criado Sánchez, Editorial Reus, 2005. Pág. 11.

legislaciones autonómicas, que han supuesto a su vez la existencia de diferentes formas de aplicación del concepto originario propiciado desde la Comunidad Valenciana con sus diferentes vertientes y modulaciones, que en muchos casos, contemplan alguna concomitancia o punto en común y en otros ninguna.

El objeto de la presente aportación es realizar un análisis del agente urbanizador, en su modalidad andaluza, esto es la aplicación práctica que la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ha introducido de la figura del agente urbanizador, que no comprende la traspolación literal del modelo valenciano original, que ha sido más bien incorporado por las legislaciones de Castilla-La Mancha y Extremadura, pero que tampoco es la mera traspolación del sistema de concesión de obra pública, en este caso urbanística, que podríamos señalar corresponde a otras legislaciones como, por ejemplo, la de Cantabria.

Obviamente antes de analizar el sistema específico de agente urbanizador desarrollado por la legislación andaluza con sus diferentes peculiaridades, deberemos ahondar con carácter previo en los antecedentes del sistema de agente urbanizador, sus características generales y sus plasmaciones autonómicas, para posteriormente profundizar en el caso concreto de la Comunidad Autónoma que ahora abordamos; esto es, la de Andalucía.

## I. EL CONCEPTO DE AGENTE URBANIZADOR. ANTECEDENTES. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTICULARES EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA

La actividad urbanística, y esto es el ejercicio del urbanismo, corresponde en su concepción y partiendo de la determinación constitucional del artículo 47 de la Carta Magna de 1978, a los poderes públicos, que son los que establecen las líneas para los crecimientos y desarrollos urbanísticos, por lo cual participan en las plusvalías que esta actividad genera.

Por lo tanto el urbanismo ha sido calificado como una función pública y, por tanto, al ser una función pública, circunstancia esta respaldada expresamente por las diversas leyes autonómicas, implica una reserva, de su ejercicio para el poder público, fundamentalmente para los Ayuntamientos como entidades competentes en esta materia urbanística en los términos del artículo 25 de la LRBRL, 7/1985, 2 de abril.

Ahora bien esta existencia de una función pública no supone que los particulares, ciudadanos y empresas no puedan participar de dicha actividad, puesto que en nuestra propia Constitución se recoge la capacidad de los particulares para participar en los asuntos públicos, y así podemos hablar del derecho de participación de los artículos 9.2 y 23 de dicho texto constitucional, que consagran la participación de los particulares en los asuntos públicos con carácter genérico, circunstancia ésta que pese a su interpretación referida a los asuntos políticos, y dejando al margen la clara vertiente política del urbanismo, al menos en su ámbito local, suponen también una participación general en la Administración Pública, tal y como estudio entre nosotros Sánchez Morón<sup>2</sup>.

Ahora bien esta participación en el ámbito concreto del urbanismo no puede suponer una privatización de las funciones urbanísticas, toda vez que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y en concreto la STC 61/1997, de 20 de marzo (Fundamento Jurídico Catorce) ha establecido que la dirección y control de la gestión urbanística queda sustraída al mecanismo del mercado, por lo cual las empresas no pueden ser las directoras del proceso urbanístico, como también es lógico para evitar que se vulnere el principio de interés general, que obviamente puede ser contrapuesto al del interés particular que lícitamente persiguen las empresas.

Esa participación de los particulares en la actividad general de la Administración, tiene también su vertiente desde el punto de vista del desarrollo urbano, encontrándonos con antecedentes históricos específicos, hay incluso quien ha recogido a Cerdá como antecesor, al menos ideológico, de la figura del agente urbanizador<sup>3</sup>.

Junto a estos dos antecedentes remotos e ideológicos, si podemos señalar que en nuestra legislación histórica se ha propiciado la participación en el ejercicio de funciones de desarrollo urbano y así, por ejemplo, la clásica institución de la concesión de obra pública al amparo de la Ley de 1879 y mucho

---

<sup>2</sup> Miguel Sánchez Morón "La participación del ciudadano en la Administración pública". Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

<sup>3</sup> Sobre los antecedentes históricos de la figura véase Alfonso Vázquez Oteo "El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador particular no propietario" La Ley-El Consultor, 2005 y especialmente Julio Olmedo Álvarez "La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico". Consejo económico y social de Castilla-La Mancha 2006.

más recientemente las figuras de la ejecución de los programas de actuación urbanística a través de concurso recogidos por el Texto Refundido de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en su versión de 11 de abril de 1976, aprobado por Real Decreto–Legislativo nº 1346, de dicho año.

Igualmente en dicha Ley se establecía la posibilidad de que por parte de los particulares se ocuparan fincas privadas a los efectos de elaborar las mediciones y actuaciones técnicas necesarias con el objeto de la redacción de los planes urbanísticos de carácter parcial que se realizarán por los particulares, una vez admitida la iniciativa por la Administración actuante.

Y finalmente podemos recoger, en cuanto a la posibilidad de ocupar y aprovechar bienes de dominio público local, el sistema establecido por el artículo 84 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, en el cual se atribuye a los particulares la posibilidad de instar la ocupación privativa con un proyecto de aprovechamiento, antes de la licitación correspondiente mediante el preceptivo concurso, obteniendo un derecho de tanteo y retracto a favor del propiciador originario del referido aprovechamiento.

Todos esos antecedentes, reabundan sobre el concepto de participación en esa actividad transformadora que es el urbanismo, ahora bien esa actividad de participación tiene dos líneas constitucionales de apoyo: por un lado el derecho de propiedad, que con su función social delimitadora está recogido en el artículo 33 de la Constitución de 1978; y por otra parte, con idéntico apoyo constitucional, la libertad de empresa recogida en el artículo 38 de la Carta Magna.

Ese marco general de la participación en asuntos públicos, y más concretamente del desarrollo de la actividad urbanística, ha servido como base de apoyo para, ante la crisis generalizada de la ejecución urbanística a través los sistemas tradicionales establecidos por el TRSLOU/76 que reacuérdesse (con estos “ab initio”) provienen de la Ley del Suelo de 1956, en el sentido de incorporar a los agentes privados en la ejecución del urbanismo, pero con una peculiaridad cardinal al posibilitarse que esos agentes privados no sean propietarios del suelo, ni tengan acuerdos privados.

Así ya el TRSLOU aprobado por Real Decreto–Legislativo 1/1992, de 26 de junio, establecía la posibilidad de incorporar a la actuación urbanística empresas urbanizadoras no propietarias, que se integraban en la junta de compensación o que podían ser concesionarios del sistema de expropiación, por

lo tanto se incorporaba la actividad empresarial no propietaria en el desarrollo urbanístico, con colaboración de los propietarios o por sustitución de estos, con la lógica limitación del ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de las Administraciones actuantes.

Pero ante el panorama ya referido, de la crisis del año 1992–1993 se produjo una demanda, en el marco “*de la huida del derecho administrativo*”<sup>4</sup>, que propiciaba la integración de la actividad empresarial en el desarrollo del urbanismo, sin que existiera un ejercicio de la actividad expropiatoria pública, esto es por imposición, a través de la limitación de las facultades de la propiedad a los propietarios originarios, de una colaboración con una empresa especializada en la gestión urbanística y que facilitara y agilizará el desarrollo de los planeamientos.

Estas ideas parten fundamentalmente de dos documentos: por un lado el famoso Dictamen del Tribunal de Defensa de la Competencia en relación con el suelo, y por otra parte el Dictamen de la Comisión de Expertos de Urbanismo, convocada por el Ministro Borrell para analizar la legislación urbanística y propiciar la agilidad en la gestión y la disminución de los precios de las viviendas<sup>5</sup>.

Es al amparo de dichos documentos y de las competencias que tienen atribuidas ya en dicho momento histórico las Comunidades Autónomas para legislar sobre urbanismo conforme los títulos competenciales derivados de los diferentes Estatutos de Autonomía, cuando se produce el nacimiento del fenómeno “*agente urbanizador*”.

## II. EL AGENTE URBANIZADOR EN EL MARCO DE LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE GESTIÓN URBANÍSTICA

Ha quedado claro que la gestión urbanística y la determinación de los sistemas de gestión urbanística corresponden a las Comunidades Autónomas.

---

<sup>4</sup> Acerca de dicha técnica podemos citar entre otros a Ignacio Borrajo Iniesta “El intento de huir del Derecho Administrativo” Revista Española de Derecho Administrativo núm. 78/1993. Págs. 233 y siguientes.

<sup>5</sup> Una reflexión sobre las conclusiones de la Comisión de Expertos y del TDC lo podemos encontrar en Enrique Porto Rey, “Algunas observaciones a las recomendaciones del Tribunal de la Competencia y de la Comisión de expertos sobre urbanismo”. Págs. 55 a 70 de Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm. 143, 1995.

mas, tal y como se desprende de la STC 61/1997 y concretamente en sus Fundamentos Jurídicos Vigésimo séptimo y Vigésimo octavo a), pero esa determinación posteriormente rubricada por la STC 164/2001, no fue tan clara en su momento y así fue espectacularmente innovadora en su momento histórico la aportación introducida por la Ley 6/1994, reguladora de la actividad urbanística de la Comunidad Valenciana, que prescindiendo del sistema clásico dispuesto desde la Ley del año 1956 y entonces vigente en el TRLSOU 1/1992, de las tres fórmulas de ejecución urbanística anteriormente descritas, introdujo un sistema de ejecución de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas o PAI'S, que posibilitaba a través de terceros, esto es particulares no propietarios, el desarrollo de ámbitos específicos previa la correspondiente concurrencia con otros particulares, en la selección del operador urbanístico por parte de la Administración actuante.

Esta circunstancia, además, no tenía refrendo alguno en la legislación estatal como hemos indicado, por lo que la indefinición en ese momento del ámbito de la competencia urbanística autonómica, que pese a ser calificada como exclusiva por los diferentes Estatutos de Autonomía, debía de circunscribirse o bien a la supletoriedad de la legislación estatal del artículo 149.3 de la Constitución Española en el concepto entonces en boga, o bien a los conceptos básicos de legislación urbanística en cuanto a derecho de propiedad y utilización de la expropiación forzosa previstos en los artículos 149.1.8ª y 1.18ª, lo que suponía un riesgo en cuanto a las posibilidades de innovación por parte de las CCAA.

Pero es que dado el concepto incorporado además desde el punto de vista conceptual supuso una auténtica “*revolución*” del derecho urbanístico hispánico.

Ese sistema posibilitaba que el propietario del suelo sin verse privado de la propiedad a través de un sistema coercitivo como era la expropiación forzosa, se le retiraba la capacidad de actuación urbanística, puesto que era sustituido por ese particular que había presentado el programa de actuación para el desarrollo urbanístico, PAI, y que había sido, en procedimiento concurrencial, designado por la Administración.

Ahora bien este sistema, que en su momento era absolutamente novedoso como hemos indicado, no tenía un refrendo estatal y, por tanto, su im-

plantación en las diferentes Comunidades Autónomas ha sido muy paulatino, puesto que incluso ha sido discutida su constitucionalidad<sup>6</sup>.

No obstante tras la expresa incorporación al artículo 4.3 de la Ley Sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, 6/1998, de 13 de abril, estatal, de la capacidad para intervenir en la actividad urbanística de los particulares no propietarios, suscitados, eso si, y dirigidos en cuanto a la determinación o no de esa actuación por la Administración o Administraciones actuantes, y la expresa igualmente corroboración de la adecuación al marco constitucional de competencias de dicha habilitación general por el Fundamento Jurídico Noveno de la STC 164/2001, se ha producido la implantación generalizada por la agilización que introduce el sistema, del señalado sistema de agente urbanizador, en las diferentes legislaciones autonómicas auspiciadas desde la STC 61/1997 en cada una de las diferentes Comunidades.

Ahora bien esta institución del agente urbanizador no puede contemplarse aisladamente como una mera institución urbanística, sino que debe de contemplarse en el conjunto de la implicación de dicha institución urbanística dentro de la totalidad del ordenamiento jurídico administrativo y especialmente desde el punto de vista de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y de la legislación sobre régimen local.

Así, en este aspecto, tiene especial importancia la selección del operador o agente urbanizador, para lo cual operan claramente las delimitaciones establecidas por el derecho comunitario. En su momento la Directiva 93/37/CE sobre procedimiento de contratación de obras y en la actualidad la Directiva 18/2004.

Por algunos autores como López Abarca<sup>7</sup> se mantiene que las obras de urbanización ejecutadas en relación con la selección del adjudicatario de un programa de actuación urbanística no están sujetas a la Ley de Contratos de Administraciones Públicas. Ahora bien, dicha postura es minoritaria y además

---

<sup>6</sup> En ese sentido el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana planteó una cuestión de inconstitucionalidad (núm. 6248/2001) que fue resuelta por el Tribunal Constitucional mediante Auto núm. 133/2002, de 16 de julio.

<sup>7</sup> Antonio López Abarca "De nuevo sobre las obras de urbanización por razón de urbanismo y su relación con la normativa de contratación de las Administraciones Públicas" El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm 7, Quincena 15-29 Abr. 2004, Pág. 1173, Tomo 1.

vulnera en nuestra opinión la doctrina establecida con carácter general por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente a partir del célebre caso “*Scala*” desde el año 2001 y conforme a la amplia concepción que tiene el Tribunal de Justicia de la Unión Europea de lo que es “*poder adjudicador*”, tal y como ha descrito específicamente Gimeno Feliú<sup>8</sup>.

Esa polémica sobre la incorporación de agentes privados al ejercicio de funciones públicas urbanísticas no es única tan solo de España y de la Unión Europea, sino que tal y como ha puesto de manifiesto Lago Núñez<sup>9</sup>, se genera en otros países como el caso de Estados Unidos que a través de la decisión del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2005 avaló una decisión, en ajustada votación de cinco contra cuatro, la postura adoptada por la ciudad de New London para encarar a un promotor privado obras de urbanización, expropiando a particulares.

Debemos destacar que en el caso general del agente urbanizador lo que se discute es el ámbito y extensión del derecho de propiedad privada frente a otras actuaciones privadas, puesto que no se discute, en ningún caso, el núcleo del poder público vinculado al ejercicio de la potestad de expropiación forzosa. Y así, en ese sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su Sentencia de 23 de septiembre de 1998 sobre el caso “*Aka contra Turquía*”, afirmó que se requiere que se encuentre un equilibrio justo entre las necesidades de interés general de la comunidad y los derechos fundamentales de las personas, cuya propiedad se ha expropiado.

Ahora bien la jurisprudencia internacional que más incidencia ha tenido o puede tener sobre la figura del agente urbanizador es la ya referida del caso “*Scala*”, en concreto la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 2001, tal y como se han encargado de destacar entre nosotros Soriano García y Romero Rey<sup>10</sup> y por otra parte Santos Oñate<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> José María Gimeno Feliú “La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española” Thomson-Civitas, 2006. Págs. 84 a 87.

<sup>9</sup> Guillermo Lago Núñez (El caso) “Kellog y el agente urbanizador”. Págs. 21 a 32 de la Revista Práctica Urbanística número 49, La Ley, Mayo 2006.

<sup>10</sup> José Eugenio Soriano García y Carlos Romero Rey “El agente urbanizador” Iustel, 2004, y en concreto Págs. 187 a 202 de la referida obra.

<sup>11</sup> Jesús Santos Oñate “La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de julio de 2001 y el urbanizador de la Ley 2/1998, de 4 de julio, de ordenación del territorio y de actividad urbanística de Castilla-La Mancha” El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm. 10, Quincena 30 Mayo-14 Junio 2003, Págs. 1850 y siguientes.



Así parece claro, tal y como ha afirmado Escrivá Jordá<sup>12</sup>, que se corresponde la circunstancia de adjudicación coordinada por un particular en ejercicio de funciones públicas de un conjunto de obras mediante un plan de urbanización siempre que el valor de la obra sea igual o superior, a lo que fijan las Directivas europeas en ese momento, recordamos nosotros, y en ese sentido la legislación nacional y por el momento el Real Decreto-Ley 5/2005 que otorga una redacción en este ámbito al TRLCAP, existirá en dicho caso (cuantía inferior y cuantía superior prevista por el umbral comunitario) un contrato público de obras y que la circunstancia que la disposición de derecho nacional corresponde en teoría a la realización directa de obras, forme parte de un conjunto de reglas en materia de urbanismo con sus características propias y exprese una finalidad distinta a la Directiva, no es suficiente para excluir de la realización correspondiente al ámbito de aplicación del TRLCAP y de las Directivas comunitarias en la materia con carácter general.

Pero dejando al margen las breves determinaciones estatales del derogado artículo 4º de la LRSV6/98 y el actual art. 6 de la ley 8/2007, de 28 de Mayo de suelo, así como la influencia en la figura de la legislación europea, y por tanto estatal en materia de contratos públicos, lo cierto es que la regulación del agente urbanizador forma parte como toda la materia urbanística y especialmente la ejecución del planeamiento del ámbito competencial de las diferentes CCAA.

### III. EL MODELO CONCURRENCIAL VALENCIANO Y SU EVOLUCIÓN

Ahora bien el modelo del cual han partido todas las distintas modalidades de agente urbanizador descrito por nuestras legislaciones autonómicas es el de la Ley Valenciana 6/1994, que pese a su reciente crítica por parte del Parlamento Europeo<sup>13</sup> ha tenido un éxito constatado con respecto a sus obje-

---

<sup>12</sup> Ricard Escrivá Jordá, "Compatibilidad de la figura el urbanizador regulada en la Ley urbanística valenciana de 1994 con la legislación estatal y con las Directivas europeas sobre la contratación administrativa: Situación actual tras la Sentencia del Tribunal de Luxemburgo de 12 de julio de 2001 y el Auto del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001". El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados núm.8, Abril 2002. Págs. 1408-1409.

<sup>13</sup> Así la Comisión de Petición del Parlamento Europeo ha emitido el Dictamen de 21 de septiembre de 2005 "Sobre los abusos de la Ley del Suelo promulgada en 1994 conocida como Ley Reguladora de Actividad Urbanística y sus repercusiones en los ciudadanos europeos" dictamen que fue aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005.

tivos. Así la crítica europea no lo se produce tanto en relación con la figura del agente urbanizador, como con respecto al concreto modelo de actuación urbanística y su influencia sobre los espacios litorales en la Comunidad Valenciana, uno de los fundamentos de la reforma de la citada Ley y su introducción por la nueva Ley Urbanística Valenciana, 16/2005, de 30 de diciembre.

Así, tal y como afirma Vicente Díaz<sup>14</sup>, el sistema de la legislación valenciana se centra en tres aspectos básicos:

En primer lugar, la figura del urbanizador y sus relaciones con la Administración y los propietarios.

En segundo lugar la figura del programa en que se plasman todos los actos necesarios para el desarrollo de una actuación urbanística.

Y en tercer lugar la forma de seleccionar al urbanizador a través de un concurso y en consecuencia la respectiva adjudicación del programa.

Bajo estas características las diversas legislaciones autonómicas han pretendido incorporar, algunas con carácter ex-novo y con anterioridad a la legislación estatal derivada de la redacción del artículo 4.3 de la Ley 6/98, y otras tras dicha habilitación expresa, una participación de los particulares no propietarios en la gestión del planeamiento urbanístico, lo cual ha dado lugar a la denominación del sistema de agente urbanizador, más conocido por la doctrina como sistema concurrencial<sup>15</sup>, o también denominado por otra parte de la doctrina como de concurrencia empresarial y así Criado Sánchez<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Violeta Vicente Díaz "El procedimiento concurrencial como nuevo modelo de desarrollo de la gestión urbanística" Thomson-Aranzadi, Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación núm. 8, 2003. Págs. 45 a 47.

<sup>15</sup> Así Luciano Parejo Alfonso "la capacidad autonómica de establecimiento de una ordenación urbanística propia en el marco de la ley 6/1998, de 13 de Abril, de régimen del suelo y valoraciones" Revista de derecho urbanístico y medio ambiente n.º 166y Julio César Tejedor Bielsa " los sistemas de actuación entre la tradición y la modernidad. Su configuración como esquemas típicos de relación en la ejecución de la obra pública urbanizadora" Revista Aranzadi de urbanismo y edificación n.º 6 año 2002 paginas 61 a 94.

<sup>16</sup> Alejandro Javier Criado Sánchez "El agente urbanizador en el derecho urbanístico español" Revista de legislación y jurisprudencia de Madrid, 2005. Pág 385.

Esta introducción de agentes privados en la gestión urbanística ha tenido un relativo éxito, siendo una incorporación importante a la actividad práctica urbanística, de tal manera que se ha pretendido expandir a otros ámbitos como incluso la rehabilitación, propugnándose por algún autor<sup>17</sup> dicha figura, incluso para la gestión de suelos urbanos consolidados a través de proyectos de rehabilitación, lo cual nos parece un tanto excesivo, incluso bajo la óptica de la conocida Ley Estatal 8/90, sobre régimen del suelo y valoraciones de la adquisición gradual de derechos y facultades, puesto que ya con la edificación realizada se ha patrimonializado el derecho a edificar, y por tanto la edificación.

Así en virtud de sus competencias exclusivas cada una de las Comunidades Autónomas que han optado por establecer sus legislaciones particulares urbanísticas han ido introduciendo diversas modalidades de esa participación privada, o de sistema concurrencial en la gestión urbanística, pudiéndose clasificar éstas en tres grandes modelos diferentes:

1º.- Por una parte en aquel que el agente urbanizador actúa como un mero contratista de obra pública, que podía ser el modelo de Aragón, Cantabria, Galicia y en el establecido por la ley riojana derivado de la ya derogada Ley 10/98.

2º.- Un segundo modelo es el agente urbanizador como responsable de la actuación urbanizadora previsto por la legislación de la Región de Murcia, de Castilla y León, el propio de Andalucía (en el que más adelante profundizaremos), el Principado de Asturias, Cataluña, Canarias, la Comunidad de Madrid y Navarra. Por tanto el más numeroso.

3º.- Finalmente nos encontramos con el modelo de agente urbanizador como centro de la gestión urbanística, que es el original diseño de la Comunidad Valenciana y que han asumido con mayor o menor capacidad mimética Castilla-La Mancha y Extremadura.

Por tanto estas grandes modalidades, como afirma Bassols Coma<sup>18</sup>, se concretan en el modelo de agente urbanizador como mero gestor público,

---

<sup>17</sup> Santiago González-Varas Ibáñez, "El agente rehabilitador". REALA núm. 291, 2003, Págs. 473 a 491.

<sup>18</sup> Martín Bassols Coma "Iniciativa privada y gestión urbanística: Sistema de actuación, agente urbanizador y convenios urbanísticos" Revista de Urbanismo y Edificación de Aranzadi núm. 5, 2002, Págs. 15 a 44 y en concreto Págs. 32 a 37.

que es el derivado de la legislación valenciana, en el cual la aportación del agente urbanizador en relación con otras modalidades de gestión urbanística es la “*publicatio*” o reserva pública integral de la ejecución de urbanización, que podrá asumirse directamente por la Administración o indirectamente, como es el caso, mediante la selección de un agente urbanizador, que puede ser cualquier persona, tenga o no propiedad sobre los terrenos.

Tal y como describe el citado autor, el núcleo esencial de la relación entre la Administración y el urbanizador emerge a raíz de las prerrogativas que aquella confiere al urbanizador. Prerrogativas que suponen en la mayoría de los casos transferencias de funciones administrativas, como elevar propuestas a la Administración de los proyectos de urbanización, los presupuestos de las cargas de urbanización (entre los cuales se consigna el beneficio empresarial del propio agente urbanizador), etc.

Ahora bien la Administración se debe reservar para su ejercicio exclusivo diversas cuestiones, y fundamentalmente las referidas al ejercicio de potestades públicas como son las de expropiación forzosa y la reparcelación forzosa, como lógicamente no podía ser de otra forma.

Cabe señalar que el modelo originario empleado por la Comunidad Valenciana en su ley del año 1994, ha sido precisado y perfilado por la nueva legislación del año 2005, que tal y como afirma González-Varas<sup>19</sup> se concreta en una regulación más coherente con respecto a las disposiciones de la legislación de contratos administrativos y de la reciente jurisprudencia europea, considerando el sistema como un contrato administrativo especial y por otra parte tanto la necesidad de dar una regulación *ad hoc*, o matizada, al problema de la urbanización en áreas semiconsolidadas, en atención a que el sistema indiferenciado de la LRAU provocaba asuntos urbanísticos, como la necesidad de atenuar en parte los aspectos de gestión urbanística dentro del sistema general de la ley.

Dejando al margen el modelo de agente urbanizador como sistema de concesión de obra urbanizadora, que tiene sus mayores precisiones en la legislación cántabra y siendo el sistema de actuación de base privada, tal y como

---

<sup>19</sup> Santiago González-Varas Ibáñez. Op. Cit. págs. 259 a 269.

recoge el artículo 268.1 de dicha Ley<sup>20</sup>, nos centraremos en el modelo de agente urbanizador en concurrencia con otros sistemas de actuación que es, como hemos señalado, el que ha sido adoptado por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y por tanto Andalucía en concreto, que es la que nos ocupa en las presentes reflexiones.

Así este grupo de Comunidades Autónomas anteriormente descrito, incorpora con analogía el sistema originario valenciano de agente urbanizador, pero en el marco de su compatibilidad y concurrencia con otros sistemas, siendo un sistema más de actuación urbanística, donde se presupone por tanto, que priva a esa reserva absoluta, que suponen las legislaciones valenciana y castellano–manchega especialmente, que atribuyen al propio agente urbanizador las capacidades de gestión integral.

En dicho marco es en el que se debe ubicar el sistema de agente urbanizador regulado por la Ley andaluza 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

#### IV. EL AGENTE URBANIZADOR EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA

La comentada Ley andaluza 7/2002 (LOUA) se ocupa en su Título IV de la ejecución del planeamiento, circunstancia que esta claramente vinculada a la incorporación del agente urbanizador.

Ahora bien debemos señalar que este modelo o técnica urbanística es una gran novedad con respecto al urbanismo tradicional y por tanto se recoge expresamente en la Exposición de Motivos y así en el citado texto incorporado a la ley con carácter previo y explicativo en su apartado III.17 se señala expresamente que: *“Se mantiene el principio de que la actividad urbanística y, por tanto, la ejecución del planeamiento, es una función pública, siendo responsabilidad de la Administración su dirección y control, sin perjuicio de la incentivación de la iniciativa privada a la que corresponde la ejecución directa”*, lo cual auspicia la incorporación específica del agente urbanizador.

---

<sup>20</sup> Al respecto de dicha modalidad de gestión véase Miguel Corchero Pérez, “El nuevo sistema de concesión de obra urbanizadora; sus similitudes y sus diferencias con la técnica del agente urbanizador del nuevo derecho autonómico” Capítulo XI, Págs. 329 a 357 de “Derecho urbanístico de Cantabria” Obra colectiva dirigida por Enrique Sánchez Goyanes. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2002.

De hecho esa incorporación fue saludada muy favorablemente por parte de la doctrina y por el propio Consejo Económico y Social de Andalucía que en sesión de 18 de julio de 2001 al analizar el proyecto de ley afirmó “*que es un modelo de gestión del urbanismo algo más avanzado y moderno*”, refiriéndose a la incorporación del agente urbanizador en la gestión urbanística andaluza.

Esa introducción del modelo del agente urbanizador en Andalucía con una sustantividad propia, pero no como fórmula de ejecución directa sino con carácter subsidiario y complementario a los fallos de cualesquiera de los tres sistemas tradicionales compensación, cooperación y expropiación, implica una propia singularidad diferenciada del sistema urbanístico andaluz, que pretende incorporar técnicas de participación privada en la gestión urbanística para gestores no propietarios, pero que sigue otorgando a los propietarios una cierta capacidad, al menos originaria para gestionar el sistema.

Cabe resaltar, no obstante del anteriormente citado Dictamen del Consejo Económico y Social andaluz, que por parte de la doctrina, y así López Menudo<sup>21</sup>, se señala que podemos hablar sobre el agente urbanizador andaluz como un sistema de los tradicionales, con sus modulaciones.

No obstante esas variaciones suponen un cambio importante ya que de hecho, tal y como analizan Arana García y Cuesta Carillo<sup>22</sup>, se afirma que el hecho de referirse en cuanto a los titulares de la capacidad a los responsables de la ejecución y no a los propietarios, es una muestra de que el legislador andaluz quiso profundizar en el fenómeno de la iniciativa privada contenido originalmente en el artículo 4º de la Ley 6/98 estatal, sin que dicho extremo obste para considerar el sistema de compensación como prototipo de los sistemas de ejecución del planeamiento.

Así teniendo en cuenta el anteriormente señalado Dictamen 2/2001 del Consejo Económico y Social andaluz, debemos destacar, tal y como indica Vázquez Oteo<sup>23</sup>, que en el citado informe se parte de distinguir de los usos do-

---

<sup>21</sup> Francisco López Menudo “Comentarios al proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía” Revista de Urbanismo y Edificación de Aranzadi núm.6 2002, Pág. 37.

<sup>22</sup> E. Arana García y J. Cuesta Revilla “La ejecución de los instrumentos de planeamiento” Capítulo dentro de la obra colectiva “Derecho Urbanístico de Andalucía” dirigida por Antonio Jiménez-Blanco Carillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003. Págs. 412-413.

<sup>23</sup> Alfonso Vázquez Oteo. Op. Cit. “El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador particular no propietario” La Ley-El Consultor, 2006. Pág. 779.

mésticos que dan una prioridad absoluta al propietario, frente aquellos que distinguen claramente entre propiedad del suelo y titulares de derechos urbanísticos que corresponden, en este caso al promotor o agente de la actividad urbanística.

El dictamen sitúa al agente urbanizador diseñado por la LOAU en un punto intermedio entre los modelos anteriormente citados y aunque lo califica de poco contundente, entiende que es un avance importante respecto al urbanismo tradicional.

Por tanto debemos destacar que la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, establece en su artículo 4º la ejecución de los instrumentos del planeamiento manteniendo el principio de que la actividad urbanística, y por tanto dicha ejecución del planeamiento, es una función pública, siendo su responsabilidad de la Administración en cuanto a la dirección y control, sin perjuicio de que se pueda incentivar la participación privada.

En este aspecto, como hemos intentado describir, la introducción del agente urbanizador es subsidiaria y en cierto modo tímida, habiendo sido criticada esta cuestión, tal y como afirman Arana García y Cuesta Revilla<sup>24</sup>, al indicar que el problema de fondo de la legislación urbanística andaluza, en cuanto al agente urbanizador, es que se introduce dicha figura sin llevar a cabo de forma paralela una verdadera revolución en el sistema con la misma.

Parece, a juicio de dichos autores, que se parte de algo ya sabido, puesto que no perfila sus caracteres ni perfila igualmente su contenido, dejando en el aire numerosas lagunas, que no saben si serán colmadas más adelante con un posterior desarrollo reglamentario, o por el contrario se habrán de importar de la práctica de otras Comunidades.

Para los autores citados se destaca que dada la relevancia que parece se atribuye a dicha figura por la Ley, habría sido necesaria una mínima regulación de cuestiones tan básicas de su régimen jurídico como su relación con la Administración, con los propietarios, el alcance de la responsabilidad del agente urbanizador, etc.

---

<sup>24</sup> E. Arana García y J. Cuesta Revilla Op. Cit. "La ejecución de los instrumentos de planeamiento" Pág. 379.

Al recoger con relativa importancia esta novedad de gestión en Andalucía y crear una expectativa moderada en la figura del agente urbanizador es imprescindible recordar, que aparte de otros requisitos a cumplir, la regulación andaluza exige que aquel (el agente), inste previamente la declaración de incumplimiento de deberes urbanísticos del propietario originario en el sistema de compensación, lo que le otorga un papel subsidiario.

Por tanto esa atribución subsidiaria del papel del agente urbanizador y su escasa regulación con entidad propia, ha llegado a ser calificado por la doctrina<sup>25</sup> como que, aparte del carácter subsidiario que anteriormente hemos señalado, no tiene rasgos de singularidad propia como agente urbanizador andaluz, siguiendo miméticamente y con escasa creatividad los preceptos ya innovados en otras legislaciones autonómicas.

Es, como puede verse y afirma López Menudo<sup>26</sup>, que la ejecución por medio de agente urbanizador es tal y como venimos insistiendo subsidiaria en defecto de las tres formas posibles de iniciación previstas en la Ley, estableciendo el artículo 130 las previsiones y compromisos que adquieren los promotores, junto a los estatutos y las bases de actuación del sistema; e incluso podrá añadirse, para su tramitación simultánea la ordenación detallada suficiente para ejecutar la urbanización y, en su caso, la LOUA de urbanización.

Ahora bien, la introducción del agente urbanizador, aunque sea subsidiaria de la gestión tradicional, si supone una nueva regulación conceptual de la gestión urbanística, puesto que se disocia el carácter de poseedor de la propiedad del suelo, y por otro lado, el que detenta de los derechos urbanísticos, que pueden ser atribuidos, si hay incumplimiento por parte del propietario al agente urbanizador, especialmente en el sistema de compensación.

Así, a nuestro juicio, una de las principales características de la plasmación técnica del concepto de agente urbanizador en la legislación andaluza es el carácter deslabazado y desperdigado de dicha regulación, puesto que, por

---

<sup>25</sup> J. Zamorano Wisnes "El sistema de compensación en la nueva Ley de ordenación urbanística de Andalucía" Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Diciembre 2003. Núm. 206. Pág. 111.

<sup>26</sup> Francisco López Menudo, "La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía" Págs. 7 a 39, y en concreto Pág. 36 de Justicia Administrativa, Revista de Derecho Administrativo, Número Extraordinario 2003, "El Derecho de las Comunidades autónomas I".



ejemplo, a la hora de recoger la formalización de la iniciativa con carácter subsidiario al sistema de compensación, regulada en los artículos 130.2 y 131 de dicha Ley, se hace referencia a la documentación necesaria recogida en el artículo 117.A).b) de la Ley, que se refiere a la gestión directa del sistema de expropiación por medio de dicho agente urbanizador. Esto es: la valoración de terrenos, documentación técnica, fases y plazos, garantías económicas para desarrollo de los trabajos, acreditación de la solvencia económica del agente urbanizador, previsiones que puedan ser causa de mejora o aliciente en cuanto a utilización del sistema, etc. Aunque, lógicamente modulados por lo previsto en el artículo 130 de la Ley en relación con el sistema de compensación en el punto 2.

Por tanto, partiendo de esas características genéricas del agente urbanizador en la legislación andaluza, debemos señalar que para ser agente urbanizador en esta Comunidad Autónoma se exigirá, o bien no ser propietario del suelo, o bien en el caso de ser propietario se requerirá que sea un propietario que no haya sido declarado incumplidor de los deberes urbanísticos, puesto que para que actúe el agente urbanizador se exige una previa declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos de urbanizador y por tanto un cambio del sistema, siguiendo la regla tradicional.

Partiendo de la regulación de la ejecución urbanística mediante unidades de ejecución prevista en el Capítulo II del Título IV LOUA (artículos 105 a 135), el sistema de agente urbanizador, por tanto, tendrá tres manifestaciones:

1º.)– En primer lugar en relación con el sistema de compensación le corresponderá, tal y como se desprende del artículo 130.1.d) de la LOUA, a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, que interesada en asumir la actuación urbanizadora como agente urbanizador, inste al establecimiento de dicho sistema ante el municipio.

2º.)– Una segunda formulación del sistema de agente urbanizador en la legislación andaluza lo encontramos en relación con el sistema de cooperación, y en ese sentido debemos destacar que la LOUA recoge la posibilidad de utilizar al agente urbanizador, en el referido sistema de cooperación en el artículo 122.1 en su último párrafo, donde señala la posibilidad de actuar para el desarrollo del sistema de cooperación a través de la gestión indirecta, en la que se concede la actividad de ejecución al agente urbanizador mediante la convocatoria del correspondiente concurso con arreglo a lo dispuesto en la Ley.

3º.)– La última de las modalidades de utilización del agente urbanizador en la legislación andaluza es la concerniente al sistema de expropiación, en concreto la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía recoge en su artículo 117 la denominada “*gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de agente urbanizador*”, que implica el ejercicio de la potestad expropiatoria por parte de la Administración actuante a iniciativa de un particular, propietario minoritario o no propietario, en los términos previstos por la regulación de esta norma legal, que más adelante abordaremos.

## V. EL AGENTE URBANIZADOR COMO SISTEMA SUBSIDIARIO DE LA EJECUCIÓN POR COMPENSACIÓN

La figura prototípica de la actuación mediante agente urbanizador en Andalucía, como es lógico al ser un sistema subsidiario, es la actuación por agente urbanizador en el sistema de compensación.

Para la aplicación de los tres sistemas de agente urbanizador de carácter subsidiario sobre el aspecto de la ejecución urbanística del originalmente previsto en el planeamiento se requiere con carácter previo de una instancia voluntaria, esto es de un empresario en el sentido amplio del término, que pretenda actuar en defecto del propietario original, de la propia Administración, o de las modalidades legales anteriormente indicadas.

Por tanto se requiere una iniciativa, consustancial a la generalidad de los sistemas de agente urbanizador por parte de ese particular no propietario, o propietario que no haya incumplido, a los efectos de formalizar la iniciativa.

Dicha formalización de la iniciativa debe expresarse presentando al Ayuntamiento correspondiente la documentación especificada en el artículo 130.2 de la Ley.

Así los principales documentos recogidos serán:

A) Los estatutos y bases de actuación del sistema, puesto que recordemos estamos ante una actuación subsidiaria, pero que se mantiene el sistema de compensación, esto es seguirá existiendo la propiedad de los particulares originarios, por lo cual se deben establecer los criterios para la ulterior compensación.

Deben contenerse en dichos estatutos y bases:

1º.- En primer lugar, en buena lógica, la previsión de incorporación de los propietarios que hubieran o no suscrito la iniciativa, mediante aportaciones suscritas originarias y con opción entre el abono en metálico de la parte de los costes de urbanización que les fueran imputables, o la cesión de terrenos edificables por un valor equivalente a dicha parte de los costes.

2º.- En segundo lugar debe contener la previsión para los propietarios que no deseen incorporarse a la gestión del sistema puedan solicitar la expropiación de terrenos.

3º.- Como tercer requisito la previsión de que los propietarios que no opten por alguna de las alternativas anteriores, quedarán sujetos a la reparcelación forzosa.

4º.- En cuarto lugar la oferta de adquisición a los propietarios que no hayan suscrito la iniciativa de los terrenos de su titularidad, afectos por la actuación.

5º.- La quinta, una oferta de compensación de los costes de urbanización mediante cesión de terrenos edificables, que se aplicará igualmente a los propietarios que no puedan quedar sujetos a reparcelación forzosa.

6º.- En sexto lugar la forma que habrá de computarse la participación y representación de los miembros integrantes, propietarios o no, en la Junta de Compensación, elemento esencial a los efectos de la determinación de los criterios de actuación y de la práctica de la actividad urbanizadora.

7º.- También se deben incorporar dentro de los estatutos y bases, y como último gran requisito, las garantías económicas para el desarrollo de los trabajos que no podrán ser inferiores en cuantía al 7% del total de los costes de urbanización y otros que sean objeto de la actividad a desarrollar.

B) Como segundo gran documento, junto a los estatutos y bases de actuación del sistema, la ley prevé que se deben incorporar los compromisos específicos sobre planes de ejecución, totales y parciales, para el cumplimiento de las diferentes actividades.

Dichos plazos no pueden ser superiores a los previstos por el planeamiento, o los que estén fijados por el Ayuntamiento a través, lógicamente, de una resolución administrativa específica y con audiencia a los ciudadanos, y no fijados arbitrariamente, en cualquier momento, puesto que dicha actuación arbitraria supondría una desviación de poder.

C) Como tercer gran requisito de la documentación a presentar en la iniciativa nos encontramos con aquella que acredite los compromisos de colaboración con las que, en su caso, hayan sido los propietarios del suelo afectados por la actuación.

D) Y en cuarto y último lugar, en cuanto a los documentos integrantes de la iniciativa, la justificación de la solvencia económica, financiera y técnica de la iniciativa, así como la del agente urbanizador en su caso.

En relación con este último documento debemos destacar, tal y como afirma Vázquez Oteo<sup>27</sup>, que el legislador andaluz utiliza los criterios de capacidad y solvencia previstos en la legislación de contratación pública para la elección del agente urbanizador. Sin embargo, no se determina cuales son esos criterios concretos, cuestión ésta en la cual se abre un concepto jurídico indeterminado, puesto que bien se puede aplicar supletoriamente la legislación de contratación pública, específicamente los artículos 15 a 24 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, pero cabe también que se puedan utilizar otros criterios en cuanto a su acreditación, puesto que no existe una regulación específica al respecto.

Así una vez descrita la documentación, y antes de entrar en el procedimiento concreto del sistema de agente urbanizador en la compensación urbanística andaluza, deberemos de distinguir dos posibilidades en cuanto al sujeto que pueda desempeñar la condición de agente urbanizador:

1º.- En primer lugar, con carácter general y prototípico el agente urbanizador no propietario de dicho sistema de compensación.

2º.- Y en segundo lugar, como hemos indicado anteriormente, el propietario no incumplidor, que lógicamente será un propietario minoritario, en tanto en cuanto no ha podido alcanzar el 50% de la totalidad del terreno y tal y como se establece en el artículo 130 de la Ley, no ha podido instar el sistema.

Este sistema subsidiario de compensación-agente urbanizador en el ámbito de la compensación, es recogido específicamente en cuanto a la redacción de la ley, que asigna no solo a los propietarios la capacidad para gestionar y transformar el suelo, sino a los responsables de su ejecución, amplián-

---

<sup>27</sup> Alfonso Vázquez Oteo. Op. Cit. "El agente urbanizador..." Pág. 785.

dose por tanto no solo a los titulares de derechos de propiedad, sino a titulares de derechos urbanísticos obtenidos previa la correspondiente licitación y adjudicación.

Por lo que respecta a la capacidad de esos propietarios minoritarios para instar el establecimiento del sistema, o por un tercero no propietario, dicho procedimiento ha sido calificado por Baena González<sup>28</sup>, como la joya de la corona de la ley de ordenación urbanística andaluza, puesto que se puede producir aún en contra de la mayoría de los propietarios.

Ahora bien la diferencia entre los propietarios que reúnan la mayoría, esto es los que suponen el 50% e insten la iniciativa, y los supuestos en que dicha iniciativa venga aportada por propietarios minoritarios o no propietarios, son en relación con la documentación a presentar.

En esa línea debemos destacar que deben presentar los extraños o minoritarios, para garantizar la igualdad de condiciones a la concurrencia con otras posibles alternativas que pudieran surgir, tal y como afirma Vázquez Oteo<sup>29</sup>, mediante plica cerrada la documentación de la iniciativa relativa a: los costes de urbanización, la oferta de adquisición de los terrenos a los propietarios que hayan suscrito la iniciativa, la oferta de compensación de los costes de urbanización mediante la cesión de terrenos edificables al no propietario, cuestiones que deben incorporarse al resto de la documentación prevista por el artículo 130.

Tras formalizarse la iniciativa es el turno de la resolución municipal, puesto que dicho acto administrativo puede ser de estimación o desestimación de ésta, dado que debe valorarla. Aquí es donde nos encontramos con la amplia facultad de intervención de la Administración municipal, a la hora de la aplicación o no del sistema de agente urbanizador.

Ahora bien, si la iniciativa ha sido presentada por un agente urbanizador, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, tal y como señala por su parte Criado Sánchez<sup>30</sup>, partiendo del escrupuloso respeto del derecho de los

---

<sup>28</sup> Antonio Baena González, "Introducción a la reciente Ley del suelo andaluza" Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Enero-Febrero 2003, núm. 169. Pág. 32.

<sup>29</sup> Alfonso Vázquez Oteo. Op. Cit. "El agente urbanizador..." Pág. 725.

<sup>30</sup> Alejandro Javier Criado Sánchez Op. Cit. "El agente urbanizador en el derecho urbanístico español" Pág. 131.

propietarios originales y a sus iniciativas, permite durante el periodo de información pública de la iniciativa formulada por el citado agente urbanizador, que será superior a veinte días, a que dichos propietarios que representen más del 50% de la superficie del suelo o del sector puedan presentar otra iniciativa, que fueran cuales fueran sus condiciones será directamente aprobada. Es decir que establece indirectamente la subrogación de los propietarios en la iniciativa del agente urbanizador.

Así, por tanto, en Andalucía si los propietarios tiran del carro, esto es asumen la gestión urbanística, el agente urbanizador tiene muy poco futuro<sup>31</sup>, puesto que no sólo se le equipará en la iniciativa al propietario, sino que se le otorga al propietario una segunda oportunidad en el caso de que el urbanizador presente una iniciativa. Eso sí con las mismas condiciones que ha presentado el urbanizador, lo cual implica el ejercicio de una competencia deseable y auspiciada, de una mayor eficacia en la gestión urbanística.

En el sistema de compensación, que estamos analizando, el agente urbanizador es el último eslabón de la cadena de posibilidades previas y preferentes para el propio establecimiento del sistema y adjudicación de la ejecución, tal y como afirma Vázquez Oteo<sup>32</sup>, en el que la propiedad del suelo es el factor preponderante y hasta decisivo, como hemos podido contemplar.

Retomando el procedimiento debemos destacar que una vez formalizada la iniciativa, como hemos indicado, procede la apertura de un periodo de información pública.

Ahora bien dentro del procedimiento previsto en la LOUA, caben destacar dos modalidades: el procedimiento previsto en el artículo 131 y por otro lado el procedimiento previsto en el artículo 132 de dicha norma urbanística.

El primero de ellos es el establecimiento de sistema con carácter ordinario y el segundo con carácter abreviado.

---

<sup>31</sup> Incluso Julio Olmedo Álvarez "La iniciativa privada empresarial en la ejecución del planeamiento urbanístico" Consejo Económico Social de Castilla-La Mancha. Pág. 327, indica que se trata de un sistema pensado para ser actuado fundamentalmente por los propietarios y cuando se actúe por empresarios ajenos será en la práctica inviable si no consigue el apoyo de algún propietario.

<sup>32</sup> Alfonso Vázquez Oteo. Op. Cit. "El agente urbanizador..." Pág. 782.

En ambos casos responderá la aplicación en el supuesto de que el promotor cuente, o no con la totalidad de propietarios de los terrenos.

Lógicamente la mayor parte de las ocasiones el agente urbanizador no contará con el acuerdo de los propietarios, por lo cual nos encontramos con el sistema previsto en el artículo 131 de la LOAU, esto es el procedimiento ordinario.

Así, la admisión debe de realizarse con los criterios establecidos por la legislación de procedimiento en cuanto a su tramitación, y así el artículo 130.2 de la LOAU remite, en buena lógica, a los criterios de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en concreto en el artículo 70 de esta, puesto que afirma que si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos descritos en el apartado anterior, esto es la documentación necesaria, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, según se recoge en el artículo 71 de dicha LRJAPC.

Por tanto es una previsión procedimental lógica para subsanación de deficiencias, común a cualquier procedimiento, pero específicamente ratificado para el caso del agente urbanizador, lo cual le otorga seguridad jurídica a los efectos de una futura desestimación de la iniciativa, por cuestión de carácter formal.

Una vez iniciada la tramitación de la iniciativa, y teniendo en cuenta que se hubieran cumplimentado todos los requisitos formales en cuanto a la documentación, deberá de procederse al análisis de esta y, así, deberán de examinarse los documentos, en cuanto a la idoneidad técnica y jurídica de la citada iniciativa, y por lo tanto, en su caso, emitirse los informes correspondientes que, en todo caso, debemos recordar conforme a la LRJAPC no son vinculantes, pero que parece procedente su necesidad, toda vez que la decisión que se vaya a adoptar por el órgano competente municipal deberá de motivarse en el caso de que fuera desestimatoria, puesto que el artículo 54 de la LRJAPC, recordemos, obliga a la motivación de los actos desestimatorios y más en el caso de que sean dictados en virtud de potestades discrecionales.

Así, el órgano competente para la instrucción es la Alcaldía, que es la que debe requerir los informes y la que una vez emitidos estos debe someter al Pleno, en el plazo de un mes desde la formalización de la iniciativa, propuesta con alguno de los tres tipos de acuerdos previstos en la ley:

Por un lado la desestimación de la iniciativa, obviamente por causa justificada, en el ejercicio de la potestad de planeamiento, o por no reunir dicha iniciativa la suficiente solvencia económica, financiera o técnica.

Una segunda modalidad sería la aprobación de la misma iniciativa con inicio del establecimiento del sistema y, en su caso, la aprobación inicial de los estatutos, de las bases de ejecución, en el supuesto que la iniciativa estuviera presentada o se hayan incorporado más del 50% de los terrenos afectados por el ámbito de la unidad de ejecución.

Y en tercer lugar la aprobación previa de la misma con apertura inmediata de información pública, por el plazo anteriormente comentado de veinte días, para la presentación de alegaciones con citación personal a los propietarios afectados que no la hayan suscrito, quienes podrán comparecer a los solos efectos de adherirse a la iniciativa en los términos previstos por esa cuando no se haya reunido el 50%.

Este es el procedimiento concreto para el caso de una iniciativa formalizada por un agente urbanizador puro, esto es por un particular no propietario.

De la determinación legal concreta no se recoge un plazo para la información pública, nosotros entendemos que el plazo debe ser de veinte días, porque es el previsto en los artículos 84 y siguientes de la LRJAPC en cuanto a la información pública, quedando al libre albedrío de la Corporación correspondiente la ampliación de este plazo, pero que nunca podrá ser menor que el citado por el carácter básico procedimental de la norma estatal, en tanto en cuanto desarrolla las competencias del artículo 149.1.18ª y del artículo 105 de la Constitución en cuanto a la audiencia a los interesados.

Esta iniciación de la información pública es consustancial al comienzo del procedimiento concurrencial de agente urbanizador, puesto que el resto de los supuestos anteriormente descritos pueden devenir en la conversión en un mero sistema de compensación en su modalidad tradicional, con presencia de empresas urbanizadoras en la Junta de Compensación, como ya posibilitaba el TRLSOU/92.

Pero en el supuesto de que se inicie la información pública nos encontraremos en un procedimiento claro de agente urbanizador en su modalidad andaluza.



Es en ese momento cuando se abre a la iniciativa empresarial la capacidad para concurrir en la gestión urbanística bajo esta modalidad, pudiéndose presentar en dicho momento las correspondientes iniciativas, debidamente afianzadas, que en caso de no formalizarse supondrán la pérdida a favor del Ayuntamiento de la caución, lo cual supone un exceso con respecto a las garantías generales de la contratación administrativa previstas en el TRLCAP.

Una vez presentadas las cauciones, anteriormente descritas, la Administración deberá fijar un plazo, no inferior a veinte días (lo que reafirma nuestra opinión sobre el plazo mínimo de este periodo), para presentar las alternativas anunciadas en el período de información pública señalado anteriormente, con determinación, sobre la base de la iniciativa presentada, de las condiciones mínimas que dichas alternativas deban cumplir.

Igualmente, y tras la finalización del plazo señalado, y previo estudio e informe de todas las iniciativas presentadas, el municipio deberá, dentro del mes siguiente, adoptar cualquiera de los acuerdos previstos en la Ley y en otro caso, aprobación de la alternativa que estime más procedente al interés general. Teniendo en cuenta, en su caso, las soluciones de gestión, ejecución y ordenación urbanística planteadas, y la superficie de suelo de los propietarios que respalden la alternativa. De igual forma, se procederá a la aprobación inicial de los estatutos y las bases de actuación de la alternativa seleccionada.

Con la aprobación definitiva de la iniciativa se iniciará, en las condiciones establecidas por ésta y el acuerdo municipal correspondiente, la gestión específica del sistema de compensación, a través de agente urbanizador, planteándose ya la reparcelación correspondiente y las entregas de los terrenos resultantes, sin perjuicio de la posibilidad en casos de incorporación sobrevenida de un urbanizador de que éste forme parte de la Junta de Compensación.

Esta modulación concreta proviene, tal y como señala Baena González<sup>33</sup>, de la dición de la enmienda presentada por el Grupo Andalucista, la número 101 en el procedimiento parlamentario, a fin de corregir una contradicción en el texto y eliminar la preferencia absoluta que se establecía por iniciativa del apoyo, por el respaldo mayor de la propiedad y que ha sido alabado por alguna doctrina<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Antonio Baena González, "Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía" Montecorvo SA, 2003. Pág. 384.

<sup>34</sup> Así Venancio Gutiérrez Colomina en "Urbanismo y Territorio en Andalucía" 2ª edición Thomson-Aranzadi 2003. Pág. 352, citando a José Manuel Merelo Abela "Los Convenios Urbanísticos de Planeamiento y Gestión. Presupuestos de ejecución del planeamiento. El Agente urbanizador". Ponencia jornada Torremolinos. Enero 2003.

En ese sentido el Grupo Andalucista argumentó que el respaldo de los propietarios debe ser un criterio más para determinar la mejor opción, pero no debe ser determinante y advertía que el texto finalmente modificado permitiría descartar la mejor opción para el interés público, presentando una alternativa que simplemente cuente con un metro cuadrado más de apoyo que aquella.

Debemos destacar que en el sentido de la iniciativa el propio artículo 131.4 de la Ley permite al municipio poder establecer y exigir el pago de una tasa por el examen, tramitación y resolución de las iniciativas, lo cual encaja en el marco de la regulación actual del artículo 20 del TRLHL que permite, en buena medida, el establecimiento de tasas por prácticamente cualquier servicio administrativo.

Cabe en último lugar dentro de la regulación del sistema de agente urbanizador del sistema de compensación hacer una referencia al papel del agente urbanizador en la Junta de Compensación. En ese sentido el artículo 134 de la LOUA en sus apartados 2º y 3º recoge el urbanizador o urbanizadores que hayan de participar con los propietarios en la gestión y financiación de la unidad de ejecución, antes, o después de su constitución en cualquier momento.

Cabe en ese sentido destacar dos momentos procesales sobre la incorporación del urbanizador en la Junta de Compensación:

1º) En primer lugar, sí la incorporación tuviese lugar después de que la Junta ya se hubiera constituido.

2º) En segundo lugar, antes de la constitución de ésta.

Por lo que respecta a la primera de las posibilidades la incorporación en este supuesto debe realizarse, tal y como afirma Vázquez Oteo<sup>35</sup>, conforme las previsiones recogidas expresamente en los estatutos de dicha Junta y si estos no contuvieran determinación suficiente, o no contuvieran ninguna determinación al respecto, deberá procederse a su modificación, la cual se regulará conforme el procedimiento previsto para la aprobación de los mismos.

---

<sup>35</sup> Alfonso Vázquez Oteo, Op. Cit. "El agente urbanizador" Pág. 800.

Dicha circunstancia la debemos recoger conforme lo previsto en el artículo 134.2 de la LOUA, que corresponde fundamentalmente a lo previsto en el antiguo, y actualmente supletorio, artículo 165.2 del Reglamento de Gestión Urbanística.

Si por el contrario todavía no se hubiera constituido todavía la Junta de Compensación el procedimiento será completamente distinto, puesto que conforme a la oferta realizada por el urbanizador, esta se constituirá en los términos y condiciones requeridas por dicha oferta y la adjudicación que otorgue el Ayuntamiento para la gestión del sistema.

Así el agente urbanizador se constituye como miembro fundador de la Junta de Compensación, asumiendo la responsabilidad de la reparcelación conforme al artículo 129 de la LOUA y la propia ejecución material de la urbanización en los términos del artículo 134.1 de dicha Ley, pudiéndose adherir los propietarios.

En ese sentido el sistema se proseguirá en régimen de aportación forzosa mediante reparcelación, sin más trámites con respecto de cuantos propietarios no hubiesen efectuado opción por la incorporación al sistema.

## VI. EL AGENTE URBANIZADOR EN EL SISTEMA DE COOPERACIÓN

Como ya hemos indicado anteriormente, junto al sistema de compensación, sistema de gestión privada por excelencia, la Ley Urbanística andaluza siguiendo la pauta de las legislaciones urbanísticas históricas en España prevé un sistema de carácter mixto, que es el sistema de cooperación, el cual también puede ser objeto de gestión mediante la técnica del agente urbanizador, tal y como se recoge expresamente en el artículo 123.1.b) de la Ley andaluza, puesto que permite la actuación mediante la concesión de la actividad de ejecución, con arreglo a las disposiciones de la propia Ley y sobre la base de la convocatoria del correspondiente concurso.

En ese sentido, debemos destacar que en la literalidad de la Ley no se hace mayor referencia al procedimiento específico de selección del agente urbanizador, por lo que de forma subsidiaria, y tal y como afirma Vázquez Oteo<sup>36</sup>, debemos tomar el procedimiento de selección previsto en el artículo

---

<sup>36</sup> Alfonso Vázquez Oteo, Op. Cit. "El agente urbanizador" Pág. 788.

118 de la LOUA, que regula la gestión indirecta de la expropiación a iniciativa de la Administración, en tanto en cuanto con carácter histórico igualmente en las fórmulas de gestión de la reparcelación, como instrumento del sistema de cooperación, siempre se han entendido supletorias y así lo consignan las diversas legislaciones autonómicas en su mayor parte hoy en día, las determinaciones de la legislación sobre expropiación.

En el sistema de cooperación, recordemos, la actuación es pública, pero sin privación de la propiedad al titular originario, por tanto la función que asumirá el urbanizador, salvo las potestades que por su naturaleza son indelegables y pertenecen a la Administración como la de policía con respecto a los propietarios y titulares de derechos resultantes de la unidad de ejecución, es la misma que tiene la propia Administración y que se resume en la definición prevista en el artículo 129 de la LOUA

Por su parte los propietarios que se mantienen en una situación pasiva, como si el sistema fuera gestionado por los propios servicios administrativos, tienen la obligación de realizar los deberes de cesión y equidistribución, así como abonar los gastos de urbanización y adicionalmente los gastos de gestión del sistema, en este caso, al urbanizador que asume esa función o papel en defecto de la Administración.

En esa línea los gastos que debe abonar el propietario con respecto a la urbanización son los previstos en el artículo 113 de la LOUA, en cuanto a los conceptos allí recogidos, y por otra parte y con carácter diferenciado, los específicos derivados de su gestión, disponiendo la Ley como esa interpretación que realizamos conforme a la regulación anteriormente señalada, que no puede superar el 10% de los gastos previstos para la propia urbanización.

El pago de dichas cantidades se posibilita en el artículo 124 de la Ley andaluza con carácter anticipado, así como el aplazamiento de las cuotas de urbanización que regulan casi todas las legislaciones autonómicas.

Así se recoge, entendemos que la posibilidad de cobrar por anticipado por la Administración se puede trasladar al agente urbanizador, en tanto en cuanto éste es un agente público regulado por el derecho público, como cualquier concesionario si ha sido debidamente seleccionado a través del procedimiento licitatorio aplicable en cada caso. Aplicándose idénticas reglas, salvo la posibilidad del cobro por vía de apremio, que como supone un ejercicio de autoridad, esto es una potestad inexcusable, esta exclusivamente reservada a la Administración correspondiente, pero esta no tiene porque revisar los con-

dicionantes o circunstancias, sino simplemente actuar y realizar los mandamientos de apremio correspondientes, para proceder al inicio del cobro ejecutivo de las cantidades.

En cuanto al pago por anticipado, la legislación andaluza se limita al pago con carácter anticipado en metálico de los gastos de urbanización, sin embargo tal y como afirma Vázquez Oteo<sup>37</sup>, no debemos olvidar que se retribuye mediante suelos edificables y el propietario abona totalmente su precio en el momento de aprobación definitiva del proyecto de reparcelación. Por lo tanto, es evidente, que esta transmisión por parte de las parcelas resultantes del proyecto de reparcelación al urbanizador, que inicialmente correspondían a las fincas originarias a los propietarios, implica un pago anticipado porque el urbanizador recibe, tal y como afirma el citado autor, la parcela resultante del propietario antes de cumplir su obligación de urbanizar. Lo cual supone una variación del modelo general de las contrataciones administrativas, incluso en la versión más generosa del pago por “Certificaciones”.

En ese sentido, y no como pago anticipado, sino una vez aprobado el proyecto de reparcelación, el agente urbanizador puede convenir con los propietarios el pago del precio de ejecución de las obras a través de dos procedimientos: o mediante la enajenación del suelo edificable a favor del urbanizador, o a través de la adjudicación a dicho urbanizador del aprovechamiento lucrativo, de edificabilidad, u obras resultantes de la edificación.

Por lo que se refiere a las relaciones de los integrantes de la ejecución urbanística con la Administración en este sistema peculiar de agente urbanizador subsidiario de la cooperación, debemos distinguir, por una parte las relaciones de la Administración con los propietarios, que serán en todo caso de actuación dealzada como supervisora y directora de todo el proceso urbanístico, tal y como se recoge expresamente en el artículo 4º de la Ley 6/1998 estatal, y de garantías de la concreción de los derechos especificados en la oferta y adjudicación realizada hacia el concesionario, en este caso agente urbanizador.

Por otra parte en cuanto a las relaciones del propio agente urbanizador con la Administración, debemos señalar que nos encontramos ante una relación de derecho público a través de un contrato, o circunstancia análoga, en las cuales nos encontraremos, por una parte, con las determinaciones expresamente contenidas en los ya referidos acuerdos de adjudicación y oferta vin-

---

<sup>37</sup> Alfonso Vázquez Oteo, Op. Cit. “El agente urbanizador” Pág. 790.

culante del agente urbanizador, y por otra parte con las relaciones generales de supeditación a la ley y al derecho de todos los gestores y en este supuesto específicamente del agente urbanizador, el cual deberá cumplimentar las determinaciones de la Ley andaluza y del resto de la legislación aplicable a su puesto, incluyendo, a nuestro juicio, supletoriamente las funciones que recogidas en el TRLCAP y en el Reglamento General de Contratación, aprobado por Real Decreto 1098/2001, se determinen en la legislación de contratos administrativos.

## VII. EL AGENTE URBANIZADOR COMO GESTOR INDIRECTO DEL SISTEMA DE EXPROPIACIÓN

La última de las modalidades que prevé la legislación andaluza de actuación de agente urbanizador es la referida a su implicación en la expropiación, que es la principal aportación en el derecho autonómico comparado de Andalucía en esta materia, calificada por la doctrina<sup>38</sup> como “interesante”

Circunstancia esta novedosa, en cuanto a la posibilidad de que se inste una expropiación por un particular, lo cual hace más que discutible el concepto de utilidad pública e interés público previsto en la Constitución Española en su artículo 33, aunque debemos recordar que ya desde la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 el concepto de beneficiario de las expropiaciones queda bastante difuso y remitido a la regulación administrativa particular de cada una de las situaciones.

A tal efecto debemos recordar que en el artículo 117.a) de la LOUA se vuelve a recoger el carácter subsidiario de este procedimiento de la facultad de los particulares, puesto que puede ejercer la iniciativa como agente urbanizador cualquier persona física o jurídica que haya instado la declaración de incumplimiento de deberes urbanísticos en el sistema de ejecución por compensación. Limitándose esta posibilidad a que no haya perdido el interesado la condición de agente urbanizador en esta u otras actuaciones por causa del incumplimiento de los deberes urbanísticos, lo cual parece bastante lógico.

Esta modalidad es obligatoria, tal y como recuerda Baena González<sup>39</sup>, en caso de sustitución del sistema de compensación tras haberse seguido el pro-

---

<sup>38</sup> En ese sentido Santiago González-Varas Ibáñez “Urbanismo y ordenación del territorio” 3ª edición, Thomson. Civitas 2006. Pág. 272.

<sup>39</sup> Antonio Baena González, Op. Cit. “Ley de ordenación urbanística de Andalucía” Pág. 354.

cedimiento de declaración de incumplimiento, iniciado a instancias de la parte interesada en asumir la gestión de la actuación urbanizadora.

Por tanto cabe la concesión de la urbanización en un sistema de expropiación sin que haya una previa instancia de un particular o agente urbanizador, circunstancia ésta que no coincide con la figura exacta del agente urbanizador, en tanto en cuanto nos encontramos con un mero concesionario de una expropiación, circunstancia ésta ya prevista por el TRLSOU/92, incluso en cuanto al pago en parcelas resultantes.

Ahora bien la Ley andaluza en su artículo 116 en los términos redactados por la Ley andaluza 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, recoge dentro de las formas de gestión al sistema de expropiación mediante la gestión indirecta en todas sus modalidades, como aquella en la que se confiere la actividad de ejecución al agente urbanizador mediante la convocatoria del correspondiente concurso con arreglo a lo dispuesto en la Ley. Por lo tanto no diferenciando entre ejecución a instancias del propio urbanizador o por propia iniciativa de la Administración, circunstancia simplemente reconocible en la diferenciación de los procedimientos de los artículos 117 y 118 de la norma andaluza.

Cabe, por tanto, en el sistema destacar dos procedimientos complementarios: por un lado, el de incumplimiento de los deberes urbanísticos previa sustitución del sistema en el supuesto de que no fuera fijado directamente, única posibilidad para actuar como el sistema clásico de agente urbanizador, esto es el previsto por el artículo 117 como gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa del agente, y en todo caso para las dos modalidades, la de a iniciativa del agente y la de iniciativa de la Administración mediante el procedimiento de selección del contratista, esto es el de la determinación de que urbanizador va ejecutar el sistema.

Así en primer lugar, tal y como destaca el reiteradamente citado Vázquez Oteo<sup>40</sup>, dicha sustitución no es automática, puesto que ha de mediar un procedimiento previo de declaración de incumplimiento, del que puede resultar la sustitución del sistema de compensación y en el supuesto de que se escoja la expropiación en el nuevo sistema como sucesor, la adjudicación de la ges-

---

<sup>40</sup> Alfonso Vázquez Oteo, "La gestión indirecta del sistema de expropiación: el agente urbanizador" capítulo integrante del libro colectivo "Derecho urbanístico de Andalucía" dirigido por Enrique Sánchez Goyanes. El Consultor de los Ayuntamientos, 2005.

tión del sistema a un agente urbanizador cuando ocurran los presupuestos que más adelante indicaremos.

Esta circunstancia supone, a juicio de Martínez García<sup>41</sup>, el considerar que no favorece dicha circunstancia en ningún caso a un fomento de la iniciativa del agente urbanizador.

El procedimiento de declaración de incumplimiento de los deberes está regulado expresamente en la Ley en los artículos 109 y 110, aunque la señalada regulación legal remite a un futuro desarrollo reglamentario.

Nos encontramos, por tanto, ante un supuesto, en el caso de que siga adelante la expropiación, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, circunstancia ésta que permite el artículo 33 de la Constitución, en cuanto a la limitación por dicha función social del contenido del derecho de propiedad y la habilitación expropiatoria del propio artículo sobre posibilidad de privación por razones de interés social, circunstancia esta que en el ámbito urbanístico está hoy expresamente reflejado por el artículo 34 de la Ley 6/98, que remite a los preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954<sup>42</sup>.

El procedimiento se puede iniciar, como todos, conforme la LRJPAC, de oficio, o a instancia de parte, siendo preceptivo el inicio a instancia de parte, en los supuestos que se pretenda optar a la gestión indirecta a iniciativa del agente urbanizador.

En este caso el artículo 110.1 exige que esa instancia sea realizada mediante denuncia, circunstancia ésta sobre la cual cabría señalar las determinaciones sobre el contenido de ésta. No obstante esta claro que conforme la habilitación del artículo 304 del TRLSOU/92 sobre la acción pública en materia de urbanismo no existiría ningún inconveniente, como de hecho así ha sido incluido en la legislación específica de la Comunidad Autónoma andaluza, so-

---

<sup>41</sup> S. Martínez García, "La ejecución de los instrumentos de planeamiento" dentro de la obra colectiva "Derecho urbanístico de Andalucía" dirigida por Íñigo del Guayo Castilla y el propio S. Martínez García, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003.

<sup>42</sup> Con respecto a la expropiación vid Francisco López Menudo, Juan Antonio Carrillo Donaire y Emilio Guichot Reina "La expropiación forzosa" Editorial Lex Nova 2006, y más concretamente en urbanismo Juan Ramón Fernández Torres "Estudio integral de las expropiaciones urbanísticas" 2005 Thomson-Aranzadi.



bre la posibilidad de que se denuncie por parte de un tercero no propietario que no sea Administración como es el interesado en promover la urbanización en su condición de agente urbanizador, el citado incumplimiento.

Así el propio artículo 6º de la LOUA regula la participación en la actividad urbanística y recoge el derecho a exigir el cumplimiento de ésta a los ciudadanos, con carácter general.

Una vez tramitado el procedimiento y establecida la resolución sobre incumplimiento, se inicia el sistema propiamente dicho sobre gestión indirecta por concesión, en el cual cabe destacar los dos modelos ya referidos de iniciativa del agente urbanizador y de iniciativa de la Administración.

En el primero de los casos el artículo 117 recoge junto a la obligación que sea instada en el procedimiento anteriormente comentado la declaración de incumplimiento de los deberes urbanísticos del sistema de compensación por parte del futuro agente urbanizador, una serie de terminaciones en relación con la iniciativa y con la aprobación previa municipal, que incluirá la información pública y en su caso la presentación de alternativas.

El procedimiento concreto se remite en el artículo 117 a un ulterior desarrollo reglamentario, aunque bajo esas dos bases procedimentales debemos destacar que la iniciativa requiere en primer lugar el requisito previo, anteriormente comentado, de que el promotor haya instado la declaración de incumplimiento de deberes urbanísticos y que no hubiese sido apartado de la condición de agente urbanizador, en esa u otras actuaciones por incumplimiento de dichos deberes urbanísticos.

Y en segundo lugar, con respecto a dicha iniciativa establece una serie de documentos y concreciones que podemos enumerar en cinco de ellas:

a) La valoración de los terrenos incluidos, con la fijación de un precio en función de los criterios establecidos en la legislación general aplicable, que en este caso deberá de ser la legislación estatal conforme a las competencias sobre las valoraciones recogidas de la STC 61/1997 y en la actual Ley de suelo estatal 8/2007, de 28 de Mayo<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> El régimen de valoraciones es el que mayor transformación experimenta en la ley con respecto al sistema de la LRSV 6/98, puesto que entiende tan solo dos situaciones de suelo: rústico y urbanizado, valorándose todo suelo no efectivamente urbanizado como rústico, independientemente de su situación en el planeamiento, con un posible factor corrector por proximidad.

En base a dicha valoración la oferta de compra y pago del precio en dinero o en especie, mediante la entrega de bienes de naturaleza urbanística. Esa entrega de bienes de naturaleza urbanística no especifica cuales de ellos serán, y por tanto podemos hablar de terrenos directamente urbanizados, de terrenos pendientes de urbanización, de aprovechamientos urbanísticos y de cualesquiera otras fórmulas que permita nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte también se permite el pago mediante permuta con parcelas edificables, como ya hemos señalado, y con la integración en el proceso urbanizador mediante la aportación de suelo, dinero, o ambas cosas.

Con carácter general la Ley permite un criterio muy amplio en cuanto a las fórmulas de pago, puesto que permite igualmente cualquier otro medio aceptado en derecho para realizar los pagos previstos en esa valoración, eso sí sin menoscabo del valor económico de los terrenos y que permita un aumento o beneficio para el interés urbanístico general, cuestión ésta que al ser un concepto jurídico indeterminado, deberá ser precisado en su momento por vía jurisprudencial, porque el interés urbanístico es muy diferente en la Costa del Sol que en los Olivares jienenses.

En ese sentido la elección del modo de pago corresponderá, en su momento, al expropiado por analogía con el principio expropiatorio, que exige el consentimiento del expropiado para el pago en especie correspondiendo, además en este caso, a la legislación expropiatoria general dicha determinación, no pudiendo ser alterado por la legislación autonómica de las diferentes Comunidades, al menos a nuestro juicio.

b) El segundo de los contenidos de la oferta según la Ley es la documentación técnica relativa al proyecto de urbanización, con una descripción de las obras a realizar en ese sentido, y en su caso las de edificación, e indicación de los costes de ejecución estimados de conformidad con las previsiones recogidas en el artículo 113 de la Ley, que se ocupa de determinar todos y cada uno de los costes de urbanización con respecto a las obras de vialidad, las de saneamiento, instalación y funcionamiento de servicios públicos, ajardinamiento y arbolado, redacción técnica y anuncios preceptivos de la tramitación administrativa, gestión del sistema, indemnizaciones a favor de los propietarios y titulares de derechos, incluidos los de arrendamiento, realojo y retorno de los residentes habituales, y en su caso, si así lo prevé el planeamiento, además de las obras de infraestructuras y servicios técnicos en la unidad de ejecución que sean precisas, tanto para ser consideradas adecuadas las redes de la unidad a las generales, como para el mantenimiento de la funcio-

nalidad de éstas cuando ello así proceda, dependiendo del tipo de suelo ante el que nos encontremos.

b) El tercero de los requisitos de la oferta es la inclusión de las fases y plazos en que se compromete el desarrollo del sistema de urbanización, que conlleve la actuación.

Este compromiso tiene un carácter de oferta en los términos que analógicamente podemos recoger de la legislación contractual, siendo de aplicación supletoria lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de Expropiación Forzosa, que al regular la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, establece que el beneficiario de la expropiación por incumplimiento no podrá tener un plazo superior para cumplir con la obligación desatendida que tuvieron los demás expropiados.

Por lo tanto la oferta tendrá, al menos, ese límite temporal en cuanto a la autonomía de la voluntad para realizarla.

d) El cuarto de los requisitos es la acreditación de la solvencia económica del agente urbanizador y la inclusión de una garantía económica para el desarrollo de los trabajos.

Dicha garantía no puede ser inferior al 7% del costo de las obras de urbanización.

En ese sentido debemos destacar que la garantía es, a nuestro juicio, en cuanto a la acreditación de la solvencia económica un requisito insustituible, en tanto en cuanto le será de aplicación la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, no pudiendo ser adjudicataria de ninguna oferta y teniéndose ésta por no puesta, en caso de que no se acredite debidamente la solvencia económica, la cual se podrá realizar, a nuestro juicio, con cualquiera de las fórmulas previstas en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

No obstante, Vázquez Oteo apunta que al no tener carácter básico el referido artículo 16 TRLCAP, el desarrollo reglamentario de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía podrá establecer los medios de acreditación que estime convenientes, que a nuestro juicio deberían coincidir con los previstos por la legislación estatal de contratos puesto que sino, nos podríamos encontrar con una desigualdad en relación con la exigencia para obras municipales no instadas por este procedimiento, de unos requisitos y para este pro-

cedimiento sobre dichos requisitos de solvencia, cuando sustancialmente nos encontramos ante una actuación urbanizadora.

Cuestión distinta es la garantía económica que se exige en cuanto a las obras de urbanización que la Ley establece, como hemos visto, en el 7% del coste, mientras que la legislación de contratos exige un 2 ó un 4 %, dependiendo si es garantía provisional o definitiva.

En este caso existe una larga práctica legislativa, estatal y autonómica, de establecer garantías mayores sobre el montante de las obras de urbanización para, a su vez, posibilitar la ejecución final, ante la multitud de problemáticas derivadas en su momento del incumplimiento de estas obras de urbanización, y los consiguientes perjuicios hacia los ciudadanos.

En ese sentido la garantía no es una garantía de carácter contractual sino urbanística, que ha sido establecida, como indicábamos, en muchas legislaciones autonómicas.

e) Finalmente el quinto de los requisitos que debe contener la iniciativa son las previsiones que se consideren pueden suponer una mejora o aliciente, para estimar dicha oferta.

En ese sentido la Ley recoge una enumeración entendemos, valga la redundancia, como enunciativa y no limitativa de aportaciones respecto a las previsiones de la ordenación vigente; relativas al patrimonio público del suelo, dotaciones, etc... O ventas de solares o edificaciones, así como un título general descriptivo de otras concretas que beneficien a la corregida.

Así debemos equiparar dichas previsiones, en relación con la legislación de contratos, con los supuestos de mejoras a las condiciones legales existentes, en vez de ser con respecto a los pliegos de condiciones son contra la ordenación y legislación urbanística aplicable.

Como no podía ser menos desde un punto de vista formal en un procedimiento que posteriormente va ser concurrencial y que tiene un importante trasfondo económico, dichas condiciones, sobre todo las de la oferta de compra, fases y los plazos de los trabajos y otras previsiones se presentan de forma inexcusable en plica cerrada, circunstancia ésta que cumplimenta cualquier determinación en relación con las disposiciones europeas sobre contratación, sobre el respecto.

La segunda de las previsiones a tener en cuenta es sobre el procedimiento concreto de tramitación de la iniciativa, y fundamentalmente en ese sentido debemos distinguir dos fases: una la previa aprobación de ésta en su caso, y posteriormente la fase de adjudicación de la concesión.

En primer lugar la iniciativa debe ser examinada, como es lógico, por los servicios municipales que previos los informes municipales deben de presentar al órgano competente para la tramitación, que conforme a la legislación básica del artículo 21.1.j) de la Ley 7/85, será el Alcalde.<sup>44</sup>

En ese caso este deberá resolver, conforme a lo dispuesto en el artículo 117.B).a) de la LOUA, sobre su aprobación previa, debiendo notificarla a todos propietarios de los terrenos expropiados y exponerla a información pública para la presentación de alegaciones.

La información pública requiere, a nuestro juicio, de publicación tanto en el Boletín Oficial de la Provincia, como en uno de los Diarios de mayor tirada de esta.

Es durante el procedimiento de información pública cuando concurre el segundo de los procedimientos a que hemos hecho referencia anteriormente, esto es la selección del concesionario, puesto que durante dicho periodo de información pública cualquier interesado en asumir la gestión como agente urbanizador puede anunciar la intención de formular alternativa, prestando a tal efecto la garantía en la cuantía que se debe determinar reglamentariamente.

Dicha garantía, a nuestro juicio, no podrá ser superior, salvo establecimiento por dicha vía reglamentaria de una prima a favor del que inste la iniciativa, a la cantidad depositada por el denunciante originario que promueve la iniciativa.

Tras la finalización del periodo de información pública se debe fijar un plazo, que no debe ser inferior a veinte días, para la presentación formal de esas iniciativas anunciadas.

---

<sup>44</sup> Con respecto al Alcalde y sus funciones véase Calonge, Antonio. Y González del Teso, Teodosio". *El Alcalde, elección y destitución*". Ed. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1997.

En ese sentido la presentación de garantía cubre el supuesto de que se intente torpedear, ralentizar o evitar la actuación mediante agente urbanizador, especialmente por parte de los antiguos propietarios o personas con otros intereses, por lo que en caso de no presentación de la iniciativa en plazo, el que hubiera anunciado ésta perderá la caución a favor del municipio.

Por lo tanto en el supuesto de que no se presente caución en ningún caso, no tendrá el anuncio ningún efecto, ni se perfeccionara ese anuncio de iniciativa.

En el supuesto de que hubiese diversas iniciativas, la Administración deberá de decidir conforme a los criterios legales de adjudicación previstos en el artículo 119.1 de la Ley, en los cuales se prefiere la que en coherencia con el entorno y ámbito donde se localice genere más beneficios para la colectividad, proponga términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, estableciendo incentivos, garantías o posibilidades de colaboración con los mismos; proponga un ámbito de actuación más idóneo; contenga las obras de urbanización más convenientes, asumiendo las calidades y los costes de las obras más adecuados para su ejecución; así como la oferta que se obligue a plazos de desarrollos más breves y compromisos más rigurosos.

A nuestro entender, a excepción del compromiso y su valoración sobre la oferta que establezca los plazos más breves, el resto de los criterios, no pueden ser considerados como tales criterios. Desde luego contradicen claramente los previstos por el artículo 86 del TRLCAP para los supuestos de concurso, entrando, claramente, en conceptos jurídicos indeterminados que aumentan exponencialmente las potestades discrecionales de que goza la Administración para la selección de sus contratistas.

La formalización de la adjudicación, una vez que esta se produzca por parte de la Administración, se realiza mediante la firma del correspondiente convenio urbanístico entre la Administración actuante y el agente urbanizador, sin necesidad de esta de someter dicho Convenio a información pública o trámite otro alguno, circunstancia ésta que podría ser criticada por la falta de transparencia, pero que entendemos como consecuente dada la información pública previa de la oferta y selección de ésta.

En este sentido debemos señalar que al encontrarnos ante un sistema contractual, quiérase o no al ser un contrato administrativo especial, que conforme al TRLCAP y en el futuro a la Ley de Contratos del Sector Público conforme al proyecto de Ley, actualmente en tramitación, deberá de pu-

blicarse el adjudicatario y recogerse expresamente, en su caso, en la página Web municipal.

El artículo 119.1.2<sup>a</sup> prevé una posibilidad de otorgamiento conjunto a dos o más oferentes, previo acuerdo entre los mismos, y aceptación por la Administración actuante de los contenidos de dicho acuerdo.

Esta circunstancia puede ser, a nuestro juicio, foco de grandes problemas, puesto que en primer lugar, esos acuerdos pueden suponer limitaciones a la libre competencia puesto que nos encontraríamos con acuerdos que establecerían limitaciones al principio de libre empresa y competencia<sup>45</sup>.

En segundo lugar, pese a que se establece una necesidad e aprobación por parte de la Administración, eso alteraría, los acuerdos, el principio de concurrencia originaria, puesto que una vez que se presentara la oferta, no procede conforme a la legislación de contratos habitual o corriente, una alteración de éstas o una modificación por acuerdo entre los licitadores, puesto que para eso podía haberse llegado a un acuerdo con carácter previo.

Este aspecto es bastante criticable por esa adulteración del mercado, que puede tener sus consecuencias, y esa vulneración de los principios de la contratación administrativa.

Una vez establecido el convenio correspondiente para uno o varios adjudicatorios, la propia adjudicación determina el deber de presentar el proyecto de urbanización, en el que sólo se deben asumir, lógicamente, las condiciones de adjudicación que son las previstas en la oferta en su momento, así como la iniciación de esta actividad de ejecución material y/o en su caso, del procedimiento expropiatorio.

Debemos señalar que tanto los criterios de concesión, como la formalización de la adjudicación de la concesión y las consecuencias de éstas tienen idéntica regulación, tanto para los supuestos de que ese concesionario hubiera instado el sistema originariamente, o para los supuestos en que la Administración sea la actora de la concesión, sin perjuicio de las posibilidades que más adelante veremos.

---

<sup>45</sup> Un estudio de las actuales determinaciones en materia de competencia en el estado autonómico lo tenemos en Javier Guillén Caramés "libre competencia y estado autonómico" Marcial Pons 2005.

La mayor singularidad de la gestión indirecta por concesión del sistema a iniciativa de la Administración, además de la regulación simplemente enunciativa del artículo 118 que remite nuevamente a una disposición reglamentaria de desarrollo, es que nos encontramos con la necesidad de que exista un pliego de condiciones para ejecución de la concesión, debiendo cumplir éste los requisitos previstos en dicho ulterior desarrollo reglamentario, en cuanto compromisos y obligaciones del concesionario, debiendo contener las ofertas los mismos requisitos, que el supuesto anteriormente narrado.

Pueden presentarse a dicho procedimiento concurrencial, cualquier persona física o jurídica interesada en asumir la gestión de la acción urbanizadora, que igualmente no hubiera perdido la condición de agente urbanizador en otras actuaciones por causa de incumplimiento de los deberes urbanísticos, tal y como hemos visto anteriormente.

En este supuesto no se plantean requisitos de secuencia técnica de ningún tipo, pese a que se habla del pliego de condiciones, por lo cual existe una desconexión evidente, entre legislación de contratos de las Administraciones Públicas y la propia legislación urbanística andaluza.

Debemos resaltar nuevamente la existencia de una potenciación del propietario originario, en cuanto a la capacidad de la gestión del sistema, incluso de expropiación, salvo en el supuesto de que nos encontremos en una sustitución del sistema de compensación, como en el caso anteriormente narrado de la gestión por expropiación a iniciativa de agente urbanizador.

Salvo en esa circunstancia los propietarios, como ya indicábamos, en caso de que sea único y represente como mínimo el 50 % de la superficie de esta unidad tendrán un derecho preferente a la adjudicación, siempre que su oferta iguale a la más ventajosa de entre las presentadas, quedando obligado a constituirse en sociedad mercantil, u otra entidad con personalidad jurídica en caso de resultar adjudicataria.

Como ya hemos visto los criterios de adjudicación son muy etéreos, con lo cual el concepto de oferta más ventajosa, aparte de ser indeterminado, puede ser incluso arbitrario, pero en todo caso lo que es discrecional, por lo menos a nuestro juicio.

Otro aspecto igualmente coercitivo y criticable es la obligación de que esos propietarios tengan que adoptar una forma jurídica específica, optándo-



se por la sociedad mercantil, pero dejando a otras entidades con personalidad jurídica también esa posibilidad.

Debemos destacar que, por ejemplo, las comunidades de bienes que tan sólo tienen personalidad jurídica a efectos tributarios, y raramente lo tienen a efectos urbanísticos, pudieran también ser una fórmula viable. Pero desde un punto de vista de eficacia administrativa es reseñable esa actuación coactiva por parte de la Administración, que si bien permite al antiguo propietario volver a gestionar su suelo, también le condiciona con esa obligación.

En ese sentido esa obligación se relaciona con la posibilidad de que junto a los propietarios haya terceras personas que se incorporen a la sociedad para contribuir a la financiación de las obras, circunstancia ésta prevista por el artículo 118. "in fine" de la LOUA.

El resto del procedimiento no tiene singularidades específicas, puesto que el justiprecio y su fijación se realizan conforme las determinaciones específicas de la legislación de expropiación forzosa y valoración urbanística, pudiéndose realizar por mutuo acuerdo, o por acuerdo de la comisión provincial de valoraciones.

Igualmente las reglas de liberación de la expropiación y los requisitos, como consecuencia del incumplimiento del procedimiento de las obligaciones, derivadas en los términos establecidos por la resolución correspondiente liberatoria de la expropiación.

En la ejecución pura y dura el agente urbanizador, ya sea el que haya instado o sea un concesionario, o un oferente alternativo correspondiente, deberá de ejecutar las obras de urbanización en los términos de la oferta o adjudicación correspondiente, recogidas ambas en convenio urbanístico, y una vez realizadas las citadas obras de urbanización cobrarán estas en parcelas, liquidando el sistema previa la aprobación de la Administración, circunstancia esta que se debe recoger para evitar problemas de aplicación supletoria de estas reglas urbanísticas, en el convenio correspondiente.

Debemos destacar tal y como indica Gutiérrez Colomina<sup>46</sup> que la regulación tan general que se contiene en la LOUA, puede ser insuficiente para di-

---

<sup>46</sup> Venancio Gutiérrez Colomina. Op. Cit. pág 345.

señar al menos los elementos claves que han de regir la actuación del agente urbanizador. Existen cuestiones importantes que no tienen una clara regulación. Así por ejemplo cabe preguntarse, ante la ausencia de regulación, hasta qué punto responderá el urbanizador si el justiprecio supera sensiblemente el importe ofertado en su proposición por el urbanizador.

## VIII. CONCLUSIONES

A la vista de las determinaciones legales analizadas para el caso concreto de Andalucía, y en general la sistemática reguladora de la figura de “Agente urbanizador” debemos destacar el éxito de esta, al menos desde el punto de vista de la traslación al ordenamiento positivo, puesto que las diferentes leyes estatales posteriores a su ideación; la Ley 6/98 y la Ley de Suelo 8/2007, le han dado específica cobertura avalando la participación de particulares no propietarios, con un papel activo, en la ejecución del planeamiento.

Igualmente las diversas CCAA y singularmente la Andaluza han incorporado en mayor o menor medida esta técnica de forma o bien tímida como modalidad específica del contrato de concesión de obra pública del TRLCAP, o bien como eje central de la gestión urbanística.

Entendemos que la bondad de este sistema y su éxito ya en la vía práctica de la generalización de su uso y el consenso “social”, sobre su bondad, corresponde como casi todo en la vida a un término intermedio; esto es la vía de Andalucía y la mayor parte de las CCAA que propician el sistema como modalidad subsidiaria de los sistemas tradicionales de ejecución del planeamiento.

En resumen que el propietario no “gestor urbanístico” tenga al menos la oportunidad de tramitar la transformación del suelo, pero que ante su renuncia o la falta de medios por parte de la Administración actuante sea posible la intervención de la sociedad sin privación de la propiedad (agente en compensación o cooperación) o como gestor y beneficiario de la privación de ésta (expropiación).

Ahora bien, el sistema no está exento de críticas, tal y como reconoce el propio González-Varas<sup>47</sup>, puesto que el problema, reduplicado con la nue-

---

<sup>47</sup> Santiago González-Varas Ibáñez. Op. Cit.

va de ley de suelo 8/2007, de 238 de Mayo, supone que la determinación del precio, al menos en un principio de las fincas sujetas al proceso urbanístico, corresponde a una parte “interesada” que no goza de la neutralidad y objetividad que se le presupone a los funcionarios públicos.

Igualmente cabe resaltar la necesaria adaptación, imprescindible, al sistema contractual público derivado de la directiva europea 18/2004/CCE y en concreto al igual, ante el proceso de tramitación parlamentaria proyecto de ley de contratos del sector público.

Por lo que respecta al caso analizado de Andalucía debemos reincidir, coincidiendo con Pérez Marín<sup>48</sup> y Olmedo Álvarez<sup>49</sup>, sobre que el agente urbanizador debe plantearse desde postulados que no solo propugnen procedimientos y gestiones eficaces, sino también que se muestren respetuosos con los derechos e intereses que se suscitan por las diversas partes como consecuencia de la urbanización.

---

<sup>48</sup> Antonio Pérez Marín. “Los convenios urbanísticos, el agente urbanizador y otras figuras afines” dentro de la obra colectiva “Jornadas de reflexión sobre la LOUA” celebradas en Sevilla los días 15 al 16 de Abril de 2004. Comares. Granada 2007.

<sup>49</sup> Julio Olmedo Álvarez Op. Cit. Pág. 328.



JURISPRUDENCIA





# COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

## **Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 2) de 7 de marzo de 2006**

Vivimos tiempos en los que la única posibilidad de restablecer el Estado de Derecho la tiene la jurisprudencia. Emerge la oportunidad del discurso de Otto Bachoff “Jueces y Constitución”, cuya calidad no ha dejado de brillar desde la ya lejana fecha de su publicación.

En el marco descrito se inscribe la Sentencia de 7 de marzo de 2006 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla (Sección 2ª) siendo Ponente el Ilmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández. La riqueza de su fundamentación y la actualidad de su doctrina hacen de esta Sentencia un texto de estudio obligado en la amplia materia que aborda, por lo que se transcribe a continuación sin más comentario.

**JUR 2006\160781**

Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2), de 7 marzo 2006

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa

Recurso contencioso-administrativo núm. 2574/2003.

**Ponente:** Ilmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández.

En la ciudad de Sevilla, a 7 de marzo de 2006.

Vistos los autos 2574/03, seguidos ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en el que han sido parte actora Paradores de Turismo de España, representada por la Proc. Sra. Pemán Domeq, y demandada la Consejería de Obras Públicas y Transportes, representada y defendida por el Sr. Letrado de la Junta de Andalucía; actuando como codemandados la entidad Dintel Domus, SA, representada por la Proc. Sra. Berjano Arenado; y el Ayuntamiento de Ayamonte, representado por el Proc. Sr. Arredondo Prieto. Turnándose la po-

nencia al Ilmo. Sr. D. José Antonio Montero Fernández, se ha dictado esta en base a los siguientes

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO** Interpuesto el recurso Contencioso-Administrativo, se presentó la demanda dentro del plazo legal.

**SEGUNDO** La parte demandada en su contestación a la demanda solicitó una sentencia confirmatoria de las Resoluciones recurridas. A lo que se adhirieron las partes codemandadas.

**TERCERO** Las partes presentaron en tiempo sus escritos de conclusiones.

**CUARTO** Señalado día para su votación y fallo esta tuvo lugar con el resultado que a continuación se expone.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO** El presente recurso se interpone contra resolución de 29 de mayo de 2003 de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Huelva, aprobando definitivamente la modificación nº 39 de las Normas Subsidiarias del Planeamiento, del término municipal de Ayamonte, publicado en el BOP de Huelva nº 225, de 30 de septiembre.

Es necesario destacar, que la aprobación definitiva se hizo condicionada a la subsanación de deficiencias, entre las que expresamente se encontraba la de «En relación con el sistema viario las Normas Subsidiarias vigentes, si bien de forma un tanto genérica, señalaban en el plano de clasificación de suelo un nuevo vial que discurre paralelo a las Ribera del Guadiana y llega, perpendicular a ella, a la conexión de la Autovía A-49. En este sentido los terrenos que incluye la Modificación propuesta quedan afectados por parte de este trazado sin que esta circunstancia tenga su reflejo ni en la documentación gráfica ni en la ficha de determinaciones urbanísticas y gestión de la misma, lo que habrá de aclarar». Aprobación condicionada permitida en el art. 132 del RP (RCL 1978, 1965).

Pues bien, a pesar de las alegaciones de la parte actora, sobre la no subsanación de defectos y en su caso su falta de publicación, ha de convenirse con las partes demandada y codemandadas, con aportación de copia por parte de la entidad Dintel Domus, SA, que en cumplimiento de la resolución de 29 de



mayo de 2003 de' Modificación n° 39, objeto del presente recurso, la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo, procedió en 31 de julio de 2003 a aprobar definitivamente la Modificación con subsanación de los defectos y cumplimiento de las condiciones impuestas, resolución publicada en el BOP de Huelva de 20 de diciembre de 2003, en concreto y en lo que nos interesa, respecto del sistema viario se puede leer lo siguiente «respecto de las consideraciones emitidas en la Resolución en relación al sistema viario se indica en el documento del Texto Refundido que su ejecución y desarrollo en el ámbito del Plan corresponde a la Junta de Compensación. Asimismo por la Corporación Municipal se remite escrito en el que se constata, que se ha realizado el encargo de la ejecución del proyecto del vial desde el municipio hasta el enlace con la carretera, que une el municipio con la autovía y que con posterioridad se firmará un Convenio de Ejecución entre el Ayuntamiento y las partes implicadas procediéndose a la tramitación del instrumento de planeamiento preciso». Contra esta resolución la parte actora no ha interpuesto recurso alguno, ni ha hecho extensivo el recurso a la misma. Como bien, señalan las partes demanda y codemandadas, al menos, sobre esta cuestión el recurso ha perdido su objeto, en tanto que condicionada la aprobación definitiva en los términos visto, evidentemente corregido el defecto apuntado, se ha producido una satisfacción extraprocesal en este punto, en tanto que el defecto examinado y sobre el que basa en parte su impugnación la actora ha desaparecido y ha sido sustituido por las nuevas determinaciones vistas, y dado que respecto de la resolución de 31 de julio de 2003 no se ha extendido el recurso, sobre su corrección y su virtualidad no es posible entrar en el presente recurso por no ser objeto del mismo.

**SEGUNDO** La alegación de la demandada de inadmisibilidad por no presentar la tasa judicial, debe rechazarse de plano, basta recordar que los instrumentos de planeamiento, en este caso una Modificación de unas Normas Subsidiarias, convertidas en plan general de ordenación urbanística, goza de la naturaleza de disposición de carácter general.

**TERCERO** Dicho lo anterior el objeto del presente recurso queda reducido a examinar la vulneración, que afirma la parte actora, de la Ley 4/89, de 27 de marzo (RCL 1989, 660), de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, del Real Decreto 1997/95, de 7 de diciembre (RCL 1995, 3504 y RCL 1996, 1689), por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de marzo de 1992 (LCEur 1992, 2415), relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Legislación de un mercado ca-

rácter medio ambiental. En relación con la presencia en los terrenos objeto de la Modificación n° 39, conformando su hábitat, de la planta *Picris Willkommii*, considerada vulnerable y endémica.

Conforme al Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio (RCL 1986, 2113), de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 7/94, de 18 de mayo (RCL 1994, 1894 y LAN 1994, 208), de Protección Ambiental y Decreto 292/95, de 12 de diciembre (LAN 1995, 444), Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental; es preceptivo en las modificaciones de los Planes Generales de Ordenación Urbana, pues así se contempla en el Anexo I de la Ley que somete a Evaluación de Impacto Ambiental a los PGOU y sus Modificaciones y 2º del Anexo del Reglamento, teniendo la Declaración de Impacto Ambiental carácter vinculante para el órgano con competencia sustantiva, en este caso la Consejería de Obras Públicas y Transporte, incorporándose su contenido a la aprobación definitiva de la Modificación.

La parte actora impugna la aprobación definitiva del PGOU, pero circunscrita, una vez salvada la impugnación del viario previsto en los términos indicados, en exclusividad a la Declaración de Impacto Ambiental. Así es, hemos de poner de manifiesto que tras la Declaración Provisional en la que se indicaba una serie de prevenciones, entre las que se encontraba la necesidad de presentar un Proyecto Público de Protección de la Especie de flora amenazada, la *Picris Willkommii*, la Declaración de Impacto Ambiental fue positiva, condicionando en su apartado 5.4 a la presentación de un Proyecto con una serie de prescripciones, lo que fue cumplimentado mediante la presentación del citado Proyecto en abril de 2003 por el Grupo de Ingeniería Civil y de Calidad Ambiental de la Universidad de Huelva, con el título de «Proyecto de Construcción de un Jardín Botánico in situ para la conservación de *Picris Willkommii*, en el término municipal de Ayamonte».

**CUARTO** La creciente preocupación social por el medio ambiente, concepto similar al de ecología, entorno natural, medio natural o recursos naturales, se ha traducido, en el ámbito jurídico, en una amplia y variada regulación que pretende normar los numerosos aspectos en los que puede incidir la materia.

Es la propia Constitución (RCL 1978, 2836) la que señala entre uno de los principios rectores que debe presidir la política social de los poderes públicos la de defender y restaurar el medio ambiente, que pone de manifiesto por un lado la doble función tanto de protección como de su mejora y su conexión, art. 45.2, «utilización racional de los recursos naturales», con el concepto de desarrollo sostenible, concepto acuñado en el informe denominado

«Nuestro futuro mundo» o «Informe Brundtland», nombre de la Presidenta de la Comisión Mundial de las Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo, y que en palabras de Martín Mateo, por tal se entiende «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Preocupación que queda patente en la propia Constitución cuando en el párrafo 3 del art. 45 eleva a rango constitucional la defensa penal de los valores medio ambientales, estableciendo que serán sancionados penalmente los que violen los valores medio ambientales en la extensión recogida en el párrafo anterior, y que ha dado lugar a la previsión de delitos contra los recursos naturales o relativos a la protección de la flora o fauna.

Importancia y universalidad del problema, al punto que ha sido objeto de protección supranacional, como queda reflejado en el Derecho Comunitario, con una extensa gama de Reglamentos y Directivas, entre los que se encuentran los señalados por la parte actora en su demanda, cuya finalidad se extiende a la conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, la protección de la salud de las personas, la utilización racional y prudente de los recursos naturales, el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. O, en lo que ahora interesa, dado el carácter transversal del medio ambiente, concepto que con fortuna ha tomado carta de naturaleza tras las SSTC de 26 de junio de 1995 (RTC 1995, 102) y 12 de diciembre de 2000 (RTC 2000, 306), por incidir de forma acusada en otras materias y sectores, la amplia regulación de la materia en el ámbito administrativo, con numerosas normas sectoriales, referidas al agua, aire y contaminación atmosférica y ruidos, conservación del suelo y forestal o protección de la flora y la fauna silvestre... que establecen técnicas de protección medioambientales; técnicas entre las que cabe mencionar la evaluación de impacto ambiental, con una estrecha vinculación con el urbanismo, como más adelante veremos.

Las competencias sobre la legislación ambiental se atribuye tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Conforme al arts 149.23 le corresponde al Estado la responsabilidad en el establecimiento de la regulación básica sobre protección del medio ambiente; y a las Comunidades Autónomas le corresponde, art. 148.19, el establecimiento de normas adicionales de protección, atribuyéndosele la competencia de gestión en la materia; legislación autonómica que al igual que la estatal, es muy abundante.

Tras la S1'C 61/97 (RTC 1997, 61), se viene a aclarar que la competencia para legislar sobre urbanismo corresponde en exclusividad a las Comunidades

Autónomas, art. 148.3 de la CE (RCL 1978, 2836), al respecto las Comunidades Autónomas han dictado sus propias Leyes urbanísticas. El Estado no puede dictar normas sobre la materia, ni siquiera con carácter supletorio; en exclusividad puede legislar sobre aquellas materias que no siendo urbanismo, incidan sobre esta materia y tengan conexión con algunos de los títulos competenciales atribuidos con exclusividad al Estado. En este contexto se dictó la Ley 6/98 (RCL 1998, 959), con la que se pretende regular aquellas materias sobre las que el Estado considera que la referida sentencia del Tribunal Constitucional le deja marco para legislar; no, como se ha dicho, sobre materia urbanística, de exclusiva competencia autonómica, sino en aquellas materias de su competencia que inciden sobre el urbanismo, que en lo que ahora interesa, respecto del tema que desarrollamos, se concretan en lo dispuesto en el art. 9 sobre la definición de suelo no urbanizable y art. 19 al establecer entre las obligaciones de los propietarios de toda clases de suelo, el cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente; sin olvidar aquellos preceptos del Real Decreto Legislativo 1/92 (RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485), que la STC 61/97, no anuló, actualmente vigentes que inciden sustancialmente en el medio ambiente, o mejor dicho en la protección del medio ambiente.

El panorama que se dibuja es que subjetivamente las tres administraciones territoriales, con mayor o menor intensidad, inciden o pueden incidir en los ámbitos objetivos del urbanismo y medio ambiente, dentro de un margen competencia cuyos perfiles, a veces, no resultan lo suficientemente definidos, ni delimitados los ámbitos de actuación.

No es posible, pues, obviar el carácter transversal del medio ambiente, añade dificultades a la hora de delimitar su contenido y su ámbito, que ni siquiera se despeja con las definiciones que se han aportando con la mejor jurisprudencia, así la STC de 26 de junio de 1995 (RTC 1995, 102), destacaba que el medio ambiente constituye, en el lenguaje gramatical, una redundancia, y en el jurídico, un concepto jurídico indeterminado, y tomando como base el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, de las palabras medio, como conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales, en que vive una persona o un grupo humano, y ambiente, que comprende las condiciones o circunstancias de un lugar que parecen favorables o no para las personas, animales o cosas que en él están, deriva que por medio ambiente ha de entenderse «el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida».

Con todo, a pesar de las citadas dificultades, sí interesa dejar sentado en este momento, aunque luego abundemos al respecto, un aspecto que resulta

incontrovertido, cual es el que a pesar de estar ante un concepto jurídico indeterminado, a pesar de las dificultades en su determinación, en no pocos casos, lo cierto es que se considera que desde el punto de vista urbanístico, la protección del medio ambiente constituye un elemento reglado que en todo caso ha de respetarse, tanto en el momento de la planificación, como el de la ejecución del planeamiento, como en la actividad de policía o control de las actuaciones urbanísticas.

El mandato constitucional a todos los poderes públicos de protección del medio ambiente, se traduce en el ámbito urbanístico en que toda actuación urbanística, pues, de cualquier Administración Pública, que directa o indirectamente afecte al medio ambiente, deba depurarse en el filtro no sólo de su protección, sino también de su mejora.

Aún cuando el medio ambiente incide sobre otros ámbitos, resulta también obvio que tiene como marco y sustento el territorio, al igual que el urbanismo, produciéndose un cruce interadministrativo que exige la imprescindible articulación de técnicas de convergencia de competencias entre las Administraciones implicadas y de instrumentos que procuren la coherencia en la actuación de estas, para dar cumplimiento a los dictados constitucionales y legales dentro de los márgenes competenciales encontrados, esto es dar satisfacción a la unidad constitucional material.

En el caso concreto que nos ocupa, el planeamiento urbanístico es el que en definitiva va a fijar los usos del suelo, prohibiciones, compatibilidades o incompatibilidades; el planificador en el diseño que establezca ha de tener presente, so pena de establecer un régimen inconstitucional, que no puede realizarlo de manera que excluya o dificulte la protección y mejora del medio ambiente. Sin que, de igual modo, el desarrollo de las competencias medio ambientales, a su vez, puedan suplir la activa nación territorial o configurar las propias de tal modo que indirectamente puedan llegar a determinar la ordenación territorial.

El planeamiento urbanístico y la ordenación del territorio constituyen un conjunto de actividades públicas, que procuran el diseño territorial mediante la estructuración del territorio y la determinación de los usos del suelo. Parece evidente que sólo de una plena integración de la cuestión ambiental, con sus múltiples facetas, dentro de los procesos de ordenación territorial, va a ser posible conseguir que el desarrollo se mantengan dentro de unos límites sostenibles a medio y largo plazo, no es posible obviar el tremendo impacto ambiental que suele tener el desarrollo urbanístico, el co-

ordinar el inevitable desarrollo urbanístico con los objetivos de protección y mejora medioambiental debe, o debería ser inevitable, so pena de deterioros ambientales irreversibles.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial se convierten, por tanto, en protagonistas principales para el logro del objetivo de protección ambiental. Es el planificador que diseña y estructura el territorio el que delimita los suelos que van a someterse al proceso urbanizador, con la desnaturalización que ello conlleva, pero al mismo tiempo debe de sustraer aquellos suelos con valores ecológicos o medioambientales de los procesos de degradación natural que representa el desarrollo urbanístico. Es más el urbanismo, la planificación incide de manera capital en la vida humana del ciudadano en cuanto residente en un territorio determinado, en tanto que el planeamiento condiciona el futuro desenvolvimiento de la comunidad, afectando de forma trascendente a la calidad de vida de los ciudadanos y calidad de vida, desde luego, conforma el complejo entramado medioambiental.

Ya hemos indicado como el urbanismo es de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas y, vía autonomía municipal, de los Ayuntamientos. Pero es evidente que la acción urbanística trasciende los intereses locales y regionales, en tanto que existen materias, ámbitos competenciales sobre los que incide que poseen un carácter expansivo y globalizador, como es el medio ambiente. Realidad que se plasma en que instancias, incluso supranacionales, se preocupan por establecer directrices e instrumentos de necesaria coordinación entre urbanismo y medio ambiente.

Ya el Libro Verde Sobre el Medio Ambiente Urbano, elaborado en 1990 por la Comisión Europea, afirma que le corresponde definir, en colaboración con los Estados miembros y las autoridades locales, orientaciones que tendrán por objeto modificar la práctica urbanística y proporcionarán un complemento importante a la Directiva prevista sobre evaluación de impacto en el medio ambiente de las políticas, proyectos y programas de ordenación del territorio.

Señalar como paso fundamental en la intervención comunitaria en el ámbito de ordenación del territorio para la preservación de los recursos naturales y del paisaje, la Directiva de evaluación de planes y programas con incidencia en la ordenación del territorio, Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio (LCEur 2001, 2530) (el plazo de transposición finalizó el 21 de julio de 2004, sin que se haya llevado a cabo).

Esta Directiva, luego volveremos sobre el asunto, incorpora la denominada «evaluación estratégica», que supone extender la técnica de evaluación de impacto ambiental a los planes y programas adoptados por los Estados miembros en materia de Ordenación del Territorio. Su importancia resulta capital, puesto que para que los planes puedan incorporar la variable ambiental, resulta imprescindible el conocimiento, delimitación y evaluación de los recursos naturales y ecosistemas existentes.

Esta, integración de la que venimos hablando, parece de una elemental lógica, es necesario que la planificación urbanística y la ordenación del territorio, se realice conjuntamente con la protección y mejora del medio ambiente. El propio TC lo apunta en alguna de sus sentencias, por ejemplo la 28/97, de 13 de febrero (RTC 1997, 28), «la delimitación de las materias que comprenden uno y otro de los títulos competenciales en presencia no es fácil determinarla de una manera nítida y tajante» –se trataba de preservar determinados espacios naturales de la agresión urbanística en parajes de las Islas Baleares–. Lo cierto es que el resultado ha sido la distinción, con instrumentos y objetivos distintos, de la planificación territorial y la ecológica, que se ha pretendido paliar como se ha visto, mediante la preeminencia del planeamiento ecológico sobre el territorial, persiguiendo la recomendación del Tribunal Constitucional en la sentencia comentada de que «la ordenación del territorio pondere los efectos sobre el medio ambiente sin atraer hacia sí las normas relativas a la protección de la naturaleza».

Para prevenir los daños ambientales, es preciso conocer los efectos que sobre el medio ambiente pueden tener las actividades humanas, a fin de evitar o paliar, al menos, su incidencia en el entorno. De ahí que unas de las técnicas que mayor protagonismo e importancia tiene, sobre todo en los países industrializados, consiste en la evaluación o análisis de los efectos ambientales de determinadas actuaciones públicas o privadas potencialmente dañinas para el medio ambiente, a fin de adaptar o introducir las medidas que permitan optimizar dichas actuaciones desde la perspectiva de un desarrollo sostenible.

En nuestro país la primera referencia normativa de realizar análisis previos y valoraciones la encontramos en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas de 1961. (RCL 1961, 1736, 1923 y RCL 1962, 418) art. 29.

Es con la transposición de una Directiva Comunitaria, denominada Evaluación de Impacto Ambiental, Directiva 85/337/CEE, de 27 de junio de 1985 (LCEur 1985, 577) –posteriormente modificadas por las Directivas 97/11/CE,

del Consejo de 3 de marzo de 1997 (LCEur 1997, 596), y 2003/35, CE (LCEur 2003, 1984), del Parlamento y del Consejo—, cuando se va a reconocer legalmente en España esta técnica como instrumento de protección del medio ambiente, que previene un cauce procedimental propio aplicable a determinadas actividades susceptibles de producir graves daños ambientales. Con ella se trata a través de un procedimiento complejo integrado por estudios técnicos y cauces participativos, de introducir la valoración de los intereses ambientales en la toma de decisiones sobre iniciativas susceptibles de afectar al entorno. Técnica que si bien es la más importante, nos encontramos en determinados ámbitos sectoriales otros instrumentos de protección del medio ambiente.

Mas la EIA se va a ver netamente ampliado su ámbito de aplicación, cuando se transponga a nuestro ordenamiento la Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, del Parlamento y del Consejo, la conocida como Directiva SEA (Strategiz Environmental Assesment) relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, lo que supone la incorporación en el ámbito europeo de la denominada «evaluación estratégica», aplicable a los planes y programas adoptados en los Estados miembros en materia de ordenación del territorio urbanos o rural o la utilización del suelo.

Asistimos, pues, a nivel comunitario, a una evolución de una posición restrictiva en cuanto al tipo de actividades que deben someterse a la EIA, a una paulatina ampliación progresiva de su ámbito. La Directiva Comunitaria 85/337/CEE, debían ser sometidos a ETA por su relevancia cuando el proyecto tenga efectos directa o indirectamente sobre el ser humano, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural. La Directiva permite una amplio margen a los Estados para que establezcan el procedimiento y la intervención de las autoridades ambientales y prevé la necesaria participación ciudadana.

En nuestro ordenamiento la técnica de la ETA se normativiza por el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio (RCL 1986, 2113), de Evaluación de Impacto Ambiental, que constituye la legislación básica estatal en la materia, modificada para su adaptación a la Directiva 97/11/CE por Real Decreto Ley 9/00, de 6 de octubre (RCL 2000, 2296), y que ha dado lugar a la Ley 6/01, de 8 de mayo (RCL 2001, 1124). En desarrollo del Real Decreto Legislativo 1302/86, se dictó el Real Decreto 1131/88, de 3 de septiembre (RCL 1988, 2038), de aplicación directa a la Administración estatal y supletorio a las CCAA; las cuales han procedido a desarrollar la normativa básica, bien mediante Leyes formales, bien mediante disposiciones reglamentarias.



Podemos definir la ETA como la técnica de protección ambiental de carácter preventivo consistente en un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios y sistemas técnicos, abierto a la participación ciudadana, cuyo objetivo es posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente de dicho proyecto en un informe o dictamen, denominado declaración de impacto ambiental, en el que se pronuncia, desde los postulados ambientales, sobre la conveniencia o no de realizar el proyecto sobre las condiciones en que, en su caso, debe realizarse.

Siguiendo las disposiciones comunitarias, nuestro ordenamiento considera incluido en el concepto de medio ambiente a efecto del procedimiento ETA, la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico. Su importancia ha sido destacada por la STC 13/98, de 22 de enero (RTC 1998, 13), como «instrumento para cumplir su deber de cohonestar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente». A la EIA deben someterse determinados proyecto públicos o privados susceptibles de tener efectos significativos sobre el medio ambiente; su ámbito se recoge en la Ley 6/01, que establece un sistema de Anexos para determinar las actividades o proyectos sometidos a EIA, si bien algunas Leyes posteriores han ampliado los proyectos que han de someterse a EIA; en todo caso, dado que estamos ante supuestos de intervención administrativa se exige que la norma que lo imponga tenga rango de Ley, en tanto puede afectar al derecho de propiedad y supone el establecimiento de cargas y obligaciones para los administrados (STS 24 de octubre de 1996 [ RJ 1996, 75941, a propósito de la exigencia de ETA para la transformación de la clasificación del suelo o para cualquier aprobación de Planes Parciales o Especiales a través de un norma reglamentaria).

Ya se ha hecho referencia a la Directiva 2001/42/CE (LCEur 2001, 2530), conocida como Directiva SEA, la cual impone a los Estados miembros la introducción de una evaluación ambiental para la aprobación o modificación de determinados planes o programas cuya elaboración o adopción corresponde a una autoridad nacional, regional o local, ya sea mediante un procedimiento administrativo o mediante un acto legislativo, que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente en el ámbito de la ordenación del territorio (incluyendo los planes y programas estratégicos adoptados en sectores tales como la agricultura, la silvicultura, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo) y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos sometidos a El A por la Directiva 85/337.

En lo que ahora nos interesa, los requisitos que impone la Directiva al sistema de evaluación de los planes o programas con incidencia en la ordenación del territorio que establezcan los Estados miembros son:

– La Elaboración de un informe medioambiental en el que se identifiquen y describan y evalúen los probables efectos significativos en el medio ambiente del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación.

– El proyecto del plan o programa y el informe medioambiental se pondrán a disposición del público, dándole un plazo adecuado para expresar su opinión sobre los mismos, antes de su adopción o tramitación por el procedimiento legislativo. Recordar que esta fase de información pública se contempla en España para los planes de urbanismo y debe quedar abierta también, en cuanto al informe medioambiental, a todo ciudadano, sin necesidad de demostrar un interés específico (la legitimación que reconoce en este sentido la Directiva es muy amplia, pues se refiere «al público afectado o susceptible de ser afectado por el proceso de decisiones de la presente Directiva o que tenga un interés en dicho proceso, incluidas las correspondientes organizaciones no gubernamentales, como las que promueven la protección del medio ambiente y otras organizaciones interesadas»). Como se observa la legitimación prevista se vincula o al interés subjetivo del sujeto afectado o a los intereses de protección de valores constitucionales, en absoluto se prevé para la protección del medio ambiente un interés objetivo a la legalidad, esto es, la acción pública.

– Se establece un procedimiento de información y consultas a otros Estados miembros sobre los posibles efectos transfronterizos del plan o programa.

– Los resultados del procedimiento de evaluación y de consulta han de ser tomados en consideración por la autoridad competente antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa.

– Cuando se apruebe el plan o programa, el Estado miembro garantizará que se haga pública una declaración que resuma de qué manera se han integrado en el plan o programa los aspectos ambientales y como se han tomado en consideración el informe medio ambiental, las opiniones expresadas en relación al mismo, y los resultados de las consultas efectuadas, así como las razones de la elección del plan o programa aprobado, a la vista de las demás alternativas razonables consideradas. Debe contemplarse y publicarse asimismo en esta declaración las medidas adoptadas para la supervisión de los efectos de la aplicación del plan o programa en el medio ambiente, a fin de identificar

con prontitud los efectos adversos y permitir llevar a cabo las medidas de reparación necesarias.

La evaluación de impacto ambiental se convierte así en instrumento necesario para la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial, como directrices de ordenación del territorio, planes territoriales parciales, sectoriales o cualesquiera otros planes o programas con incidencia territorial, así como en los instrumentos de planeamiento como planes generales de ordenación urbana, normas subsidiarias de planeamiento, planes especiales, así como a sus modificaciones, que afecten al suelo no urbanizable.

El aspecto que más nos interesa, desde el plano estrictamente urbanístico, es el de que siendo necesaria la ELA para obtener la Declaración de Impacto Ambiental, en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento y conformando un acto de trámite dentro de la tramitación del instrumento urbanístico, la posibilidad de poder recurrirse ante la jurisdicción Contencioso-Administrativo independientemente de la aprobación del planeamiento.

Ciertamente, antes de la Ley 29/98 (RCL 1998, 1741) y reforma de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), por la Ley 4/99 (RCL 1999, 114, 329), era posible la polémica doctrinal sobre la impugnación separada de una Declaración de Impacto Ambiental, polémica que tuvo reflejo en pronunciamientos judiciales vacilantes; tras las expresadas Leyes, en concreto art. 25 de la Ley 29/98, y el art. 107.2 de la Ley 30/92, según reforma de la Ley 4/99, no hay duda de que la Declaración de Impacto Ambiental, por sus características, su finalidad y su indudable sustantividad material, aún cuando formalmente se contemple como acto de trámite del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento o sus modificaciones, ha de entenderse que es susceptible de impugnación directa por decidir directa o indirectamente sobre el fondo de asunto o por causar perjuicios irreparables a derechos e intereses legítimos. De suerte que la jurisprudencia que se pronunciaba decidida y contundentemente sobre la imposibilidad de recurso separado contra la Declaración de Impacto Ambiental, parece ser reconsiderada, sobre todo porque cuando se produzca la transposición de la Directiva citada, parece obligado reconocer esta posibilidad de recurso separado de las Declaraciones de Impacto Ambiental.

En nuestro caso la regulación de la EIA se regula en la Ley 7/94 (RCL 1994, 1894 y LAhl 1994, 208) en relación con el Decreto 292/95 (LAN 1995,

444). Como se observa, se recurre la aprobación definitiva de la Modificación del PGOU, aprobación que corresponde a una Consejería, a un órgano distinto del que formuló la Declaración de Impacto Ambiental, que necesariamente debe incorporarse a la aprobación, pero que mantiene una sustantividad e independencia que se manifiesta; por la separación entre los órganos competentes para formular la Declaración de Impacto Ambiental y para la aprobación de la Modificación, la finalidad del procedimiento para la Declaración de Impacto Ambiental en el procedimiento de elaboración y aprobación de la Modificación del planeamiento; aún cuando el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental en última instancia termine por integrarse en el procedimiento de Modificación del planeamiento, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental tiene por finalidad el alcanzar la Declaración de Impacto Ambiental, debiéndose además señalar que no se establece un mecanismo de subordinación supeditando la Declaración de Impacto Ambiental al procedimiento de elaboración y por tanto correspondiendo la última decisión al órgano con competencia sustantiva, sino que lo que se establece, dentro de un plano de igualdad, aún insertando la Declaración de Impacto Ambiental en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes, es el mecanismo de coordinación entre órganos de la misma Administración, de suerte que la discrepancia viene a resolverla, no el órgano con la competencia sustantiva, sino, art. 26, el órgano jerárquicamente superior, el Consejo de Gobierno. Si desde el punto de vista material, el órgano con competencia sustantiva para la aprobación de la Modificación del planeamiento, ninguna competencia tiene otorgada para revisar, modificar o simplemente no aceptar la Declaración de Impacto Ambiental, si todo lo más que se le autoriza es a plantear la discrepancia ante el Consejo de Gobierno, resultando patente la sustantividad e independencia de la Declaración de Impacto Ambiental, aún cuando la misma resulte necesaria y vinculante, «cuyo contenido deberá incorporarse a las determinaciones del planeamiento»; a nuestro entender desde el punto de vista material la Declaración de Impacto Ambiental, procedente de la Consejería de Medio Ambiente, ni siquiera de la Consejería de Obras Públicas y transportes, posee sustantividad propia, distinta y diferenciada de la urbanística, en base a normas estrictamente medioambientales y en el ejercicio de la competencia medio ambiental, que como se ha visto resulta distinta a la materia urbanística, tanto por su finalidad como por su indudable sustantividad material, aún cuando formalmente se contemple como acto de trámite del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento o sus modificaciones; al punto que consideramos, a pesar de la doctrina jurisprudencial, que ya hemos indicado evoluciona hacia postura de considerar posible la impugnación separada e independiente de la DÍA respecto del instrumento urbanístico del que es trámite, que es posible la im-

pugnación separada de la DÍA en tanto que es posible reconocer sin esfuerzo alguno que puede decidir directa o indirectamente sobre el fondo de asunto o puede causar perjuicios irreparables a derechos e intereses legítimos; en cuyo caso resultaría de todo punto evidente que no existe acción pública reconocida legalmente.

**CUARTO.** Dicho lo anterior y aún su suficiencia para una sentencia desestimatoria de las pretensiones de la actora, dado los términos en que se desenvuelve el debate, y por congruencia a la posición jurídica mantenida por las partes, preciso se hace entrar en las consideraciones que son planteadas por las partes demandada y codemandadas sobre el ejercicio de la acción pública que dice la actora que ejercita.

Ya se ha puesto de manifiesto cuál es el objeto del presente recurso, y no existe duda de que el ámbito material del presente es estrictamente medioambiental. También conviene dejar constancia, como advierte la parte codemandada Ayuntamiento de Almonte, que en ningún momento durante la elaboración de la Modificación, siquiera alegó la parte actora que actuaba en el ejercicio de la acción pública de defensa de la legalidad urbanística.

Por tanto, la acción que se ejercita tiene como finalidad la defensa de valores medioambientales, lo cual, evidentemente nada tiene que ver con el ejercicio de la acción pública en defensa de la legalidad urbanística, a la que alude la parte actora, en un intento, legítimo desde luego en el ejercicio de sus intereses, intereses por cierto que no quedan suficientemente definidos, puesto que más parece responder a intereses estrictamente privados que los públicos a los que dice servir, pero de todo punto inútil. Así es, estamos ante intereses suficientemente diferenciados, el interés medioambiental, que requiere la concurrencia de un interés subjetivo o de protección de los valores constitucionales medioambientales, y los intereses en defensa de la legalidad urbanística, que responde a criterios objetivos de defensa de la legalidad urbanística estrictamente, pues sólo estos son los que tienen reconocimiento legal, no sólo porque resultan diferentes, como se ha visto, por afectar a ámbitos evidentemente distintos, sino porque a veces pudieran resultar incompatibles. El ejercicio de la acción pública en defensa de la legalidad urbanística, requiere ineludiblemente el desenvolvimiento dentro del ámbito urbanístico, lo que no cabe es desconectarla de las figuras y función que cumple el urbanismo, como sucede en este caso en que el interés actuado es estrictamente medioambiental. Lo que ha de llevarnos a acoger la falta de legitimación alegada.

**QUINTO** No se aprecia mala fe ni temeridad que conllevarían la condena en costas. Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación

**FALLAMOS**

Que circunscrito el objeto del presente recurso en los términos referidos ut supra, debemos declarar la inadmisibilidad del presente recurso por falta de legitimación de la parte actora. Sin costas. Notifíquese a las partes que contra la presente sentencia cabe recurso de casación a interponer ante esta Sala en el plazo de diez días para ante el Tribunal Supremo.

Así por esta nuestra sentencia definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

# 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 52/2006, de 16 de febrero (BOE de 16 de marzo). Ponente: Gay Montalvo (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 24.1, 39.1 y 2.

*otros:*

*Objeto:* Art. 133 Cc.

*Materias:* Investigación de la paternidad. Tutela judicial efectiva.

Se promueve cuestión de inconstitucionalidad respecto del párrafo primero del art. 133 del Código civil, en cuanto restringe al hijo la legitimación para reclamar la filiación no matrimonial cuando no exista posesión de estado. Considera el TC que La cuestión que se plantea es sustancialmente

---

(\*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

idéntica a la promovida por el mismo órgano judicial y resuelta en su Sentencia 273/2005. En dicha Sentencia no fue apreciada la vulneración de los arts. 14 y 39.1 CE como consecuencia de la restricción impuesta por el art. 133 CC que, cuando falta el presupuesto de la posesión de estado, sólo otorga la legitimación para reclamar la filiación no matrimonial al hijo durante toda su vida. Sin embargo, sí se llegaba a la conclusión de que esta privación al progenitor de la posibilidad de reclamar la filiación en el supuesto contemplado por el referido precepto *no resulta compatible con el mandato del art. 39.2 CE de hacer posible la investigación de la paternidad ni, por ello, con el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción*. En el FJ 7 de la citada STC 273/2005 podía leerse *en relación con el supuesto que ha dado origen a la presente cuestión, el legislador ha ignorado por completo el eventual interés del progenitor en la declaración de la paternidad no matrimonial. En efecto, la opción del legislador cercana de raíz al progenitor no matrimonial la posibilidad de acceder a la jurisdicción cuando falte la posesión de estado, impidiéndole así instar la investigación de la paternidad; esto es, en la ponderación de los valores constitucionales involucrados realizada por el legislador se ha anulado por completo uno de ellos, sin que la eliminación del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción (art. 24.1 CE), guarde la necesaria proporcionalidad con la finalidad perseguida de proteger el interés del hijo y de salvaguardar la seguridad jurídica en el estado civil de las personas. Pues bien, el sacrificio que se impone no resulta constitucionalmente justificado desde el momento en que, aparte de que podría haber sido sustituido por otras limitaciones (como la imposición de límites temporales a la posibilidad de ejercicio de la acción), el sistema articulado por nuestro ordenamiento no permite, en ningún caso, el planteamiento y la obligada sustanciación de acciones que resulten absolutamente infundadas, desde el momento en que, a tal efecto, se prevé que 'en ningún caso se admitirá la demanda si con ella no se presenta un principio de prueba de los hechos en que se funde' (art. 767.1 LEC y, anteriormente, el derogado art. 127 CC)*. En consecuencia, considera el TC que procede remitirse a los razonamientos contenidos en la citada STC, que dan cumplida respuesta a cada una de las perspectivas desde las que el órgano promotor de la misma pone en tela de juicio la constitucionalidad del precepto cuestionado. De otra parte considera el TC que se encuentra ante una omisión del legislador contraria a la Constitución que no puede ser subsanada mediante la anulación del precepto, sino que la apreciación de la inconstitucionalidad por insuficiencia normativa del mismo exige, como se dijo en el FJ 9 273/2005, *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, de 28 de marzo, FJ 6), el que regule con carácter general la legitimación de los progenitores para reclamar la filiación no matrimonial en los casos de falta de posesión de estado, con inclusión, en su caso, de los requisitos que se estimen pertinentes para impedir la utilización abusiva de dicha vía de determinación de la filiación, siempre dentro de límites que resulten respetuosos con el derecho a la tute-*



*la judicial efectiva (art. 24.1 CE). La improcedente declaración de nulidad del precepto cuestionado, lleva al TC Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional el párrafo primero del art. 133 del Código civil, en la redacción dada por la Ley 11/1981, de 13 de mayo, en cuanto impide al progenitor no matrimonial la reclamación de la filiación en los casos de inexistencia de posesión de estado".* Procede estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

**Voto particular (Jiménez Sánchez, Delgado Barrio y García-Calvo y Montiel):** Se reitera la discrepancia con el FALLO de la STC 273/2005, así como, por remisión al voto particular evacuado en relación con la STC 138/2005, con remisión a la argumentación que sustentaba el posicionamiento de los disidentes, a lo expuesto en los citados Votos. Las consideraciones desarrolladas en la fundamentación jurídica de la Sentencia respecto de la que se expresa la divergencia suponen, esencialmente, la adopción de un criterio contrario al seguido por el legislador al reformar en 1981 la tradicional regulación de las acciones de filiación para acomodarla a los principios y valores constitucionales. Ciertamente la opción legislativa a la que responde la reforma de dicha regulación no es la única constitucionalmente admisible. Y cabe incluso admitir que la evolución de la sociedad pudiera hacer aconsejable acomodar a las circunstancias del tiempo presente el régimen establecido por el párrafo primero del art. 133 del Código civil, ampliando la legitimación en él establecida para el ejercicio de la acción de reclamación de la filiación no matrimonial en caso de falta de la posesión de estado. Mas ello, no puede significar que dichas nuevas y diversas normativas, por lógico encuadre o acomodo constitucional que tuviesen, hayan de entenderse exigidas por nuestra Ley de leyes, a la cual, por las razones expuestas en los votos particulares a los que éste se remite, no resulta contrario el sistema de acciones de filiación establecido en la reforma de 1981.

**Voto particular (Gay Montalvo, Pérez Vera y Rodríguez Arribas):** La opinión discrepante ya fue expresada con profusión en el Voto particular formulada por los Magistrados doña Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, al que se adhirió el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, a la Sentencia de Pleno de 27 de octubre de 2005 sobre esta misma materia y donde básicamente afirmábamos que debía haberse desestimado la cuestión planteada por ser el art. 133 del Código civil conforme con el artículo 24.1 CE, en relación con el art. 39.2 CE. En concreto, porque se consideraba que el progenitor dispone de otras vías, al margen de la reclamación, para que quede determinada la filiación no matrimonial; vías por las que se tiene acceso a los órganos judiciales, de suerte que la privación de legitimación activa para instar una reclamación judicial, cuando falte la posesión de estado, no resulta desproporcionada ni vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, habida cuenta los bienes constitucionales que se tratan de proteger a través de esta medida.

**2. Sentencia 85/2006, de 27 de marzo 2006 (BOE de ). Ponente: Delgado Barrio (Recurso de amparo).**

*Preceptos constitucionales:* 24.1; 25.1

*otros:*

*Objeto:* Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2001, así como contra la providencia de la misma Sección de 24 de abril de 2001, que inadmite a trámite el incidente de nulidad planteado respecto de dicha Sentencia.

*Materias:* Retroactividad de las normas no favorables: accionabilidad. Tutela judicial efectiva: contenido y alcance.

El presente recurso de amparo se dirige contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2001, así como contra la providencia de la misma Sección de 24 de abril de 2001, que inadmite el incidente de nulidad planteado respecto de dicha Sentencia. Ésta desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los ahora recurrentes en amparo contra la resolución de 17 de junio de 1997 del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid, que confirma en lo fundamental el acuerdo de 7 de febrero de 1994 del Administrador de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de Hortaleza por el que se declara a los recurrentes responsables subsidiarios de deudas tributarias de la entidad Difo, S.A., de la que fueron administradores. La vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento (art. 25.1 CE), son los fundamentos del presente recurso. Abordará el TC la causa de inadmisión del art. 50.1 a), en relación con el 43.2 LOTC, en que incurriría la demanda de amparo, exclusivamente en relación con la denunciada vulneración del art. 25.1 CE. Es reiterada doctrina del TC que el art. 43.2 en relación con el art. 44.1 a), ambos LOTC, por un lado, y éste último por otro, establecen la exigencia de agotar todos los recursos utilizables en la vía judicial ordinaria, requisito éste que, lejos de constituir una formalidad vacía, deriva de la necesidad de respetar la subsidiariedad del recurso de amparo; la tutela general de los derechos y libertades corresponde, en primer lugar, a los órganos del Poder Judicial (art. 53.2 CE). Es preciso que se apuren las posibilidades que los cauces procesales ofrecen en la vía judicial para la reparación del derecho fundamental que se estima lesionado, cuando aquellas vías no han sido recorridas, el re-

curso de amparo resultará inadmisibile (entre muchas otras, SSTC 133/2001, FJ 3; 190/2001, FJ 2; 39/2003, FJ 3; 192/2003, FJ 2; 36/2004, FJ 2; 103/2004, FJ 2; 151/2004, FJ 5; 60/2005, FJ 2; y 313/2005, FJ 2). El TC calificará de ineludible el recurso de nulidad para cumplir el requisito previsto en los arts. 43.2 y 44.1 a) LOTC (por todas, SSTC 28/2004, FJ 4; y 235/2005, FJ 2), incidente que en el momento en que fue interpuesto por los recurrentes se regulaba en el art. 240.3 LOPJ constituyendo un remedio destinado a obtener la reparación de los defectos de forma que hubieran causado indefensión o de la incongruencia del fallo, siempre que los primeros no haya sido posible denunciarlos antes de recaer Sentencia o resolución que ponga fin al proceso y que, en uno u otro caso, la Sentencia o resolución no sea susceptible de recurso en el que quepa reparar la indefensión sufrida. El TC recuerda asimismo que es doctrina consolidada que cuando el ciudadano ha intentado un remedio procesal o recurso contra una resolución judicial, el proceso constitucional no puede iniciarse hasta que la vía judicial, continuada a través de ese remedio o recurso, no se haya extinguido, dado que contradice el carácter subsidiario del recurso de amparo su coexistencia temporal con otro recurso seguido en la vía judicial ordinaria (entre muchas otras, SSTC 189/2002, FJ 6; 15/2003, FJ 3; 82/2004, FJ 3; 97/2004, FJ 3; y 13/2005, FJ 3). Por todo ello no puede tacharse de extemporánea la alegación de la vulneración del art. 25 CE que formulan los recurrentes. Se apresta así el TC a determinar la verdadera naturaleza de las cantidades que la Administración tributaria reclama a los recurrentes en virtud de lo dispuesto en el art. 40 de la LGT/1963., se concluye que dicha entidad alcanza exclusivamente a sanciones. Y tal responsabilidad deriva no de actos de otro —en particular, las omisiones de ingresos imputadas a Difo, S.A.—, sino de un comportamiento que, aunque no aparece entre las infracciones tributarias reguladas en los arts. 77 y ss. LGT, está previsto como un supuesto de responsabilidad tributaria *ex art.* 40 LGT, y que sólo a ellos les resulta atribuible. En la medida en que no se hace a los recurrentes responsables del pago, sino sólo y exclusivamente de las sanciones tributarias impuestas a Difo, S.A., por las conductas infractoras cometidas por dicha sociedad cuando los demandantes formaban parte de su Consejo de Administración —sanciones que ejercen una función represiva o de castigo (STC 276/2000, FJ 6)—, y que la derivación de responsabilidad respecto de las sanciones tiene su origen en un comportamiento ilícito de los recurrentes, se concluye que las cantidades reclamadas a éstos por la Administración tributaria en calidad de responsables, aunque no tengan su origen en la comisión por ellos de ninguna de las infracciones tributarias tipificadas en los arts. 78 y ss. LGT, tienen naturaleza claramente punitiva; en consecuencia la responsabilidad exigida se califica por el TC como de materialmente sancionadora. Así se ha reconocido por la nueva regulación de la LGT al incluir la figura de los responsables de las sanciones tributarias en el art. 182 LGT/2003. La responsabilidad derivada por la Administración tributaria a los recurrentes tiene un contenido punitivo, por lo que es evidente que,

conforme a la JTC, resultan aplicables las garantías materiales y procesales que se deducen de los arts. 25.1 y 24.2, ambos CE [entre las últimas, SSTC 145/2004, FJ 3; 52/2004, FJ 3; 54/2003, FJ 3; 9/2003, FJ 3 a); 116/2002, FJ 3]. Entre tales garantías se encuentra el derecho a no ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa (*ex art.* 25.1 CE), sin embargo estima el TC que el recurso de amparo debe ser rechazado en este punto. La infracción del art. 25.1 CE se habría producido al no haber aplicado la referida Sala retroactivamente el art. 37.3 LGT (en la redacción dada por la Ley 25/1995, de 20 de julio, de modificación parcial de la LGT, pese a que la deuda tributaria derivada a los recurrentes se integraba por sanciones y dicho precepto era claramente más favorable que el anteriormente vigente. La JTC viene negando la posible inclusión del principio de retroactividad de la Ley penal más favorable en el art. 25.1 CE y, de esta forma, su eventual defensa en esta vía constitucional (SSTC 14/1981, FJ 7; 68/1982, FJ 3; 122/1983, FJ 2; 51/1985, FJ 7; 131/1986, FJ 2; 196/1991, FJ 3; 38/1994; 177/1994, FJ 1; ATC 226/1990, FJ 2); como ya se señaló en la STC 99/2000, si en el ámbito del Derecho penal *stricto sensu*, en el que en la mayor parte de las ocasiones está en juego el derecho fundamental a la libertad (art. 17 CE), la doctrina del TC hasta el momento ha venido negando el encuadramiento del principio de retroactividad de la ley penal más favorable en el art. 25.1 CE, es decir, que dicho principio se integre en el contenido del derecho fundamental que en tal precepto se consagra, es claro que el apartamiento de esa doctrina resulta menos justificado *cuando, como aquí ocurre, de lo que se trata es de una sanción administrativa* (FJ 5; en el mismo sentido, ATC 241/2003, FJ 3). En varias ocasiones se ha señalado que el art. 9.3 CE garantiza también, interpretado *a contrario sensu*, la retroactividad de la Ley penal o sancionadora más favorable (en este sentido, SSTC 8/1981, FJ 3; 15/1981, FJ 7; 51/1985, FJ 7; 177/1994, FJ 1; 129/1996, FJ 3; y 215/1998, FJ 2; AATC 876/1986, FJ 2; 303/1989, FJ 2; 226/1990, FJ 2; 30/1998, FJ 7; y 146/1998, FJ 3); sin embargo, el TC también viene declarando reiteradamente que el art. 9.3 CE, por imperativo de los arts. 53.2 CE y 41.1 LOTC, queda extramuros del amparo (entre muchas otras, SSTC 159/1997, FJ 2; 183/1997, FJ 3; 71/1998, FJ 4; 36/1999, FJ 2; 84/1994, FJ 4; y 111/2001, FJ 7), razón por la cual no cabe acudir a esta vía para denunciar, como aquí se hace, la inaplicación retroactiva de una norma sancionadora más favorable. Por ello se concluirá que no puede acogerse la denunciada infracción del art. 25.1 CE. Solución distinta merecerá la alegada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE; el TC viene señalando con reiteración que el vicio de incongruencia, entendido como desajuste entre el fallo y los términos en los que las partes formularon sus pretensiones, concediendo más o menos o cosa distinta de lo pedido, puede entrañar una efectiva denegación del derecho a la tutela judicial efectiva, siempre y cuando la desviación sea de tal naturaleza que suponga una sustancial modificación de los términos por los que discurría la controversia procesal [de entre

las más recientes, SSTC 85/2000, FJ 3 a); 8/2004, FJ 4; 83/2004, FJ 3; 130/2004, FJ 3 a); 146/2004, FJ 3; 95/2005, FJ 2 a); 103/2005, FJ 3; 264/2005, FJ 2 a); y 4/2006, FJ 3]; específicamente por lo que hace referencia a la incongruencia omisiva o *ex silentio*, se ha venido señalando que ésta tiene lugar cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las cuestiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución; se distinguirá por el TC entre las alegaciones aducidas por las partes para fundamentar sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas; subrayando que, si bien respecto de las pretensiones la exigencia de congruencia es más rigurosa, no es necesaria una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones formuladas, pudiendo ser suficiente *ex art. 24 CE*, una respuesta global o genérica, aun cuando se omita una contestación singular a cada una de las alegaciones concretas no sustanciales [entre otras, SSTC 85/2000, FJ 3 b); 8/2004, FJ 4; 83/2004, FJ 3; 130/2004, FJ 3 b); 146/2004, FJ 3; 218/2004, FJ 2; 264/2004, FJ 7; 52/2005, FJ 2 b); 95/2005, FJ 2 b); 103/2005, FJ 3; 193/2005, FJ 2; 250/2005, FJ 4; 264/2005, FJ 2 b); y 4/2006, FJ 3]. Recientemente, la STC 4/2006, declaraba que aunque es cierto que no puede entenderse vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de que el órgano judicial no dé respuesta explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones vertidas en el proceso, *el art. 24.1 CE sí exige la consideración de las que sean sustanciales, de las que vertebran el razonamiento de las partes, al margen de que pueda darse una respuesta sólo genérica, y con independencia de que pueda omitirse esa respuesta, en cambio, respecto de las alegaciones de carácter secundario*; el derecho fundamental a obtener la tutela judicial efectiva no sólo se vulnera cuando la pretensión no recibe respuesta, sino también cuando el órgano judicial omite toda consideración sobre una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes. Así lo ha declarado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en los casos *Hiro Balani c. España* y *Ruiz Torija c. España* de 9 de diciembre de 1994, y lo han reconocido nuestras SSTC 85/2000; 1/2001; 5/2001; 148/2003, y 8/2004, entre otras” (FJ 3). En suma, “es igualmente obligado no omitir la consideración de las alegaciones concretas que resulten sustanciales para el caso y decisivas para el fallo. Esto es, cuando la cuestión puesta de manifiesto no es una simple alegación secundaria, instrumental en el razonamiento jurídico, sino un alegato sustancial que contiene los hechos o argumentos jurídicos básicos y fundamentales que nutren la pretensión, dicha cuestión integra la razón por la que se pide, debiendo ser tratada en forma expresa o, en su caso, considerada en forma siquiera implícita por la Sentencia, pues de otro modo se desatiende la defensa esgrimida por la parte en un aspecto con posible incidencia sobre el fallo, dando lugar a una denegación de justicia” (STC 4/2006, FJ 3); dos requisitos deben darse para que la incongruencia omisiva adquiera relevancia constitucional: (a) que la cuestión cuyo conocimiento y decisión se dice que quedó imprejuizada haya sido efectivamente planteada ante el órgano judicial en momento procesal

oportuno [SSTC 85/2000, FJ 3; 8/2004, FJ 4; 246/2004, FJ 7; 52/2005, FJ 2 a); y 4/2006]; (b) que la omisión se refiera a cuestiones que, de haber sido consideradas en la decisión, hubieran podido determinar un fallo distinto al pronunciado (por todas, SSTC 35/2002, FJ 2; y 4/2006, FJ 3); a tenor de esta doctrina es evidente que se ha incurrido en incongruencia omisiva vulneradora del derecho a la tutela judicial efectiva de los recurrentes al no haberse pronunciado sobre una alegación sustancial expresamente formulada: la caducidad del procedimiento de derivación de responsabilidad al haber transcurrido el plazo máximo de resolución del mismo; es evidente que los demandantes plantearon la cuestión de la caducidad del procedimiento de derivación de responsabilidad en tiempo y forma y se trata de una alegación sustancial que, de estimarse, podía haber dado lugar a un fallo distinto, dado que, conforme a la Ley 30/1992 la caducidad del procedimiento determina el archivo de las actuaciones (art. 43.4; STC 95/2005). En suma, para el TC es claro que los recurrentes plantearon la cuestión de la caducidad del procedimiento de derivación de responsabilidad en el momento procesal oportuno; que dicha cuestión debe calificarse como sustancial y decisiva para el fallo; que la Sentencia de 14 de febrero de 2001 no se ha pronunciado ni explícita ni implícitamente sobre la citada alegación; que en el escrito promoviendo el incidente de nulidad de actuaciones se señalaba expresamente que el procedimiento de derivación de la responsabilidad había caducado, invocando la incongruencia de la Sentencia; y, en fin, que la providencia de 24 de abril de 2001, al inadmitir el incidente de nulidad de actuaciones, ha impedido definitivamente a los recurrentes conocer el motivo o motivos por los que no se ha apreciado la existencia de caducidad del expediente. Todo lo cual debe llevar a la conclusión de que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE. Mas no sólo por eso, entendían los recurrentes la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, el TC recuerda que éste derecho *requiere del órgano jurisdiccional un indudable esfuerzo a fin de preservar los derechos de defensa en un proceso con todas las garantías, ofreciendo a las partes contendientes el derecho de defensa contradictoria mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses* (entre muchas otras, SSTC 68/2002, FJ 3; 109/2002, , FJ 2; 5/2004, FJ 6; 93/2005, FJ 3; y 115/2005, FJ 3; en sentido similar, STC 262/2005, FJ 2); de otra parte conviene recordar que sólo cabe otorgar relevancia constitucional a aquella indefensión que resulte real y efectiva (por todas, SSTC 115/2005, FJ 3; 164/2005, FJ 2; y 32/2004, FJ 4), que tendrá lugar cuando, normalmente con infracción de una norma procesal, pero no necesariamente [SSTC 226/2005, FJ 2 a); y 287/2005, FJ 2 a)], *el órgano judicial en el curso del proceso impide a una parte el ejercicio del derecho de defensa, privando o limitando, bien su facultad de alegar y justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, bien su posibilidad de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del indispensable principio de contradicción* [entre las últimas, SSTC 5/2004, FJ 6; y 115/2005, FJ 3; en parecidos términos, SSTC 226/2005, FJ 2 a); y 287/2005, FJ 2 a)]; para que la in-

defensión alcance relevancia constitucional es necesario que *tenga su origen inmediato y directo en actos u omisiones de los órganos judiciales*, es decir, *que sea causada por la incorrecta actuación del órgano jurisdiccional, estando excluida del ámbito protector del art. 24 CE la indefensión debida a la pasividad, desinterés, negligencia, error técnico o impericia de la parte o de los profesionales que la representen o defiendan* [entre las últimas, SSTC 5/2004, FJ 6; y 141/2005, FJ 2; en el mismo sentido, SSTC 128/2005, FJ 2; 184/2005, FJ 3; 226/2005, FJ 2 a); 228/2005, FJ 2; 260/2005, FJ 3; y 287/2005, FJ 2 a)]. Tras analizar las circunstancias concretas del supuesto, y la insuficiencia de la fundamentación de la documentación tributaria exhibida a los recurrentes, considera el TC que de todo ello se desprende inequívocamente que, pese a que actuaron en todo momento con la diligencia razonablemente exigible en defensa de sus derechos e intereses, los demandantes de amparo no han tenido acceso a la información necesaria para discutir la procedencia y cuantía, tanto de las cuotas tributarias como de las sanciones que finalmente les han sido reclamadas en régimen de responsabilidad, circunstancia que, a su juicio, les ha causado indefensión vulneradora del art. 24.1 CE; recordará el TC su doctrina acerca del derecho a la tutela judicial efectiva garantizado en el art. 24.1 CE que tiene como uno de sus contenidos esenciales el acceso a la jurisdicción *sin limitación de garantías ni impedimentos para alegar y demostrar en el proceso lo que se estime oportuno* (por todas, STC 30/2004, FJ 2) y así lo ha reiterado al pronunciarnos en relación con la naturaleza revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa (SSTC 98/1992, FJ 3; 160/2001, FJ 4); finalmente el TC advierta que no es exacto que los recurrentes no alegaran la indefensión padecida en vía administrativa, con cita de diversos actos que prueban el aserto, indefensión que, entre otras cosas, les impedía poder *demostrar la ausencia de culpabilidad en una serie de actos que tuvieron lugar hace casi diez años*; sin embargo, será criterio del TC que todo ello no permite alcanzar la conclusión de que se ha vulnerado el derecho de defensa garantizado en el art. 24.1 CE por el solo hecho de que la Administración tributaria no haya facilitado el expediente completo. Será criterio del TC que el incumplimiento del deber de la Administración de suministrar el expediente administrativo completo y sus consecuencias desfavorables no habrán de ser soportadas por el ciudadano: las reglas sobre la carga de la prueba recogidas en el art. 114 de la LGT/1963, hoy, art. 105 LGT/2003 ponen a cargo de la Administración tributaria la acreditación de *los hechos normalmente constitutivos* de su derecho. Esto implica que para la derivación de la responsabilidad prevista en el art. 40.1 LGT, la Administración soporta la carga de probar los hechos constitutivos y acreditativos de la realización de los diferentes presupuestos de hecho que la constituyen. Sin embargo, afirmará el TC que el incumplimiento por parte de la Administración de su deber de remitir el expediente administrativo completo no influye en las posibilidades de defensa de quien acude al proceso contencioso-administrativo impugnando una resolución de la Administración y no podrá apreciarse la indefensión alegada; el órgano judicial no ha privado a los recurrentes de su

facultad de hacer alegaciones en el proceso (STC 226/2005, FJ 2), lo que no es óbice, a su vez, para apreciar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid impugnada no incurra en la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva aducida. Es doctrina reiterada del TC que la motivación suficiente de las Sentencias constituye un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE y expresión de la *auctoritas* que debe presidir la labor de los órganos judiciales en el ejercicio de su función constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE; por todas, SSTC 196/2005, FJ 3; 260/2005, FJ 5; 269/2005, FJ 2; 305/2005, FJ 2; y 325/2005, FJ 4); por ello se ha afirmado que no pueden considerarse razonadas ni motivadas aquellas resoluciones judiciales que *siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas* (STC 214/1999, FJ 4; entre las últimas, SSTC 91/2004, FJ 8; 195/2004, FJ 2; 29/2005, FJ 4; 107/2005, FJ 5; 164/2005, FJ 3; 228/2005, FJ 3; y 269/2005, FJ 2); es evidente que esta circunstancia concurre en el presente caso, por lo que se ha de considerar que la motivación de la Sentencia impugnada es, por las razones expuestas, contraria al derecho fundamental a la tutela judicial garantizado en el art. 24.1 CE. Se otorga el amparo solicitado.

**3. Sentencia 100/2006, de 30 de marzo (BOE de 4 de mayo). Ponente: Gay Montalvo (Cuestión de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 24.2

*otros:* Art. 40.2 b), apartado i, de la Declaración de los derechos del niño de las Naciones Unidas, de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990.

*Objeto:* Reglas 7 (párrafo primero) y 9 del art. 15.1 de la Ley Orgánica reguladora de la competencia y procedimiento de los juzgados de menores (LOJM), en la redacción dada por el art. 2.2 de la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio

*Materias:* Cuestión de inconstitucionalidad: alcance, ámbito y contenido.

En relación con el juicio de relevancia, el TC considera que el planteamiento de la presente cuestión es ciertamente paradójico. El órgano judicial entiende que la medida de amonestación no puede imponerse en ningún caso sin un trámite de audiencia; trámite por el que puede perfectamente optar en virtud de la propia regla 7 que aquí cuestiona. Dicha regla permite que el Juez amoneste al menor en la fase de comparecencia que tiene lugar durante la tramitación del expediente o que, a la conclusión del expe-



diente, le imponga esa misma medida tras la celebración de una audiencia. La regla 7 del art. 15.1 LOJM hace posible, ciertamente, que el Juez acuerde, *inter alia*, la celebración de una audiencia, de manera que está en su mano evitar el efecto de la imposición de una medida de amonestación sin apurar previamente ese trámite. El expediente puede también concluir sin que se adopte ninguna de las decisiones referidas en la regla 7, supuesto en el cual el Ministerio público debe elevar al Juzgado, con el expediente, un escrito de alegaciones en el que ha de solicitar la adopción de alguna de las medidas contempladas en la regla 7. Y de conformidad con la regla 9, también cuestionada, si la medida solicitada por el Fiscal es la de amonestación, *el Juez de Menores, sin necesidad de abrir la audiencia y oído el menor, dictará el acuerdo que proceda*, siendo evidente que el Juez puede denegar la medida interesada por el Ministerio público y, por tanto, ordenar el trámite de audiencia. En definitiva, el órgano judicial puede perfectamente alcanzar por sí mismo el resultado que, de estimarse su cuestión, se seguiría de la declaración de inconstitucionalidad de las normas cuyo juicio demanda. Considera el TC aplicable al caso su propia doctrina, en cuya virtud *es a los Jueces y Tribunales ordinarios que plantean las cuestiones de inconstitucionalidad a quienes, en principio, corresponde comprobar y exteriorizar la existencia del llamado juicio de relevancia, de modo que el Tribunal Constitucional no puede invadir ámbitos que, primera y principalmente, corresponden a aquéllos, adentrándose a sustituir o rectificar el criterio de los órganos judiciales proponentes, salvo en los supuestos en que de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de principios jurídicos básicos se desprenda que no existe nexo causal entre la validez de los preceptos legales cuestionados y la decisión a adoptar en el proceso a quo, ya que en tales casos sólo mediante la revisión del juicio de relevancia es posible garantizar el control concreto de constitucionalidad que corresponde a la cuestión de inconstitucionalidad y evitar que los órganos judiciales puedan transferir al Tribunal Constitucional la decisión de litigios que pueden ser resueltos sin acudir a las facultades que este Tribunal tiene para excluir del ordenamiento las normas inconstitucionales [SSTC 189/1991, FJ 2; 337/1994, FJ 4 a); 174/1998, FJ 1; 203/1998, FJ 2; 67/2002, FJ 2; y 63/2003, FJ 2]" (STC 255/2004, FJ 2). Recordará el TC que el sistema normativo en el que se insertan los preceptos cuestionados permite que el órgano judicial celebre en todo caso la audiencia que es inexcusable para la mejor garantía de los derechos del menor. Respecto a la cláusula 9 el término debe entenderse con carácter potestativo; por consiguiente cuestionar la constitucionalidad de la regla 7 del art. 15.1 LOJM cuando no se está en la obligación de aplicarla es tanto como hacer de la cuestión un instrumento de control abstracto de la constitucionalidad de la ley. Como ya se dijo en uno de los primeros pronunciamientos del TC, la cuestión de inconstitucionalidad *no es una acción concedida para impugnar de modo directo y con carácter abstracto la validez de la ley, sino un instrumento puesto a disposición de los órganos judiciales para conciliar la doble obligación en que se encuentran de actuar sometidos a la ley y a la Constitución* (STC 17/1981, FJ 1). Considera el TC que el sometimiento del Juzgado de Menores a la Ley Or-*

gánica 4/1992 no se traduce necesariamente en una contradicción de la legalidad con la Constitución que sólo pueda superarse con una inaplicación de la ley que al Juez le está, por definición, prohibida si trae causa de un juicio de inconstitucionalidad. Sin desvincularse de la legalidad a la que se debe, el Juzgado puede celebrar la audiencia que considera inexcusable, y no precisa, por ello, ser dispensado de la aplicación de la regla 7 del art. 15.1 por medio de un pronunciamiento de inconstitucionalidad. El Juzgado puede entender que la posibilidad que, como alternativa, también admite la Ley es en sí misma contraria a la Constitución. Sin embargo, en la medida en que dicha alternativa no le es insuperable, resulta del todo irrelevante a los efectos de dar solución al supuesto concreto planteado en el proceso judicial del que está efectivamente conociendo, de manera que, desconectada del asunto sobre el que ha de ejercer la jurisdicción, su duda de constitucionalidad adquiere una dimensión abstracta que es por completo ajena al procedimiento previsto en el art. 163 CE y que, en definitiva, se erige en obstáculo procesal para un pronunciamiento de fondo por parte del TC. El hecho de que la Ley permita la adopción de la medida examinada sin la necesaria celebración de un trámite que sí ha de observarse para la imposición de otras medidas de evidente contenido sancionador, debe llevar a los órganos judiciales a la conclusión de que aquélla sólo puede tener una clara dimensión educativa y admonitoria. Su contenido viene así confirmado por las características del procedimiento mediante el cual puede acordarse su imposición. Se acuerda inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

## VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

### A. Comunidades Autónomas.

#### B.2. Competencias.

**1. Sentencia 31/2006, de 1 de febrero de 2006 (BOE de 1 de marzo). Ponente: Emilia Casas Baamonde (Recursos de inconstitucionalidad acumulados).**

*Preceptos constitucionales:* 23.2, 103.3

*otros:*

*Objeto:* Artículo 10 de la Ley del País Vasco 16/1997, de 7 de noviembre, que introduce un nuevo apartado 3 en la disposición adicional segunda de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la función pública vasca.

*Materias:* Carácter básico de la normativa estatal, límite al ejercicio de las competencias normativas de las CCAA.

El precepto objeto de la controversia vulnera los arts. 23.2 y 103.3 CE, así como el art. 149.1.18 CE al desconocer legislación básica (arts. 19.1 y 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y las disposiciones adicionales novena, apartado 3, decimoprimera y decimoquinta de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo), en opinión de los recurrentes. La primera cuestión a dilucidar consistirá en constatar si efectivamente la norma estatal tiene el carácter de básica. De otra parte, habrá de verificarse si existe una verdadera y real contradicción entre la norma impugnada y la norma estatal básica que no pueda ser salvada de acuerdo con el principio de conservación con una interpretación de la norma cuestionada conforme con la Constitución (SSTC 4/1981; 63/1982; 16/1998), a fin de poder concluir en este sentido que la norma impugnada no sería contraria al orden constitucional de competencias (STC 38/2004). Ninguna duda le cabe al TC acerca del carácter básico del art. 19.1 de la Ley 30/1984, tanto porque así expresamente lo determina el art. 1.3 de esa Ley no sólo porque así lo haya previsto expresamente el art. 1.3 de esa misma Ley, sino porque el TC ha partido de tal consideración en diversas ocasiones (SSTC 151/1992; 302/1993; 38/2004). En diversas ocasiones el TC se ha pronunciado acerca de este precepto: *acerca de si las llamadas pruebas restringidas de acceso a la función pública son o no compatibles con el sistema diseñado por la normativa estatal básica contenida en la última de las disposiciones citadas. Así, la STC 174/1998, (FJ 4), recogiendo la doctrina sentada en las SSTC 151/1992, y 302/1993, afirma que el art. 19.1 de la Ley 30/1984 establece con carácter básico el principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres. Asimismo estatuye, con carácter igualmente básico (aun cuando no les otorgue expresamente esta condición), ciertas excepciones, entre las que se encuentra la Disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984 (norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar 'pruebas específicas' en determinadas circunstancias). De todo lo expuesto resulta obligado concluir que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia para convocar pruebas de carácter restringido si se atienen a los requisitos que establece el apartado 4 de esta disposición transitoria; requisitos que, en lo que ahora interesa, son dos: uno de carácter personal, el que las pruebas se dirijan a los que tengan la condición de contratados administrativos; y otro de carácter temporal, el que dichos destinatarios hubieran sido contratados mediante convocatorias públicas con anterioridad al 15 de marzo de 1984 (STC 38/2004, FJ 4). Igualmente indudable le parece al TC que los arts. 22 y 25.1 presentan carácter básico. De un lado, porque así lo prevé el art. 1.3 del mismo cuerpo normativo. De otro, porque también en este caso dicha declaración ha sido avalada por la STC 388/1993, FJ 2. En el ámbito educativo, todos los recurrentes recuerdan que la disposición adicional novena de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del siste-*

ma educativo (LOGSE, en adelante), afirmaba que “son bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos docentes, además de las recogidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función docente, modificada por la Ley 23/1988, de 28 de julio, las reguladas por esta Ley para el ingreso” (apartado primero). Esta disposición ha sido derogada por el apartado cuarto de la disposición derogatoria que acompaña a la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la enseñanza. En ese mismo apartado se señala que: “*El Gobierno desarrollará reglamentariamente dichas bases en aquellos aspectos que sean necesarios para garantizar el marco común básico de la función pública docente*”. Y en el siguiente se dispone que “*Las Comunidades Autónomas ordenarán su función pública docente en el marco de sus competencias, respetando, en todo caso, las normas básicas a que se hace referencia en el apartado anterior*”. Por otra parte, la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica de calidad de la enseñanza disciplina la carrera docente partiendo de la premisa, expresada en las primeras líneas de su apartado primero, de que: “*El sistema de ingreso en la función pública docente será el de concurso-oposición convocado por las respectivas Administraciones educativas*”. Señalándose, además, que “*Para el ingreso en los Cuerpos de Catedráticos de Enseñanza Secundaria, de Catedráticos de Escuelas Oficiales de Idiomas, de Catedráticos de Música y Artes Escénicas y de Catedráticos de Artes Plásticas y Diseño será necesario estar en posesión del título de Doctor, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto, además del título de Especialización Didáctica a que se refiere el artículo 58 de esta Ley, y superar el correspondiente proceso selectivo*”. En el segundo apartado de la mencionada disposición adicional undécima de la Ley Orgánica de calidad de la enseñanza se regula, de forma detallada, que en las convocatorias de ingreso en determinados cuerpos docentes: “*se reservará un porcentaje de las plazas que se convoquen para el acceso de funcionarios docentes, que deberán estar en posesión de la titulación requerida para el ingreso en los correspondientes cuerpos y haber permanecido en sus cuerpos de origen un mínimo de seis años como funcionarios de carrera*”. Afirmándose, finalmente, en el cuarto que “*Los funcionarios docentes a que se refiere esta Ley y la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, podrán, asimismo, acceder a un Cuerpo del mismo grupo y nivel de complemento de destino, sin limitación de antigüedad, siempre que posean la titulación exigida y superen el correspondiente proceso selectivo*”. En atención a lo que se afirma en la disposición adicional undécima de la Ley Orgánica de calidad de la enseñanza permite seguir afirmando al TC, como ya lo hizo en la STC 11/1996, FJ 5, que tal legislación prevé “*un sistema general de ingreso en el cuerpo docente, por medio del concurso-oposición*”. Tal orientación es asumida por el legislador orgánico, que en la Ley Orgánica 10/2002 reitera el carácter básico de las normas contenidas en las Ley 30/1984 y en la Ley Orgánica 1/1990 en lo atinente al ingreso a la función pública docente. A la vista del examen realizado, se conviene que la normativa educativa en materia de acceso a la función pública docente asume, por remisión y también de forma explícita, la vigencia del principio fijado en el art. 19.1 de la Ley 30/1984. Recordará el TC, finalmente, que la Ley educa-

tiva no se limita a regular el sistema general de ingreso en la función pública docente, sino que recoge, igualmente, una serie de supuestos donde se prevé un sistema restringido de acceso a la función pública docente; tales excepciones, que en el caso que nos ocupan siguen siendo vigentes en la LOGSE, tienen igualmente carácter básico; se trata de los supuestos previstos en la DT V LOGSE. El TC ha confirmado la legitimidad constitucional del régimen excepcional previsto por el legislador en esta disposición transitoria, contemplado: “*para absorber el profesorado no numerario nacido desde la anterior Ley general de educación, un cuarto de siglo antes, cuya mayoría se hallaba en una situación precaria. Para ello establece, con una limitación temporal, que ‘las tres primeras convocatorias de ingreso en la función pública docente’ se llevarán a cabo mediante un ‘sistema de selección’ que, a diferencia del general, se basa en ‘la valoración ponderada global’ de los conocimientos sobre los contenidos curriculares así como de los méritos académicos alegados por los aspirantes, precisando que ‘entre éstos, tendrán una valoración preferente los servicios prestados en la enseñanza pública’*” (STC 11/1996, FJ 5); añadiéndose en ese mismo FJ que el legislador “*instauró excepcionalmente y con carácter temporalmente limitado un sistema de ingreso en el que se favorece el acceso de aquellos aspirantes que previamente hubiesen sido contratados, tras el oportuno proceso de selección como profesores interinos, y que, por tanto pudieran acreditar su aptitud para el desempeño de las funciones docentes’, añadiendo que esta “previsión del legislador pertenece al ámbito de su libre configuración y respeta la igualdad en el acceso a la función pública exigida por el art. 23.2 CE, así como los principios contenidos en el art. 103.3 del propio texto constitucional. En primer lugar, porque ‘el trato de favor concedido a los aspirantes que con anterioridad hubiesen desempeñado tareas docentes como interinos posee un carácter excepcional y deriva de una circunstancia vinculada a una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de normalizar la situación del personal al servicio de las Administraciones educativas y mejorar su cualificación’. Por otra parte, pese a su carácter excepcional, ‘no equiparable a las llamadas ‘pruebas restringidas’, ya que permite el acceso no sólo a quienes con anterioridad hubieran desempeñado funciones docentes con carácter interino, sino a todos aquellos que reúnan los requisitos legalmente previstos’. Además, está basado en los principios de mérito y capacidad, si bien se establece, por su carácter excepcional, una fórmula de ‘valoración ponderada y global’ de los conocimientos académicos. Por tanto, es razonable este sistema de selección en su aplicación en ‘las tres primeras convocatorias’, pues con ello se pretende, progresiva y escalonadamente, no sólo acomodarse al ritmo de la reforma, sino permitir una evaluación gradual de los efectos de la aplicación del sistema. En consecuencia, ninguna tacha puede hacerse a este procedimiento transitorio en el plano de la constitucionalidad”* (STC 11/1996, FJ 5). Por lo que se refiere a la DT VI LOGSE, tiene asimismo, de forma indubitable el carácter de básica. A partir de este razonamiento, la siguiente tarea del TC consiste en determinar si existe una esencial contradicción entre el precepto impugnado por el Defensor del Pueblo, por más de cincuenta Senadores y por el Presidente del Gobierno de la Nación y la citada normativa básica. Como ya se estableció con anterioridad por el TC, si bien es cierto que [se debería] *verificar la constitucio-*

*nalidad misma de la norma básica antes de servirnos de ella como parámetro indirecto de la constitucionalidad de la norma de desarrollo (así, por todas, SSTC 156/1995 y 163/1995)* (STC 252/2005, FJ 3), es claro que esta tarea no requiere esfuerzo alguno, dado que, el Tribunal se ha ocupado en otras ocasiones del art. 19.1 de la Ley 30/1984. Como se ha señalado en otras ocasiones, *“corresponde al Estado, dentro de sus competencias exclusivas, establecer las bases de la función pública para todas las Administraciones de tal naturaleza (art. 149.1 18 CE), que están recogidas en la Ley. Un corolario de este principio, en el cual hemos hecho hincapié más de una vez, no puede ser otro sino aquél que mantenga la exigencia de que las Leyes autonómicas sobre la materia respeten esas normas básicas estatales (STC 302/1993, donde se recogen las anteriores), que en tal extremo garantizan además a todos los ciudadanos en cualquier lugar de España la vigencia del mérito y la capacidad como criterios en los cuales se concreta la igualdad para el acceso a la función pública, en la configuración que de este derecho fundamental ofrece la Constitución (art. 23)”* (STC 388/1993, FJ 2). Por consiguiente, son las normas estatales básicas las que deben regir el ingreso en la función pública docente al igual que, en su caso, las excepciones que allí se prevean. Tal constatación obliga al TC a realizar una doble consideración sobre las alegaciones efectuadas por las partes personadas en el presente proceso constitucional sobre si la medida cuestionada presenta o no carácter excepcional y si tal dato pudiera justificar, por sí sólo, su plena constitucionalidad. No cabe entender que los supuestos excepcionales de acceso a la función pública (docente) pueden ser igualmente afrontados de manera unilateral por las Comunidades Autónomas. Hace notar el TC que los ejemplos citados se inscriben, como es obvio, en la normativa básica estatal, por lo que, si bien su invocación puede servir para ilustrar sobre supuestos en los que se exceptione el procedimiento normal de acceso a la función pública, no permite que las Administraciones autonómicas adopten medidas unilaterales en la materia, ya que su jurisprudencia ha declarado expresamente que las excepciones al sistema de acceso a la función pública (docente) merecen la calificación de legislación básica, por lo que su regulación corresponde, obviamente, al Estado central. La viabilidad constitucional del artículo 10 de la Ley 16/1997 del Parlamento Vasco solamente podría acordarse en el supuesto de que encontrara natural apoyo en alguna disposición básica del Estado (y ésta, a su vez, fuese constitucional), sin que quepa justificarse en el supuesto específico y peculiar de la función docente vasca que, es bueno señalarlo una vez más, ha sido expresamente previsto por la legislación estatal básica (disposición transitoria sexta, apartado 1 LOGSE). El siguiente paso argumental se encuentra en esta autocita del TC, sentado *“que estamos en presencia de unas pruebas de acceso a la función pública que no pueden calificarse de libres o abiertas, y que por lo tanto son contrarias al precepto básico estatal contenido en el art. 19.1 de la Ley 30/1984, hemos de verificar si concurren en la disposición recurrida las condiciones que excepcionalmente permiten la convocatoria de las pruebas específicas a que se refiere la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la citada Ley”* (STC 38/2004, de 11 de marzo, FJ 6), así como la específicamente

prevista en la legislación básica educativa. Convendrá recordar que el precepto autonómico permite que la Administración pueda convocar, de forma excepcional, pruebas selectivas restringidas para el acceso a la función pública docente que beneficiarían al personal docente vinculado de forma estable con un contrato laboral, facilitando su ingreso en el cuerpo correspondiente de la función pública, aunque no contara con la titulación precisa para ocupar dichas plazas. En relación con este aspecto de la cuestión, *“este Tribunal ya se ha pronunciado, en no pocas ocasiones, acerca de si las llamadas pruebas restringidas de acceso a la función pública son o no compatibles con el sistema diseñado por la normativa estatal básica contenida en la última de las disposiciones citadas. Así, la STC 174/1998, de 23 de julio (FJ 4), recogiendo la doctrina sentada en las SSTC 151/1992, de 19 de octubre, y 302/1993, de 21 de octubre, afirma que el art. 19.1 de la Ley 30/1984 establece con carácter básico el principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres. Asimismo estatuye, con carácter igualmente básico (aun cuando no les otorgue expresamente esta condición), ciertas excepciones, entre las que se encuentra la disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984 (norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar ‘pruebas específicas’ en determinadas circunstancias)”* (STC 38/2004, FJ 4). Es criterio del TC que en este caso, idéntica consideración presentan las excepciones previstas en la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo, y muy específicamente la contenida en la disposición transitoria sexta. Es evidente que, con independencia de que la normativa autonómica pudiera vulnerar el derecho de acceso a las funciones públicas (se recuerda a este respecto, la STC 16/1998, FJ 5.a, y, en relación de la consideración del mérito referido a la previa prestación de servicios a la Administración, la STC 107/2003, FJ 4 y, ya en relación con funcionarios interinos, la STC 12/1999, FJ 5), en todo caso no respeta la normativa básica, ya que la misma ha sido dictada una vez que dicho plazo temporal de cinco años había caducado. Se considera por tanto, que, como sostienen los recurrentes, el precepto autonómico impugnado no tiene apoyo en ninguna disposición básica del Estado, lo que determina su inconstitucionalidad. Este dato no puede salvarse, defendiendo que dicho plazo es orientativo, o afirmando que el mismo debe ser computado desde la integración de una ikastola en la red pública vasca de centros docentes. Que el legislador básico no establece plazos orientativos, no solamente se deriva del tenor literal de la disposición transitoria sexta LOGSE, sino que se pone de manifiesto con la ampliación del plazo, de tres a cinco años, operada por la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo. Y tal plazo comienza a discurrir “a partir de la entrada en vigor de la presente Ley” y, ante tal expresión literal, no es posible vincular tal plazo a otros datos distintos y externos, porque tal interpretación sería contra legem. La Administración autonómica, concedora de la normativa estatal básica, pudo hacer uso de tal habilitación en el plazo legalmente previsto para ello, pero no

puede servirse de ella cuando, como es el caso, la misma ha caducado. A la vista de estas consideraciones el TC se ve obligado a concluir que el simple hecho de que se dicte la norma que prevé una convocatoria restringida de acceso a la función pública más allá del plazo conferido en la normativa básica determina su inconstitucionalidad, como ya ocurrió en la citada STC 38/2004, sin que sea posible realizar una lectura conforme con la Constitución del precepto impugnado, como por el contrario, sí se hizo en la STC 16/1998, FJ 1. La estimación del recurso de inconstitucionalidad por vulneración de la competencia estatal al establecer unas pruebas de acceso a la función pública que no pueden ser calificadas de libres, hace innecesario el examen de si las pruebas respetan o no los principios de mérito y capacidad, en opinión del TC. Es obligado para el TC, reseñar, sin embargo, como ya se ha señalado en ocasiones anteriores que la posibilidad de que puedan integrarse en un determinado cuerpo funcionarios que carecen de la titulación exigida para el mismo “*está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1). No es ya que in claris non fit interpretatio, sino que la mera yuxtaposición de textos muestra su incompatibilidad. En efecto, el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno la consideración de los títulos académicos como criterio taxonómico para clasificar los cuerpos, escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25 de la Ley básica) y otro la exigencia de la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1)*” (STC 388/1993, FJ 2). La aplicación de esta doctrina determinaría igualmente la declaración de inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley del País Vasco 16/1997. El desconocimiento de los principios de mérito y capacidad previstos para el acceso a la función pública en la normativa impugnada “*menoscaba la capacidad como requisito absoluto para el desempeño de cada puesto de trabajo concreto y niega el mérito como elemento relativo de comparación y preferencia para el acceso o nombramiento*” (STC 388/1993, FJ 2), en la medida en que rompe el régimen general aplicable en todo el territorio nacional, que, indudablemente, está en el fundamento de lo básico. Como ya se manifestó el TC con anterioridad, “*las regulaciones singulares para el personal interino o contratado al servicio de una Comunidad Autónoma no pueden llevar al olvido o a la exclusión de los principios constitucionales a los cuales se viene haciendo alusión que preservan el derecho fundamental al libre e igualitario acceso a la función pública, respeto que habrá de mantenerse -aun cuando quizá menos enérgicamente- en las fases ulteriores de la relación funcional como es la promoción interna a un nivel superior (STC 27/1991)*” (STC 388/1993, FJ 2). Se estiman los recursos de inconstitucionalidad.

**2. Sentencia 32/2006, de 1 de febrero de 2006 (BOE de 1 de marzo). Ponente: Jiménez Sánchez (Conflictos positivos de competencia acumulados).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.18<sup>a</sup>, 23<sup>a</sup>;



*otros:* arts. 35.1.5 y 37.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, (en adelante EAAr), y 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, (en adelante EAAnd)

*Objeto:* Diversos preceptos del Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las comisiones mixtas de gestión de dichos parques y de sus patronatos.

*Materias:* Medio ambiente. Espacios naturales

Comienza el TC recordando que cuestiones muy similares a las planteadas han sido resueltas por la STC 194/2004. Debe añadirse a ello que las SSTC 35/2005, 36/2005, 81/2005, 100/2005, 101/2005, y 331/2005, han recaído también sobre normas que, entre otras cuestiones, regulaban el sistema de gestión de los parques nacionales, todo lo cual determina la existencia de un cuerpo de doctrina que habrá de ser tenido en cuenta para la resolución de este proceso. Sobre cuestiones procesales de inadmisión planteadas el TC recuerda su doctrina de la STC 194/2004 con apoyo de la contenida en la STC 199/1987, donde se sostuvo que *“la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”* (STC 199/1987, FJ 1). Partiendo de ello, se resolvió: *“Aplicando a este caso la jurisprudencia reproducida, es clara la capacidad que tienen los Gobiernos y la Asamblea de las Comunidades Autónomas recurrentes para instar ante este Tribunal el enjuiciamiento de los preceptos que estamos examinando, dado que existe una estrecha conexión entre las competencias de Andalucía y Aragón en las materias de medio ambiente y de espacios naturales protegidos y los preceptos que estamos considerando, puesto que no resulta exigible para la promoción de los recursos que dichos preceptos se refieren a supuestos que tengan materialización concreta en el momento de la promoción, bastando con que puedan tenerla y ello afecte a su acervo competencial, como es el caso”* [STC 194/2004, FJ 2 a)], aun cuando en este caso no estemos ante un recurso de inconstitucionalidad, sino ante unos conflictos positivos de competencia, tampoco puede admitirse la aducida falta de legitimación de las Comunidades actoras. Por lo que se refiere al segundo de los defectos procesales advertidos, una cierta incoherencia entre el suplico y el requerimiento, por parte de la Junta de Andalucía, el TC vuelve su mirada, de nuevo, a su doctrina, recordando que *“los requisitos procesales no se hallan a disposición de las partes, lo que es perfectamente aplicable a los procesos constitucionales de cualquier tipo, sin perjuicio de que, por razones que no es preciso recordar ahora, este Tribunal venga igualmente realizando una interpretación no formalista de las normas legales que regulan*

*las exigencias y presupuestos para la admisión y tramitación de las acciones y recursos atribuidos a su jurisdicción. No obstante, no puede estimarse que el requerimiento previo al planteamiento de un conflicto positivo de competencia constituya un mero obstáculo o requisito de carácter formal cuyo incumplimiento pueda ser sanado de oficio por vía interpretativa, o que su finalidad sea simplemente la de permitir a la parte demandada preparar anticipadamente su defensa, [pues] es obvio que el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC responde a la finalidad primordial de apurar las posibilidades de resolución convencional o negociada de las diferencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ... Y tampoco es aceptable el argumento fundado en la conexión entre los preceptos mencionados y no mencionados en el requerimiento ... puesto que no es lícito exigir del Gobierno que presuma tal tipo de conexión lógica ni las intenciones de extender el objeto del litigio por parte de quien formula el requerimiento o, mucho menos, que descubra el error material imputable a este último. Por eso, dado que de acuerdo con el art. 63.3 de la LOTC se han de hacer constar con claridad en el requerimiento los preceptos de la disposición viciada de incompetencia, hay que entender que sobre los preceptos no mencionados en el mismo no se ha planteado un conflicto de competencia (STC 104/1989, FJ 2)” (STC 128/1999, FJ 3), por consiguiente, la alegación procesal debe ser parcialmente atendida. El encuadramiento competencial del Real Decreto 1760/1998 no suscita ninguna dificultad, ha de incardinarse de modo principal en las materias de medio ambiente y espacios naturales protegidos, como han defendido las actoras y la demandada y así fue declarado en su día por el Tribunal (STC 194/2004, FJ 5). Cabe recordar que el Estado dispone de la capacidad para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), mientras que las Comunidades Autónomas promotoras de los conflictos han asumido las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de dichas bases estatales, así como también la competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos (arts. 35.1.5 y 37.3 EAAr y 13.7 y 5.1.7 EAAnd). El objeto primero de la controversia es cuestionar el carácter básico de la norma impugnada, como ya se hizo, por otra parte, en relación con la Ley, que este RD desarrolla. El TC aprecia cuestiones formales y materiales en la impugnación citada y trae para su resolución su propia doctrina; en efecto, en la STC 194/2004 ya se dijo que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el carácter básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión básica (STC 69/1988, FJ 5. Reiterada, entre otras, en las SSTC 80/1988, 13/1989 y 179/1992). En suma, la claridad y certeza normativa, la propia estabilidad de una materia y el equilibrio del sistema de fuentes son los elementos determinantes de la forma que han de adoptar las bases (STC 132/1989 y 179/1992). Este Tribunal, cierto es, ha admitido que la exigencia aquí considerada no es absoluta; y consecuentemente ha estimado que excepcionalmente pueden considerarse básicas algunas regulaciones no contenidas en normas con rango legal e incluso ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases [STC 48/1988,*

FJ 3 c). Asimismo, SSTC 69/1988, 80/1088, 132/1992 y 179/1992]. Sin embargo no cabe olvidar, en contrapartida, que la atribución de carácter básico a normas reglamentarias, a actos de ejecución o incluso a potestades administrativas ha sido entendida por este Tribunal como una dispensa excepcional. Y, de otro lado, que esta excepción venía impuesta por una situación de transición, en la que era necesario adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como ya se dijo en la STC 69/1988” (STC 109/2003, FJ 4)” (STC 194/2004, FJ 7); de acuerdo con esta doctrina considera el TC que la normativa impugnada satisface los requisitos básicos de orden formal exigibles. Fijará ahora su atención el TC en el cumplimiento de los requisitos materiales. En relación con éstos, se parte de la doctrina ya expuesta en la STC 194/2004 y las complementarias ya citadas. Para el TC el art. 1 del RD objeto de la controversia carece de contenido material específico, sin que las partes actoras hayan indicado cuál es la prescripción normativa que consideran que de modo singularizado vulnera las competencias autonómicas. Por tanto no se aprecia en el art. 1 RD 1760/1998 ninguna vulneración de las competencias de las Comunidades Autónomas que plantean el conflicto. Abordará ahora el TC el enjuiciamiento de los preceptos que regulan las comisiones mixtas de gestión, incluyendo en este bloque el art. 3, las disposiciones adicionales primera y séptima y el anexo I, apartado 3. Para las actoras este bloque de preceptos carece de carácter materialmente básico e infringe las competencias autonómicas en materia de medio ambiente y de espacios naturales protegidos por prever un sistema de cogestión entre el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales. Se apreciará por el TC una identidad entre las alegaciones de las actoras y del abogado del Estado en relación con las cuestiones ya resueltas por la doctrina de la STC 194/2004, así como por posteriores decisiones del TC (SSTC 35/2005, 36/2005, 81/2005, 100/1005, 101/2005 y 331/2005). Procede el TC a aplicar esta doctrina al caso de autos. Sobre el principio de gestión conjunta de los parques nacionales ya se manifestó el TC poniendo de relieve que el mismo no puede encontrar cobijo en las competencias básicas del Estado ni tampoco en las competencias y principios de coordinación y cooperación (STC 194/2004, FFJJ 11, 12 y 13, respectivamente); sobre las comisiones mixtas de gestión, se declaró ya al enjuiciar el art. 23 de la Ley 4/1989: “Inmediatamente se aprecia que la comisión mixta de gestión tiene una composición que consagra el principio de cogestión o gestión conjunta por el Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales. También se desprende que dicha comisión mixta constituye el órgano encargado de la gestión ordinaria de los parques nacionales, ostentando diversas funciones que se dirigen a este cometido. Por tanto, de acuerdo con la doctrina que hemos expuesto en los anteriores fundamentos jurídicos, el precepto (dejando para más adelante la consideración de su apartado 2, en su conexión con los restantes apartados en lo que se refiere a los parques nacionales supracomunitarios), excede de la competencia básica del Estado (art. 149.1, número 23 CE) y de sus facultades de coordinación o de cooperación, invadiendo con ello las competencias propias de las Comunidades recurrentes en relación con estos espacios naturales”

(STC 194/2004, FJ 14). Por lo que se refiere al art. 23 del RD, los apartados 1 y 2 (que desarrollan el apartado 1 del art. 23 de la Ley), 3 y 5 (que desarrollan el apartado 2 del precepto legal), 4 (que desarrolla el apartado 3), 8 (que hace lo propio respecto del apartado 4) y 9 (que lo hace respecto del apartado 6) son todos ellos contrarios al reparto constitucional de competencias al desarrollar prescripciones contenidas en el art. 23 de la Ley 4/1989 que ya han sido declaradas inconstitucionales en la STC 194/2004, FFJJ 14 b) y 17 a). Los apartados 7 (sólo impugnado por la Diputación general de Aragón), 10, 11 y 12 (este último sólo impugnado por dicha Comunidad), que contienen criterios organizativos y funcionales acerca de estas comisiones mixtas no previstos expresamente en el art. 23 de la Ley 4/1989, pero que se refieren a un órgano cuya existencia es inconstitucional, vulneran también por tal causa las competencias de las Comunidades impugnantes. Por igual razón el apartado 6 incurre en infracción del orden competencial, aun siendo una norma de remisión al anexo I, no se acomoda a dicho orden la existencia de estas comisiones mixtas. Por lo que se refiere a las DDAA 1ª y 7ª, la primera vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas de Aragón y Andalucía por las razones ya expuestas; la disposición adicional séptima sólo infringe las competencias autonómicas en el inciso y *las Comisiones Mixtas de Gestión de los mismos*. No lo hace el establecimiento de un plazo para la constitución del Consejo de la Red de Parques Nacionales, respecto del cual ya se declaró por el TC que *ninguna tacha puede oponerse a que el legislador estatal haya creado un órgano de cooperación en la materia, integrando los diversos intereses en presencia y propiciando, en suma, que de dicho órgano puedan surgir recomendaciones o propuestas sobre los temas descritos que coadyuven a una mejor prestación de los servicios de gestión por parte de las Comunidades Autónomas* [STC 194/2004, FJ 14 a)]. En consecuencia así depurado el precepto, se considera que no invade las competencias autonómicas la intervención del organismo autónomo estatal. En cuanto al Anexo I.3 impugnado por la Junta de Andalucía, vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de conformidad a cuanto se ha expuesto sobre la existencia misma de este órgano gestor. El bloque de preceptos impugnados que se refieren a los patronatos de los parques nacionales está integrado por el art. 4, las disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta y el anexo II, 7. Para resolver esta cuestión se atenderá de nuevo el TC a su STC 194/2004, recordando, como punto de partida que *en nuestra STC 102/1995 consideramos plenamente constitucional la primitiva redacción del art. 23 de la Ley 4/1989, que se limitaba a diseñar un patronato para cada uno de los parques nacionales con las funciones de proponer, informar o vigilar, y en ningún caso, decisorias, en la línea de coparticipación sugerida más atrás, donde estarán presentes todas las Administraciones implicadas o comprometidas. No son órganos gestores sino colaboradores, pero su estructura plural con funciones objetivas o secundarias respeta la participación de las Comunidades Autónomas* (STC 102/1995, FJ 22)” [STC 194/2004, FJ 14 c)]. En esta última resolución, profundizando en la regulación que de los patronatos hizo el art. 23.bis de la

Ley 4/1989, confirmamos la constitucionalidad de determinados aspectos centrales de dicha regulación, en concreto, “la necesaria existencia del patronato y su integración en el mismo de las distintas Administraciones implicadas, así como de otras instituciones, asociaciones y organizaciones relacionadas con el parque. Es claro que a partir de este enunciado general, la Comunidad Autónoma competente en la materia podrá desarrollar normativamente el contenido del precepto adecuándolo a las peculiaridades de cada caso. En cuanto a la previsión del segundo inciso del apartado 1 de que la representación estatal y autonómica en el patronato sea paritaria, tampoco admite reproche de invasión competencial, puesto que, de un lado, aquél no ha de tener funciones decisorias y, de otro, la paridad subviene a la necesidad de que en estos órganos consultivos quede asegurada una presencia relevante de la Administración del Estado, que, en caso contrario, pudiera no quedar suficientemente resaltada, toda vez que es éste, el patronato, un órgano adecuado para que se materialice la participación estatal en la gestión de los parques nacionales a que aludíamos en nuestra STC 102/1995, FJ 22. De igual manera, resulta constitucional su apartado 4, pues la presencia en el patronato de los Directores-Conservadores se justifica por su propio cometido” [STC 194/2004, FJ 14 c)]. Procede el TC a abordar el análisis del art. 4, de las disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta y del anexo II, apartado 7. El apartado 1 de este precepto, que sustancialmente desarrolla el art. 23.bis de la Ley 4/1989, declarado constitucional de acuerdo con la doctrina ante reproducida [STC 194/2004, FJ 14 c)], merece igual juicio, salvo en lo relativo a su inciso *que, a efectos administrativos, están adscritos al Ministerio de Medio Ambiente*, que vulnera las competencias de las Comunidades impugnantes. Dicho inciso, que ya figuraba en el art. 23.bis.5 de la Ley 4/1989, fue declarado inconstitucional [STC 194/2004, FJ 14 c)] por las razones allí expuestas, lo que conduce al TC ahora a seguir igual criterio. En cuanto a su último inciso (“*Su composición concreta se recoge en el Anexo II de este Real Decreto*”), es una norma de remisión que merecerá el juicio correspondiente en el momento de examen de la impugnación del núm. 7 de dicho anexo formulado por la Junta de Andalucía. Considera el TC necesario un juicio separado de los dos epígrafes del apartado 2 de este art. 4. El epígrafe a) responde al principio de paridad en la representación del Estado y de la correspondiente Comunidad Autónoma en el patronato de cada parque (art. 23.bis.1 de la Ley 4/1989), y es conforme, por ello, con la doctrina antes reproducida, lo que determina su constitucionalidad (en igual sentido, STC 81/2005, FJ 8), salvo, lógicamente, su último inciso (“*de los que, al menos, uno será miembro de la Comisión Mixta de Gestión*”), que vulnera las competencias autonómicas. El epígrafe b) del mismo apartado 2 es conforme con el orden constitucional de competencias en su primer inciso, que refleja la representación autonómica en el patronato en paridad con la del Estado, por lo ya argumentado. Su segundo inciso, atinente a la representación estatal y a la del conjunto de las Comunidades en el caso de los parques supracomunitarios, tampoco conculca las competencias autonómicas, de conformidad a lo ya declarado respecto al art. 23.bis.2 de la Ley 4/1989 [STC 194/2004, FJ 17 b)]. Los epígrafes c) y d) reflejan la repre-

sentación de las entidades locales en el patronato, debiendo reputarse conformes con el orden competencial, de modo similar a como ya se hizo en un supuesto similar respecto a la representación de los Ayuntamientos en el Patronato del Parque Nacional de Sierra Nevada (STC 81/2005, FJ 8). El epígrafe j) del apartado 2 tampoco vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas impugnantes, en aplicación de doctrina anterior del TC, *pues la presencia en el patronato de los Directores-Conservadores se justifica por su propio contenido* [STC 194/2004, FJ 14 c); en igual sentido, STC 81/2005, FJ 8]. Por el contrario infringen las competencias de las Comunidades Autónomas de Aragón y Andalucía los epígrafes e), f), g), h), i) y k) de este apartado 2. En efecto, en el párrafo de la STC 194/2004, FJ 14 c), ya se dijo que en la regulación básica de los patronatos cabe que el Estado discipline los aspectos más generales de la representación en el mismo, al tiempo que se precisó que *“a partir de este enunciado general, la Comunidad Autónoma competente en la materia podrá desarrollar normativamente el contenido del precepto adecuándolo a las peculiaridades de cada caso*. Este criterio general se concretó en el caso del Patronato del Parque Nacional de Sierra Nevada admitiendo el carácter básico de las representaciones estatal, autonómica y local, así como la presencia del Director-Conservador, al tiempo que se consideraron inconstitucionales las restantes representaciones, *pues carecen de carácter básico y entran de lleno en el ámbito de la legislación de desarrollo normativo de competencia autonómica* (STC 81/2005, FJ 8). Con igual fundamento ha de entenderse que vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas impugnantes los apartados 3, 6 y 7. Y también lo hace el apartado 4, relativo al nombramiento de los Presidentes, que reproduce el criterio del art. 23.bis.3 de la Ley 4/1989, declarado inconstitucional [STC 194/2004, FJ 14 c); en igual sentido STC 81/2005, FJ 8]. Lo mismo ocurre con el apartado 5, sobre la Secretaría (STC 81/2005, FJ 8). Por el contrario ninguna infracción competencial se aprecia en el apartado 8, norma de simple remisión a la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, y a las complementarias que establezca el patronato, pues no se aduce, ni se aprecia, cuál sea la tacha concreta que dicha remisión determine. La disposición adicional segunda vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas de Aragón y Andalucía de conformidad a lo razonado en el epígrafe anterior respecto del nombramiento de los Presidentes de los patronatos por el Gobierno de la Nación. La disposición adicional tercera no conlleva infracción alguna del orden competencial, pues la naturaleza de órgano de cooperación que tiene el Consejo de la Red de Parques Nacionales habilita al Estado para que en el ejercicio de su función coordinadora adopte las medidas que se regulan. Es obvio que la disposición adicional cuarta sólo puede ser adoptada por el Estado en relación con sus propios representantes, por lo que el inciso *y de las Comunidades Autónomas* vulnera las competencias de las Comunidades actoras. La disposición adicional quinta también resulta contraria al orden constitucional de competencias, en concordancia con los razonamientos desarrollados por el TC respecto del art. 4.6. Se considera que el contenido de la dis-

posición adicional relativa a la organización interna de los patronatos no corresponde regularlo al Estado, sino a las Comunidades Autónomas, por lo que la norma examinada vulnera las competencias de éstas. Finalmente, por lo que se refiere al anexo II, 7, es criterio del TC que sólo se adecúa al orden constitucional la regulación de la representación de la Administración estatal y autonómica en régimen de paridad y la de la Administración local, pues las restantes representaciones han de ser establecidas por la legislación autonómica. Por esta razón conculcan las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, única Comunidad Autónoma que impugna esta disposición, los epígrafes a), g), h), i), j), k), l), m), n), ñ) y o) de dicho apartado 7 del anexo II del Real Decreto 1760/1998.

**3. Sentencia 50/2006, de (BOE de 16 de marzo). Ponente: Pérez Tremps (Conflicto positivo de competencia).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.5; 149.1.6 y 149.1.14.

*otros:*

*Objeto:* Resoluciones de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 24 de febrero de 1997 (BOE de 26 de febrero de 1997) y 22 de abril de 1997 (BOE de 23 de mayo de 1997). Decreto 287/1997 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se determinan las competencias de los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía en relación con los pagos, cauciones, depósitos o consignaciones judiciales. La disposición adicional octava de la Ley 7/1997, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1998. La disposición adicional séptima de la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1999.

*Materias:* Administración de la Administración de Justicia. Competencia estatal sobre la Hacienda General

En el presente asunto se han acumulado dos conflictos positivos de competencia y dos recursos de inconstitucionalidad que el TC decide resolver conjuntamente. complejidad procesal que obliga al TC a delimitar previamente el objeto de su Sentencia. El motivo de la acumulación de procesos (ATC 358/2005), radica en que en todos ellos se plantea una misma controversia competencial, relativa a la titularidad de la competencia para fijar las condiciones y contratar el servicio de gestión de las cuentas de depósito y consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales, así como para ingresar los rendimientos generados en dichas cuentas. Como cuestión procesal previa el TC se ve en la necesidad de recordar que ha reiterado en di-

versas ocasiones, cómo el requerimiento previo a que se refiere el art. 63 LOTC es presupuesto necesario, ineluctable y obligatorio para poder formalizar válidamente la demanda cuando sea una Comunidad Autónoma la promotora del conflicto positivo de competencia (SSTC 101/1995, FJ 2; 192/2000, FJ 3). La propia existencia del acto que ha de motivar el conflicto y su previo requerimiento es presupuesto categórico, en este supuesto es criterio del TC los requisitos procesales son de orden público y no se hallan a disposición de las partes, apreciará que no se ha cumplido válidamente con el requisito previsto en el art. 63.1 LOTC respecto a la Resolución de 16 de abril de 1997 por la que se adjudicaba la contratación del servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales, por lo que hay que entender que respecto a la misma no se ha planteado conflicto positivo de competencia. Recuerda el TC que el fin último al que sirven este tipo de procesos es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias (SSTC 77/2004, FJ 2, y 24/2002, FJ 4). La doctrina del TC avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto cuando la normativa en relación con la cual se trabó un conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales (STC 128/1999, FJ 4). El contenido del acuerdo vigente de la Subsecretaría de Justicia es similar al de la resolución impugnada y versa sobre idéntico objeto. De ese modo, puede entenderse que el reseñado cambio administrativo no ha producido una desaparición del objeto del citado conflicto en la medida en que persiste el interés en la determinación de la titularidad de la competencia controvertida. Ahora bien, dado que el nuevo acuerdo no ha sido objeto de debate procesal mediante su impugnación autónoma, ni a través del trámite de alegaciones del art. 84 LOTC, no procede en este caso, a diferencia de otros (SSTC 87/1993 y 329/1993), ampliar ni sustituir el objeto del proceso en contemplación de la nueva normativa, debiendo quedar circunscrito al inicialmente planteado por el Gobierno catalán (STC 182/1988) que, por otro lado, no insta la solicitud de nulidad de acto alguno sino exclusivamente la declaración de la titularidad de las competencias en litigio, sin más pronunciamiento. Procede abordar de manera conjunta las diversas facultades en litigio, relacionadas todas ellas con la gestión de unas mismas cuentas bancarias judiciales. Las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales están destinadas al ingreso del dinero y los efectos monetarios que reciban u ocupen los órganos judiciales en el ejercicio de sus competencias. Su regulación, cuya titularidad competencial en ningún momento ha sido puesta en causa, viene recogida especialmente en el Real Decreto 34/1988, dictado en virtud de habilitación legal contenida en la disposición adicional segunda de la Ley 19/1986, de reforma de los procedimientos de ejecución hipotecaria. El Real Decreto diseña un sistema basado en la búsqueda de la mayor eficacia y control sobre las cantidades allí depositadas que suprime la libertad de los órganos judiciales para elegir la entidad de crédito en la que abrir la cuenta de depósitos y consignaciones en



la Caja General de Depósitos que se contenía en el derogado Decreto 2472/1971, de 14 de octubre, creando en su lugar un sistema sometido a mayores garantías, que permite que las cantidades ingresadas puedan permanecer largo tiempo depositadas en las entidades bancarias designadas, suprimiendo la regla general que establecía su inmediato envío al Banco de España. En consonancia con ello se determinan una serie de obligaciones de los Secretarios Judiciales en relación a la vigilancia y gestión de dichas cuentas y se prevé la designación por el Ministerio de Justicia de la entidad o entidades en las que deban abrirse las cuentas correspondientes a cada órgano judicial. Este cambio ha sido también recogido por el art. 459.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) que establece la responsabilidad de los Secretarios respecto al debido depósito de cantidades *en las instituciones que se determinen*. Las cuentas bancarias tienen por objeto gestionar los pagos, consignaciones y depósitos judiciales generados como consecuencia de la aplicación de las normas procesales. La determinación de una u otra entidad para abrir en ella las cuentas bancarias no es una mera actuación ejecutiva destinada a asegurar el buen funcionamiento del servicio público de Administración de Justicia. Por el contrario, al establecer las condiciones en las que se desarrolla la licitación de tales cuentas bancarias, se concreta y establece todo un haz de obligaciones de las entidades de crédito que resulten adjudicatarias de las mismas. Hay que distinguir a estos efectos entre el contrato de la Administración con la entidad bancaria para la prestación del servicio de apertura y gestión de las cuentas, y la apertura de cada cuenta por parte del Secretario Judicial correspondiente. El primero, de acuerdo con la Ley de contratos de las Administraciones públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), se perfecciona mediante la adjudicación del correspondiente concurso o subasta y se formaliza en los treinta días siguientes. La adjudicación del concurso o la subasta se ha de basar siempre en los criterios contenidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares aprobados para el caso. La rentabilidad ofrecida y junto a ello, el pliego de condiciones recogerá las prescripciones técnicas particulares que definan la amplitud del servicio a prestar por la entidad adjudicataria. En virtud de ese contrato-marco cada órgano judicial abrirá una cuenta a su nombre para cumplir en el ámbito de su jurisdicción con las obligaciones derivadas del Real Decreto 34/1988 y el resto de normas procesales. De ese modo, la competencia para sacar a licitación el servicio de cuentas de consignaciones y depósitos que precisan mantener los órganos judiciales no debe estar en contradicción con la de disponer sobre los rendimientos que produzcan. Será la Administración competente para disponer de los intereses derivados de las cuentas judiciales, de acuerdo con el reparto que establece la Constitución, la única que pueda decidir acerca de las condiciones en las que las entidades prestan el servicio bancario de cuentas, estructuradas legalmente en torno a su rentabilidad. La atribución a las Comunidades Autónomas de los intereses de las cuentas judiciales que hasta ahora venía ingresando la hacienda general del Estado no encuentra habilitación algu-

na en el art. 4 LOFCA ni en ningún otro precepto del bloque de la constitucionalidad. Estos ingresos han de considerarse fuente de la hacienda estatal, aunque dicha categoría no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios (SSTC 49/1995, FJ 3; 171/1998, FJ 7) sí que requiere que sea posible la calificación de los ingresos como derechos económicos de la hacienda pública en cuanto que los *organiza, genera y gestiona el Estado* (STC 171/1998, FJ 8) lo que, de acuerdo con lo que antes concluimos, sucede en esta ocasión en que el origen del rendimiento económico son unas cantidades depositadas para asegurar el buen funcionamiento de la Administración de Justicia o como consecuencia de la aplicación de normas procesales, penales o de otro tipo, de estricta titularidad estatal, resultando, pues, de aplicación el art. 149.1.14 CE. Corresponde a la Administración del Estado disponer de los rendimientos que produzcan las cuentas a disposición de los órganos judiciales. Necesariamente ha de atribuírsele también la competencia para designar las entidades bancarias en que han de abrirse. En este punto, las representaciones procesales del Gobierno de la Generalidad de Cataluña y la Junta y el Parlamento de Andalucía invocan, como título competencial válido el previsto respectivamente en el art. 18.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) y el art. 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAnd), referido a lo que hemos llamado la administración de la Administración de Justicia; en concreto aluden a la competencia para la provisión de medios materiales a los órganos judiciales, invocando la doctrina del TC acerca del reparto territorial de competencias en materia de Administración de Justicia. Esta doctrina descansa esencialmente en dos principios: la necesidad de distinguir entre un sentido amplio y otro estricto de la noción de Administración de Justicia, de manera que sólo en el segundo de ellos tienen cabida competencias autonómicas y a la exigencia que tienen las Comunidades Autónomas de respetar determinados límites, que obedecen esencialmente a la idea de que las competencias autonómicas sólo pueden ser ejecutivas a la hora de atribuirse competencias a través de cláusulas subrogatorias. Ya se había declarado así por el TC en su Sentencia 56/1990: *A la vista del proceso de aprobación de los Estatutos de Autonomía y de la propia Constitución, puede afirmarse que la distinción entre un sentido amplio y un sentido estricto en el concepto de Administración de Justicia no es algo irrelevante jurídicamente. Esa diferencia, presente en toda la organización y regulación de la función jurisdiccional, tiene, al menos, valor para distinguir entre función jurisdiccional propiamente dicha y ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse por un lado, y otros aspectos que, más o menos unidos a lo anterior, le sirven de sustento material o personal, por otro. El art. 149.1.5 CE reserva al Estado como competencia exclusiva la 'Administración de Justicia'; ello supone, en primer lugar, que el Poder Judicial es único y a él le corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y así se desprende del art. 117.5 CE; en segundo lugar, el gobierno de ese Poder Judicial es también único, y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamen-*

te allí. Pero no puede negarse que, frente a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existen un conjunto de medios personales y materiales que, ciertamente, no se integran en ese núcleo, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, 'al servicio de la Administración de Justicia', esto es, no estrictamente integrados en ella. En cuanto no resultan elemento esencial de la función jurisdiccional y del autogobierno del Poder Judicial, cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales ... Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y 'administración de la Administración de Justicia'; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5 CE, con la excepción de lo dispuesto en el art. 152.1, segundo párrafo" (FJ 6). En cuanto a los límites de la técnica subrogatoria, ya en la misma Sentencia se declaró que eran los siguientes: "A) En primer lugar, y por obvio que resulte, hay que recordar que las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 CE. B) En segundo término, tampoco pueden las Comunidades Autónomas actuar en el ámbito de la 'administración de la Administración de Justicia' en aquellos aspectos que la LOPJ reserva a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos C) En tercer lugar, y esto lo aceptan las Comunidades recurrentes, la asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluye la operatividad de la cláusula subrogatoria; como ejemplos se citan, entre otros, el de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, adscripción del Instituto de Toxicología o la cooperación internacional. D) En cuarto lugar, la remisión se realiza a las facultades del Gobierno lo que, en consecuencia, identifica las competencias asumidas como de naturaleza de ejecución simple y reglamentaria, excluyéndose, en todo caso, las competencias legislativas. E) En quinto lugar, al analizar cada uno de los supuestos concretos de invasión de competencias, el marco de enjuiciamiento no puede ser sólo la competencia residual sobre 'administración de la Administración de Justicia'; ello porque en cada caso habrá que determinar si, además, existen otros títulos competenciales con incidencia en la materia" (FJ 7). Es evidente para el TC, que en el caso de autos estamos ante la última de las excepciones reseñadas. La designación de las entidades de crédito en las que se han de abrir las cuentas de referencia forma parte de las facultades de gestión y regulación de unas cantidades generadas en virtud de distintos títulos competenciales estatales como son la Administración de Justicia (art. 149.1.5 CE) o la legislación penal y procesal (art. 149.1.6 CE) que constituyen ingresos de la hacienda estatal, por lo que corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.14 CE. La incidencia de la competencia estatal sobre hacienda general sobre la regulación de las condiciones en que han de abrirse y funcionar las cuentas judiciales es tal, que impide atribuir dicha facultad a las Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere al alcance de la Sentencia, en relación con el conflicto positivo de

competencia 2832/97, delimitado su objeto en los términos hechos en el FJ 2, para su resolución declara el TC que la competencia controvertida corresponde al Estado. En los restantes procedimientos acumulados se impugnaban diversas normas de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Respecto al Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 287/1997, tal disposición vulnera el reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y ha de ser anulada; a idéntica conclusión hay que llegar a propósito del art. 2 del citado Decreto; esta disposición vulnera el reparto constitucional de competencias, de conformidad con el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, por lo que ha de ser anulada. Por lo que se refiere al art. 3, en la medida en que en el FJ 5 de esta Sentencia el TC ha reconocido la competencia estatal para determinar las entidades en las que han de abrirse las cuentas que precisan mantener los órganos de Justicia, de conformidad con el Real Decreto 34/1988, Andalucía no precisa de facultades de control sobre el desarrollo del servicio, por lo que vulnera el reparto constitucional de competencias en la materia y ha de ser también anulado. La disposición transitoria única del Decreto impugnado establece la subrogación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la titularidad de los derechos y obligaciones del contrato en vigor relativo al servicio de apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones que precisen mantener los órganos judiciales. Se trata de la aplicación directa de la cláusula subrogatoria en términos absolutamente opuestos a los recogidos en la Sentencia, invadiendo así la competencia correspondiente al Estado. En relación con los recursos de inconstitucionalidad 1172/98 y 1267/99 se impugnaban sendas disposiciones de la Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998 y 1999, el TC declaró ya en la STC 24/2002, FJ 8, que no cabe negar de antemano la posibilidad de que una determinada partida o consignación presupuestaria autorizada por el legislador autonómico sea objeto de un proceso constitucional cuando lo que se discute es precisamente la vulneración del sistema de competencias en que dicho legislador ha incurrido al otorgar esa autorización. En el supuesto actual, dicha consideración lleva al TC a concluir la inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales reiteradas, en la medida en que de las mismas se deduce inequívocamente la atribución a la Comunidad Autónoma de los rendimientos derivados de las cuentas judiciales en Andalucía.

**Voto particular (Pérez Tremps al que se adhiere Gay Montalvo):** la discrepancia arranca del encuadramiento competencial de la disputa que subyace en el objeto de todos los procesos acumulados; se precisa la coincidencia con la mayoría en la estrecha conexión existente entre los dos elementos de dicha disputa: la determinación de qué Administración es la competente para convocar y adjudicar la licitación de la entidad o entidades bancarias en las que abrir las cuentas de depósitos y consignaciones, por una parte, y la determinación de qué Administración debe recibir los intereses generados en dichas cuentas. Ambas son cuestiones íntimamente ligadas y su fraccio-

namiento resultaría jurídica y fácticamente artificial y escasamente operativo. El título competencial en el que deberían encuadrarse las materias debatidas es lo que el TC viene denominando desde la STC 56/1990 como *administración de la Administración de Justicia*. Las cuentas bancarias en las se realizan los pagos, cauciones, depósitos y consignaciones judiciales son un instrumento al servicio del correcto funcionamiento de la Administración de Justicia, un *medio material* que no resulta *elemento esencial de la función jurisdiccional*, sino accesorio; las cuentas sirven para que los órganos jurisdiccionales desarrollen de manera correcta y eficaz sus funciones de juzgar y ejecutar lo juzgado. A partir de ese carácter instrumental de las cuentas, entra de lleno su caracterización constitucional en el sentido previamente señalado. El juego de las llamadas “cláusulas subrogatorias” de los Estatutos de Autonomía hace que dicha competencia deba ejercerse por las Comunidades Autónomas que cuentan con dichas cláusulas, como es el caso de Andalucía (art. 52.1 EAAnd) y Cataluña (art. 18.1 EAC). No concurre aquí la excepción al mecanismo subrogatorio impuesto por la entrada en juego de otros títulos competenciales estatales (STC 56/1990, FJ 7). Los intereses generados por las cuentas bancarias son rendimientos directamente vinculados a las competencias de las Comunidades Autónomas relativas a la previsión de los medios materiales necesarios para el desarrollo de la función judicial; estos ingresos no pueden considerarse fuente de la hacienda estatal, pues aunque dicha categoría no puede entenderse circunscrita a los ingresos tributarios (SSTC 49/1995, FJ 3, ó 171/1998, FJ 7), lo que sí requiere es que sea posible la calificación de los ingresos como derechos económicos de la hacienda pública en cuanto que los *organiza, genera y gestiona el Estado* (STC 171/1998, FJ 8). Ello no sucede en este caso por cuanto la causa del ingreso es un contrato público firmado con una entidad bancaria. Al tener la primera competencia debatida como finalidad dotar de un mecanismo instrumental a la Administración de Justicia, y estando, por otra, ante un rendimiento derivado del funcionamiento normal de dicho mecanismo, tanto la convocatoria y adjudicación del concurso para designar la entidad o entidades bancarias en las que procede la apertura de las cuentas de depósitos y consignaciones como, en consecuencia, la recepción de los intereses generados por dichas cuentas, son competencia de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Cataluña de acuerdo con los arts. 52.1 EAAnd y 18.1 EAC, respectivamente.

#### **4. Sentencia 67/2006, de 2 de marzo (BOE de 31 de marzo). Ponente: Delgado Barrio (recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1.5, 149.1.6 y 149.1.14

*otros:*

*Objeto:* DA quinta de la Ley 16/1999, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

*Materias:* Administración de la Administración de Justicia. Competencia estatal sobre la Hacienda General

El contenido del precepto objeto de esta controversia, advierte el TC, es similar al de las disposiciones adicionales octava de la Ley 7/1997, del Presupuesto de la señalada Comunidad para 1998, y séptima de la Ley 10/1998, del Presupuesto de aquélla para 1999, impugnadas en los recursos de inconstitucionalidad resueltos por la STC 50/2006. Es criterio del TC que bastará con remitirse a la doctrina recogida en la citada STC 50/2006, en la que sobre la base de que corresponde a la Administración del Estado disponer de los rendimientos que produzcan, las cuentas de depósitos y consignaciones que precisan mantener los órganos judiciales, se hacían en el FJ 5 y apartado 1 del fallo, las siguientes declaraciones (FJ 6 c): *En los recursos de inconstitucionalidad 1172/1998 y 1267/1999 se impugnaban sendas disposiciones de la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1998 y 1999 que establecían que 'las cantidades correspondientes a los rendimientos de las cuentas para el ingreso en concepto de pagos, depósitos o consignaciones que hayan de ponerse a disposición de los Órganos Jurisdiccionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, una vez liquidadas se generarán en el Programa presupuestario 21F de la Consejería de Gobernación y Justicia'. La representación procesal del Parlamento de Andalucía alega que estas disposiciones no constituyen una norma atributiva de competencias sino que establecen una ordenación presupuestaria claramente subordinada a lo que se deduzca de las normas que delimitan la competencia autonómica en la materia, de modo que no alteran el bloque competencial del Título Octavo de la Constitución y por esa razón, no eran normas aptas para vulnerar competencias estatales. Sin embargo, aunque en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 5, efectivamente insistimos en recordar la distinción entre fuente jurídica del gasto público y fuente de la obligación -efectuado por la STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 6, y reiterada por la STC 146/1986, de 25 de noviembre, FJ 8-, también incluimos una importante matización, plasmada más tarde en la STC 24/2002, de 31 de enero, FJ 8, en el sentido de que no cabe negar de antemano la posibilidad de que una determinada partida o consignación presupuestaria autorizada por el legislador autonómico sea objeto de un proceso constitucional cuando lo que se discute es precisamente la vulneración del sistema de competencias en que dicho legislador ha incurrido al otorgar esa autorización. En el supuesto actual, dicha consideración nos ha de llevar a concluir la inconstitucionalidad de las disposiciones adicionales reiteradas, en la medida en que de las mismas se deduce inequívocamente la atribución a la Comunidad Autónoma de los rendimientos derivados de las cuentas judiciales en Andalucía. De otra parte asimismo se declara: En todo caso, por su propia naturaleza, las leyes de presupuesto agotan su eficacia, en especial en cuanto a la atribución de ingresos a determinados programas presupuestarios, transcurrido el período temporal para el que se dictan. Así lo demuestra el*

*hecho mismo de la reiteración anual de la disposición impugnada. Por eso, siendo de aplicación las consideraciones efectuadas más arriba acerca de la pervivencia de la controversia competencial, no procede hacer declaración alguna en torno a la eficacia de los preceptos legales impugnados por el Estado. El TC decide admitir el recurso planteado.*

**5. Sentencia 101/2006, de 30 de marzo (BOE de 4 de mayo). Ponente: Delgado Barrio (Recurso de inconstitucionalidad).**

*Preceptos constitucionales:* 149.1; 149.1.23.

*otros:*

*Objeto:* Arts. 44.1, 47.1, 4, 6 y 8, 48, 52.2, 53.2 y anexo I B) de la Ley 3/1998 de 27 de febrero, general de protección del medio ambiente del País Vasco

*Materias:* Medio ambiente: competencia estatal.

Se señala por parte del abogado del Estado que nos encontramos ante un supuesto idéntico al resuelto por la STC 13/1998, en la que se resolvió la cuestión debatida a favor de la competencia estatal. En aras de verificar esa coincidencia, con la que están de acuerdo los representantes del Gobierno del País Vasco, el TC recordará diversos pasajes de la citada Sentencia, para observar, finalmente, que la controversia se limita a los aspectos competenciales de las normas que, entre los varios modelos posibles que existen para trasponer la Directiva 85/337/CEE, ha elegido establecer que la evaluación de impacto ambiental se formule en dos momentos sucesivos: en un primer momento, un *órgano ambiental* distinto del órgano competente para aprobar o autorizar el proyecto debe emitir una *declaración de impacto ambiental*, en un *segundo momento, el órgano con competencia sustantiva sobre el proyecto decide si conviene realizar la obra, instalación o actividad y, en caso afirmativo, fija las condiciones en que aquélla debe realizarse para salvaguardar el medio ambiente y los recursos naturales. En caso de discrepancia entre el órgano ambiental y el órgano competente sobre el proyecto, decide el Consejo de Ministros o el órgano que resulte competente en cada Comunidad Autónoma* (STC 13/1998, FJ 6). El análisis de los preceptos que son el objeto de la presente controversia permiten al TC apreciar, efectivamente, la coincidencia de la cuestión debatida en el conflicto resuelto por la STC 13/1998 y en el presente recurso de inconstitucionalidad. En definitiva, también aquí se discute cuál haya de ser el órgano ambiental competente, estatal o autonómico, para emitir la declaración de impacto en el supuesto de obras y actividades [las recogidas en el anexo I B) de la Ley vasca] que sean de la competencia estatal, toda vez que el texto del anexo impugnado no permite distinguir entre este tipo de obras y actuaciones y las que sean de la competencia sustantiva de la Comunidad autó-

noma vasca. Recordará el TC que ya en su STC 13/1998 estimó que *El conflicto sometido a nuestro conocimiento en este proceso constitucional no puede ser resuelto atendiendo exclusivamente al reparto competencial sobre el medio ambiente -art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE. Como hemos visto antes, la evaluación de impacto ambiental es una técnica transversal, que condiciona (ahora o en el próximo futuro) la práctica totalidad de la actuación estatal que se materializa físicamente, produciendo las consiguientes repercusiones en el territorio y en el medio ambiente de una o varias Comunidades Autónomas. Asimismo, no se puede ignorar que la declaración de impacto ambiental determina 'la conveniencia o no de realizar el proyecto' y, en caso afirmativo, debe fijar 'las condiciones en que debe realizarse'; a su vez, el contenido de la declaración está llamado a integrarse en la autorización que concederá el órgano titular de la competencia sustantiva sobre el proyecto, formando sus condiciones 'un todo coherente con las exigidas para la autorización del proyecto', como señala el art. 18, apartado 1 y 2, del Reglamento. La evaluación de impacto ambiental no puede caracterizarse, por consiguiente, como ejecución o gestión en materia de medio ambiente. La finalidad, contenido y efecto de la norma básica estatal conduce a que todas las Administraciones públicas valoren el medio ambiente cuando ejercen sus competencias sobre cualquiera de las obras, instalaciones u otras actividades de su competencia. Muchas de esas obras, instalaciones y actividades forman parte de materias sometidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía a reglas específicas de reparto de competencias, que son títulos que por su naturaleza y finalidad atrae a la de medio ambiente, cuyo 'carácter complejo y multidisciplinar afecta a los más variados sectores del ordenamiento' (STC 64/1982, FJ 3) (STC 13/1998, FJ 7). De otra parte, que El reparto competencial en esta materia -art. 11.1 a) EAPV y art. 149.1.23 CE- sólo resulta determinante respecto a aquellas intervenciones administrativas cuya razón de ser consiste en la protección del medio ambiente: es decir, cuando el acto administrativo tiene como finalidad y efecto la preservación y la restauración del ambiente afectado por la actividad intervenida, como es el caso de la autorización de actividades calificadas. Pero cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias exclusivas en distintos ámbitos materiales, como son administración de justicia, aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas de interés general, minas y energía, patrimonio cultural y seguridad pública, hay que atenerse a la distribución de competencias que efectúan los Estatutos de Autonomía en el marco del art. 149 CE (y, singularmente, de los números 4, 20, 21, 22, 24, 25, 28 y 29 del apartado 1 de ese art. 149) (STC 13/1998, FJ 8). ... Por consiguiente, es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa impugnada confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia, a tenor del bloque de la constitucionalidad. La Administración está ejerciendo sus competencias sectoriales propias cuando asegura que el organismo o la empresa que promueve la obra u otra actividad proyectada realiza el estudio de impacto ambiental, cuando somete el proyecto, y el estudio de impacto, a información pública, cuando realiza consultas con otras autoridades, y les pide informes, y cuando finalmente, a la vista del resultado del estudio, de las alegaciones de los particulares y de los puntos de vista de los restantes Departamentos y Ad-*



*ministraciones públicas, formula la declaración de impacto ambiental, la cual viene a formar parte de la autorización final del proyecto (STC 13/1998, FJ 8). La conclusión anterior, empero, no puede hacer olvidar las competencias que ostenta el País Vasco, tanto sobre su medio ambiente como otras no menos significativas: la ordenación del territorio y el urbanismo, con carácter general (art. 10.31 EAPV) y, eventualmente, la competencia correlativa a la ejercida en cada caso por la Administración estatal: aeropuertos y puertos, ferrocarriles, aguas continentales, instalaciones eléctricas, obras públicas, minas y energía, patrimonio histórico, montes, agricultura, pesca y caza, industria, vivienda, turismo y ocio, etc., que son materias que le competen en los términos previstos por su Estatuto de Autonomía (núms. 8, 9, 10, 11, 19, 30, 31, 32, 33, 34 y 36 del art. 10 EAPV)”. El reconocimiento de este dato nos hizo apreciar que “cuando la Administración general del Estado ejerce sus competencias sobre el territorio de una Comunidad Autónoma, debe ejercerlas siempre atendiendo los puntos de vista de ésta (SSTC 56/1986, 103/1989, 149/1991, 102/1995 y concordantes), y cumpliendo el deber de colaboración ínsito a la estructura misma del Estado de las Autonomías (STC 13/1998, FJ 9). De acuerdo con esta doctrina, el TC estima que el listado de actividades contenido en el anexo I B) no distingue entre las que sean de competencia estatal -las que puedan resultar cubiertas por los títulos competenciales del art. 149.1 CE: 20, 21, 22, 24, 25, 26, etc.- o autonómica, por lo que, al ser de aplicación a ambas la atribución competencial impugnada, se vulneran las competencias del Estado respecto de las primeras, de acuerdo con la doctrina reproducida en el fundamento jurídico 4. En suma, la declaración de impacto ambiental correspondiente a las obras y actuaciones de competencia estatal debe ser emitida por el órgano estatal competente, previas las actuaciones de colaboración. Por tanto, los arts. 44.1 y 47.1 conculcan las competencias del Estado para los supuestos señalados. Por lo que se refiere a los arts. 47.4, 6 y 8, 48, 52.2 y 53.2 de la norma controvertida, estima el TC que las funciones objeto de controversia son complemento natural inseparable de la facultad principal ya reconocida al Estado -plazo para emitir la declaración de impacto y prórroga del mismo, establecimiento de plazo para la ejecución de proyectos y eventuales prórrogas, en su caso, resolución de discrepancias, traslado de información a otro Estado y suspensión de la ejecución de los proyectos-. Añadiendo que las mencionadas funciones se inscriben en un procedimiento de tramitación de la declaración de impacto, que cuando se refiera a obras y actuaciones de competencia estatal sólo puede ser regulado por el propio Estado, de acuerdo con la aquilata doctrina del TC sobre la competencia para regular los procedimientos administrativos especiales. Como con anterioridad ya se pronunció el TC [hemos matizado que] *sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, que en la actualidad se encuentran en las leyes generales sobre la materia. coexisten numerosas reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad administrativa ratione materiae. La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de estos procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexas a las que, respectivamen-**

*te, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración [STC 175/2003, FJ 10 c), con cita de las SSTC 227/1988, y 98/2001, y otras muchas]. Por tanto, los arts. 47.4, 6 y 8, 48, 52.2 y 53.2 infringen las competencias del Estado, cuando se refieren a obras y actuaciones de su competencia. En relación con el alcance de esta Sentencia se advertirá que ninguna tacha de orden competencial puede atribuirse a los preceptos legales recurridos en relación con el anexo I B) cuando las actividades en él recogidas se refieran a las numerosas materias en las que la Comunidad Autónoma del País Vasco haya asumido estatutariamente las competencias normativas y de ejecución. En consecuencia, la tacha de inconstitucionalidad apreciada no puede determinar en modo alguno la declaración de nulidad, en la medida en que existen ámbitos materiales en los que los preceptos recurridos en su relación con el anexo I B) resultan ajenos a todo reproche de orden competencial, éstos no vulneran el orden constitucional de competencias cuando se proyecten únicamente sobre obras y actuaciones de la competencia sustantiva de la Comunidad Autónoma vasca.*

# Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

**SUMARIO:** I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. BIENES PÚBLICOS. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO. ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. XVI. MEDIO AMBIENTE. XVII. ORGANIZACIÓN. XVIII. PERSONAL. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XX. RESPONSABILIDAD. XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIAL. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

## Tribunal Supremo (\*)

### I. ACTO ADMINISTRATIVO

#### RENOVACIÓN DE LA CONCESIÓN

En la continuidad de la concesión concurren circunstancias subjetivas (inexistencia de incumplimientos por parte del concesionario) y objetivas (que el interés público no demande una solución distinta, debidamente motivada).

“Sobre la modalidad de la prestación del servicio de radiodifusión, el Tribunal Constitucional ha manifestado en la sentencia 206/90, de 17 de diciembre que “la radiodifusión y la televisión plantean al aspecto. una problemática propia y están sometidas en todos los ordenamientos a una regulación específica que supone algún grado de intervención administrativa, que no sería aceptable o admisible respecto a la creación de otros medios. El Convenio Europeo de Derechos Humanos en su art. 10.1. último inciso, refleja esta peculiaridad al afirmar que el derecho de libertad de expresión, opinión y de recibir o comunicar informaciones o ideas no impide que los Estados sometan la modalidad de la prestación del servicio de radiodifusión o de televisión a un régimen de autorización previa... Por cuanto a la radio,

---

(\*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

su marco jurídico lo integran las Leyes 4/1980 ERTV, 31/1987, LOT, y las diversas disposiciones autonómicas vigentes en la materia, Según los arts, 1.2 y 3 del ERTV y 2.1 de la LOT, la radio –a través de ondas o mediante cables– es un servicio público esencial cuya gestión se viene realizando, desde hace tiempo en forma mixta, es decir, público por el Estado y, en su caso, las Comunidades Autónomas y privadas por los particulares. Dicha gestión indirecta –prevista tanto para las emisiones de onda media, como para la radio en ondas métricas con modulación de frecuencia (art. 26 LOT)– está sujeta a concesión administrativa que otorga el Estado o las Comunidades Autónomas. de acuerdo con las condiciones legalmente establecidas (Disposición adicional sexta LOT), los planes técnicos de Radiodifusión y los concursos que la Administración convoque a tal efecto”. En la sentencia número 127/94, de 5 de mayo se reitera la doctrina expuesta en la anterior sentencia 206/90, manifestando que el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no impide que los Estados sometan a las empresas de televisión a un régimen de autorización previa. Y la técnica concesional para la gestión indirecta en que la declaración de servicio público se traduce es una variante de autorización previa que no viene vedada ni por la Constitución ni por el Convenio Europeo, En la sentencia 108/93, de 15 marzo el Tribunal Constitucional declara que “la concesión es el acto administrativo que permite el acceso de una persona física o jurídica a la gestión indirecta del servicio público de radiodifusión sonora y por el cual el concesionario se obliga a prestar un resultado. satisfaciendo unos determinados requisitos y condiciones técnicas: de manera que se establece a partir de ella una peculiar relación de colaboración entre la Administración concedente y el concesionario en ámbito de la gestión del servicio”. Por todo ello, la actividad de radiodifusión se encuentra sometida a concesión administrativa. quedando el concesionario sujeto al cumplimiento de las obligaciones fijadas en el pliego de cláusulas administrativas. sin que el ejercicio del derecho de radiodifusión signifique que queda exento de la gestión del servicio en los términos a los que se obligó”.

*(STS de 18 de julio de 2006. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 5ª. Magistrado Ponente Sr. Martí García. Ar. 7281)*

## II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

### COMPETENCIAS MUNICIPALES

Las potestades administrativas de autoorganización y financieras han de ejercitarse en el marco de competencias específicas de los Municipios, en el que su autonomía viene garantizada.

“El Tribunal Supremo, en STS Sala III, Sec. 4ª S 15 de febrero de 2002, dictada a propósito de la discusión sobre el alcance de las competencias locales para sufragar la defensa penal de objetores e insumisos, ha señalado textualmente, que, la autonomía municipal, en efecto, exige interpretar el haz de competencias del municipio de modo estrechamente relacionado con los intereses y aspiraciones de los vecinos, y exige reconocer un ámbito significativo al municipio en la función de integración social de las minorías. con la reserva de que la actividad abordada no suponga una invasión de competencias específicamente atribuidas a entes territoriales superiores o su reconocimiento o ejercicio comporte la lesión de aquéllas o la vulneración del ordenamiento jurídico. Esta apreciación es conforme con los principios de generalidad, inmediación y subsidiariedad que, entre otros, la Carta Europea de Autonomía Local aplica a la autonomía municipal (especialmente, artículo 4.2 y 3)».

Aun a la luz de la necesidad de interpretar las normas en un sentido favorable a la autonomía local, resulta difícilmente sostenible encuadrar la actuación municipal recurrida dentro del marco competencial atribuido a los Municipios para el cumplimiento de sus fines, cuyo dibujo en la Ley de Bases del Régimen Local, 7/1985, de 2 de abril es lo suficientemente preciso para abortar tentativas como la que es objeto de enjuiciamiento.

El primero de los datos a tener en cuenta es que la autonomía local, constitucional y legalmente consagrada, nunca es expresión de soberanía y sí alusiva a unos poderes limitados, y su clave se encuentra en definitiva en que, como señala la Sentencia Constitucional 84/1982, de 23 de diciembre lo es nada más para la gestión de los intereses respectivos artículo 137 CE.

La determinación de cuáles sean esos intereses locales es obra de la Ley que atribuye competencias concretas dentro de un marco garantizado mínimo, mientras que dicha autonomía no se garantiza para incidir en otros intereses generales o particulares distintos de los propios de la Entidad local STC 4/1981, de 2 de febrero al caracterizarse la autonomía local como cualitativamente inferior a la autonomía política de que gozan, entre otros poderes, las Comunidades Autónomas.

Si en el marco del ordenamiento jurídico surge no obstante una norma como la del artículo 25.1 LBRL, que introduce una amplia capacidad local, ésta se desenvuelve literalmente «en el ámbito de sus competencias (las de municipio)», es decir, en el mismo espacio jurídico administrativo y no político en el que la autonomía viene garantizada, y no es posible que las potestades administrativas conferidas al municipio por el artículo 4.1 de la Ley 7/1985, entre ellas la autoorganizativa y la financiera, puedan ser ejercitadas en el vacío, subordinadas, o puestas al servicio de proyectos e intereses distintos que aquellos a que se refieren las competencias específicas con que el municipio cuenta necesariamente en virtud de los artículos 2º.1 y 25.2, ó 28 de la repetida Ley de Bases de Régimen Local.

Y en el supuesto examinado en este proceso se trata de la afectación de recursos públicos a fines en los que difícilmente cabe observar algún punto de conexión con los ámbitos competenciales atribuidos a la Entidad Local. Al afectar fondos a Udalbitza el Ayuntamiento demandado podrá estar haciéndose eco de lo que se considera una reivindicación mayoritaria en el conjunto de la sociedad vasca, pero la actividad que asuma en ningún caso supondrá el desenvolvimiento de alguna de las actividades prestacionales de su pertenencia. La LBRL no justifica la conversión de los Ayuntamientos en organizaciones de difusión o defensa de proyectos políticos supramunicipales, en los que el referente deja de ser el sustrato colectivo del Municipio, para desplazarse hacia una colectividad más amplia e indefinida, cuya representación corresponde en realidad a otro tipo de Entes Públicos Territoriales.

En una financiación de tales características, no se prima la atención de problemas de los miembros de la colectividad en su condición política-administrativa de vecinos, sino el abordaje de una problemática que les atañe en su condición política de ciudadanos o elementos personales de un sistema de soberanía, desde luego, decididamente más genérica, que la relación vecinal que justifica la existencia de los Municipios”.

*(STS de 26 de septiembre de 2006. Sala 3ª, Secc. 4ª. F.D. 1º. Magistrado Ponente Sr. Martí García. Ar. 7478).*

### III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### LICENCIAS PARA CENTRO COMERCIAL

No es posible otorgar licencia de obras habiendo sido denegada la licencia de instalación para la actividad de centro comercial.

“La Sala de instancia que, a su vez, había desestimado la apelación sostenida contra la sentencia pronunciada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en la que se anuló la licencia de instalación para la actividad de centro comercial, siguiendo la referida doctrina constitucional, recogida por esta Sala del Tribunal Supremo en las sentencias citadas, afirma que la anulación de la licencia de obras, ahora cuestionada, se deriva necesariamente de la no conformidad a derecho y anulación de la licencia de instalación, a la que la de obras está subordinada, de manera que no se trata de que la anulación del acto concediendo la licencia de apertura se transmita al acto por el que se otorga la de obras, sino de que, al haberse concedido ésta exclusivamente para construir un centro comercial y no ser posible, conforme al ordenamiento urbanístico aplicable, tal uso en el edificio a levantar, la licencia de obras es también contraria a derecho por desco-

nocer los usos a que puede destinarse el edificio amparado por dicha licencia de obras impugnada.

En consecuencia, la cuestión no está en si las licencias de apertura y de obras protegen bienes jurídicos distintos, sino que en el supuesto enjuiciado no puede permitirse un uso comercial del edificio cuya licencia de obras se ha concedido exclusivamente para construir un centro de esa naturaleza, es decir, para levantar un edificio destinado únicamente a un uso prohibido por el planeamiento urbanístico, de manera que la licencia de obras es contraria a derecho por las mismas razones que lo es la de apertura, y, al haberse declarado ésta contraria a derecho en sentencia firme, no cabe declarar después ajustada a derecho la de obras, incurso en idéntica ilegalidad por desconocer los usos del suelo permitidos por el ordenamiento urbanístico.

El segundo motivo de casación, esgrimido por la representación procesal de la entidad recurrente, debe correr la misma suerte que el primero, porque en la sentencia recurrida se declara, en armonía con lo expresado por la sentencia firme relativa a la licencia de apertura, que el edificio amparado por la licencia de obras no puede destinarse a LISO comercial. Único al que, según esa misma licencia de obras, habría de destinarse, al venir tal uso prohibido por el planeamiento urbanístico, de manera que dicha licencia vulneraba lo establecido en el artículo 178.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 según el cual las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de los Planes de Ordenación Urbana, y en este caso las determinaciones del planeamiento urbanístico aplicable impedían el mencionado uso. No cabe, por consiguiente, reprochar a la Sala de instancia no haber señalado las infracciones del ordenamiento urbanístico cometidas al conceder la licencia de obras. La vulneración del planeamiento urbanístico, en cuanto al uso permitido por éste, ya fue examinada en la sentencia anterior, que anula la licencia de apertura, y a tal decisión debió ajustarse, como lo hizo, la Sala de instancia con forme a la mentada doctrina jurisprudencial, que impide desconocer la eficacia de una resolución judicial firme que ha conformado la realidad jurídica de una forma cualificada”.

*(STS de 17 de mayo de 2006. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 5ª y 7. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 6967)*

## IV. BIENES PÚBLICOS

### PLAN ESPECIAL PORTUARIO

Sólo es posible admitir actividades que sean conformes con los usos portuarios, como equipamientos culturales, recreativos, comerciales, etc.; no resulta compatible un edificio institucional destinado a servicios administrativos.

“El artículo 29.2.H del Plan Especial prevé desarrollar una edificación institucional en el frente del muelle del Comercio, con una superficie total edificada no superior a 12.500 m<sup>2</sup>, una altura máxima de 34 metros y un programa de estacionamiento subterráneo complementario para uso público. De ese edificio previsto afirma la Sala de instancia que está destinado a albergar los servicios administrativos de la Xunta de Galicia: que se encuentren en la zona de servicio del puerto; y que no es discutido que el referido edificio institucional trata de atender servicios destinados a la generalidad de los ciudadanos y sin relación específica con la actividad portuaria.

Pues bien, el conjunto de las normas de la Ley 27/1992 que estaban vigentes cuando se aprobó en abril de 1998 el Plan Especial impugnado, y en concreto los artículos 55, 3.6 y 15.6 a los que antes nos hemos referido, unido al que hemos llamado instrumento útil de interpretación, constituido por aquel Capítulo III del Título IV de la Ley 48/2003 conduce a la misma conclusión que, en el extremo que ahora analizamos, alcanzó la Sala de instancia:

A) Dados los servicios que el edificio institucional trata de atender, destinados a la generalidad de los ciudadanos y sin relación específica con la actividad portuaria, no cabe cobijarlo en la regla general del artículo 55.1, pues ésta, por el carácter limitativo que le otorga la expresión incluida en ella de que «sólo podrán llevarse a cabo» las actividades, instalaciones o construcciones a las que se refiere, ha de interpretarse, no en el sentido de que es posible lo no incompatible, sino en el de que sólo lo es lo que sea acorde –esto es, conforme, concorde, en armonía o en consonancia– con los usos portuarios y con los fines propios de las Autoridades Portuarias, lo cual no es predicable de un edificio previsto para prestar cualesquiera servicios, sin más límite que el que estos sean los de la competencia de los órganos de la Administración autonómica.

B) Tampoco cabe cobijarlo en la previsión del artículo 3.6. pues: de un lado y por su misma amplitud no se destina a una actividad que tenga carácter complementario de la actividad esencial a desarrollar en el espacio portuario; y, de otro, claro es que no se destina a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones.

C) Ni, en fin, en la del artículo 15.6. pues en él no se van a desarrollar actividades que correspondan a empresas industriales o comerciales.

Añadamos, para responder a la cita que en algunos motivos de casación se hace del artículo 15.3 de la Ley 27/1992, que la norma que en él se contiene es de todo punto ajena a la cuestión que estamos analizando, pues lo que contempla no es el destino que cabe dar a la zona de servicio una vez delimitada, sino la posibilidad de que al tiempo de delimitarla –a hacer a través del plan de utilización de los espacios portuarios– existan ya en el espacio así delimitado terrenos y bienes patrimoniales de la Administración del Estado destinados a usos y finalidades distintos de los portuarios, los cuales, salvo informe desfavorable del Ministerio de Economía y Hacienda, quedarán entonces afectados a la Entidad portuaria correspondiente.



Por fin, y centrandó ahora la atención en aquel instrumento útil de interpretación, del mismo no se deriva una conclusión distinta de la alcanzada. De un lado, porque en el apartado V de la exposición de motivos de la Ley 48/2003, hay un párrafo referido al régimen de utilización del dominio público portuario estatal que aclara que ha de entenderse por actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios, expresando que tendrán esta consideración «los comerciales, pesqueros, náutico-deportivos y complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los de empresas industriales o comerciales instaladas en el puerto por su relación con el tráfico portuario» párrafo que no da cobijo un edificio institucional como aquél. De otro, porque el número 2 de su artículo 94 dispone que da ocupación de espacios de dominio público portuario destinados a usos portuarios por los Órganos o entidades de cualquier Administración pública, para el cumplimiento de los fines de su competencia, solo podrá autorizarse para usos o actividades que por su relación directa con la actividad portuaria deban desarrollarse necesariamente dentro) de los mismos». Y, en fin, porque la previsión que hay en el número 3 del siguiente artículo 95 habla de autorizaciones durante el tiempo que sea preciso, trasladando así una doble idea, de la necesidad y de provisionalidad, que no parece compatible con la tesis de que un edificio institucional como el que nos ocupa pueda, per se o sin mas ser ubicado en la zona de servicio del puerto.”

*(STS de 4 de octubre de 2006. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 6ª. Magistrado Ponente Sr. Méndez Pérez. Ar. 6660).*

## IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

### ENERGÍA EÓLICA

Se trata de un sector económico regulado

“La regulación jurídica de la energía eólica aprovechable para producir electricidad no ha alcanzado, sin embargo, quizá por su reciente implantación, un grado de madurez suficiente. A diferencia de otros recursos naturales con capacidad energética que cuentan con una norma legal específica como son las aguas o los hidrocarburos (y, en general, los recursos mineros), no hay una Ley paralela sobre los vientos como objeto de dominio público ni sobre el aprovechamiento de los recursos eólicos. La referencia que contiene el artículo 3 de la Ley de Aguas (texto refundido aprobado por Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio a la “fase atmosférica del ciclo hidrológico, que sólo podrá ser modificada artificialmente por la Administración del Estado o por aquéllos a quienes ésta autorice”, tiene un propó-

sito y un contenido ajenos a las cuestiones aquí suscitadas, al igual que sucede en las disposiciones de la Ley 48/1960 de Navegación Aérea, cuyo artículo primero se limita a proclamar la sujeción a la soberanía del Estado del espacio aéreo situado sobre el territorio español y su mar territorial.

No es difícil concluir, sin embargo, que los vientos –si es que pudiera calificárseles de “cosas”– entran dentro de la categoría de las res communis omnium, las “cosas” que son comunes a todos los hombres e inapropiables por naturaleza, de modo que, en principio, nadie puede reivindicar para sí su uso exclusivo. Es propio de aquella categoría que las “cosas” que en ella se comprenden tengan, por sus mismas características, la condición simultánea de res extra commercium, esto es, sustraídas al tráfico mercantil.

Ocurre, sin embargo que los avances tecnológicos permiten ahora la posibilidad de una utilización industrial del viento, esto es, de los “recursos eólicos” que bajo esta denominación revelan ya su importancia económica. El viento como recurso natural –o, más propiamente, la energía que en él se contiene– va adquiriendo, en paralelo a su valoración económica, una significación jurídica que requiere la intervención del legislador, tanto más cuanto que las características de los aerogeneradores con los que se trata de aprovechar aquella energía implican una cierta “utilización especial” del recurso eólico que, no siendo consuntiva, como resulta obvio, sí puede atenuar la disfrutable por otras instalaciones cercanas. El hecho de que la corriente de viento tras el paso por las palas del rotor sea menor e incorpore turbulencias, comparada con la corriente que llega a aquéllas, supone que los aerogeneradores ralentizan el viento que dejan tras de sí, lo que obliga a que en los parques eólicos integrados por varios se fije una distancia mínima entre aerogeneradores (mayor en la dirección de los vientos dominantes y menor en la perpendicular) para disminuir las pérdidas de energía derivadas del apantallamiento entre unos y otros.

Esta nueva realidad (a la vez tecnológica, económica y jurídica) se inserta, además, en un marco normativo ya bien consolidado como es el de la producción y distribución, en sentido amplio, de la energía eléctrica. El legislador, consciente de la capital importancia de la electricidad en la sociedad contemporánea, ha utilizado una amplia gama de instrumentos jurídicos para fomentarla, algunos de los cuales inciden directamente en la situación jurídico-patrimonial de las personas y empresas. De este modo, la Ley (artículo 52 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico) declara de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte y distribución de energía eléctrica, lo que permite la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento, y grava con determinadas servidumbres legales los terrenos afectados (como ocurre con la servidumbre de paso de energía eléctrica prevista en el artículo 56 de aquella Ley).

Aun cuando en la generación de energía eléctrica se reconoce el derecho a la libre instalación y rige el principio de libre competencia (a diferencia de su transporte y distribución, calificados de “monopolio natural”), es cierto

que las decisiones al respecto no pueden estar ajenas a una cierta intervención pública. La necesidad de coordinar las decisiones de inversión en generación y las correspondientes al transporte de energía eléctrica, por un lado, y el obvio interés público en la garantía de un suministro eléctrico de calidad al menor coste posible, respetuoso en la medida de lo posible del medio ambiente, además de otras características técnicas y económicas de la energía eléctrica, convierten a éste en un sector necesariamente regulado. La regulación normativa se extiende, sin duda, también a la actividad de generación de electricidad, de modo que la construcción o explotación de las instalaciones de producción de energía eléctrica queda sometida al régimen de autorización administrativa previa. La circunstancia de que estas autorizaciones tengan carácter reglado y se rijan por los principios de objetividad, transparencia y no discriminación no es incompatible con la exigencia de que quienes las soliciten deban acreditar, entre otros extremos, las condiciones de “eficiencia energética” de las instalaciones propuestas (artículo 21 de la Ley del Sector Eléctrico)”.

*(STS de 30 de enero de 2007. Sala 3ª, Secc. 3ª. F.D. 2ª. Magistrado Ponente Sr. González González. Ar. 319/2007).*

## X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### INFRACCIÓN DE LOS DERECHOS DE DEFENSA Y AUDIENCIA

En expediente sancionador en materia de extranjería, la Administración prescinde de las alegaciones formuladas por la letrada de la extranjera y notifica además la propuesta de resolución a la propia interesada desconocedora del idioma español, causándole todo ello indefensión.

“Consta en el expediente que el día 23 de octubre de 2001 el Comisario Jefe del Puesto Fronterizo del Aeropuerto de Barajas acordó la iniciación de un procedimiento sancionador contra Dña. Raquel, por la posible comisión de la infracción prevista en el artículo 53.a) de la LO 8/2000; siendo notificado dicho Acuerdo en la misma fecha tanto a la propia interesada como a la Letrada que le asistía (la misma que le ha defendido en el curso de las actuaciones procesales), con indicación de que disponía de un plazo de 48 horas para formular alegaciones y proponer pruebas en su defensa. Aunque no consta unido al expediente ningún escrito de, alegaciones presentado dentro de ese plazo, la interesada, aportó junto con su demanda, como doc. núm. 1. copia, de un escrito de alegaciones y proposición de prueba que presentó ese procedimiento de expulsión, cuya autenticidad no ha sido discutida ni negada por la contraparte, el cual fue presentado con

fecha 25 de octubre de 2001, esto es, dentro de las 48 horas conferidas (según resulta del sello de registro de entrada que figura en el mismo, borroso pero legible a efectos de determinar esa fecha de presentación). Interesa destacar que en el encabezamiento del escrito se indicaba como domicilio a efectos de notificaciones el de la Letrada que venía asistiendo a la expedientada. Sin embargo, la Administración continuó la tramitación del procedimiento como si nada se hubiera presentado, y así, el día 26 de octubre de 2001 se formuló propuesta de resolución de expulsión (folio 12 del expediente), en cuyo antecedente de hecho 4º se indicaba expresamente que «en el procedimiento no figuran ni han sido tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones que las investigadas de oficio. El interesado no ha presentado alegaciones». Por añadidura, esta propuesta de resolución fue notificada a la misma expedientada el mismo día 26 en el centro de internamiento de extranjeros al que había sido conducida sin que conste ninguna notificación a su Letrada defensora. Finalmente, con fecha 5 de noviembre de 2001 se dictó la resolución sancionadora de expulsión impugnada en el recurso Contencioso-Administrativo.

Al actuar la Administración de esa forma se produjo una “evidente infracción de los derechos de defensa y audiencia” de la expedientada, no solo porque no se tuvo en cuenta su escrito de alegaciones y proposición de prueba, sino, también porque constándole a la Administración que aquella estaba asistida por una Letrada desde el inicio del expediente, no se practicó la notificación de la propuesta de resolución a dicha Letrada (como se había interesado) sino directamente a la interesada, que estaba ingresada en un centro de internamiento y de la que es razonable suponer que desconocería el idioma español, con las consiguientes dificultades para comprender lo que se le notificaba”.

*(STS de 14 de diciembre de 2006. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 4ª. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 147/2007).*

## XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

### CLASIFICACIÓN DE LA PARCELA

No es suficiente la idoneidad de los servicios urbanísticos de que debe estar dotado el suelo urbano, precisa además que el suelo se encuentre inserto en la malla urbana.

“Es cierto que esta Sala y, a título de ejemplo, en sentencia de 13 de abril de 2005 ha declarado que la clasificación de un terreno como suelo urbano constituye un imperativo legal y no queda al arbitrio de la Administración

planificadora sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos, pero a la hora de considerar la suficiente idoneidad de los servicios urbanísticos de que debe estar dotado el suelo urbano nuestra jurisprudencia no solamente considera necesarias, según decimos entre otras muchas en sentencia de 2 de abril de 2002 las dotaciones esenciales de acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica sino que precisa que las mismas han de poseer las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellas exista o haya de construirse, que tales dotaciones las proporcionen los servicios correspondientes y que el suelo se encuentre inserto en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua, energía eléctrica y saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que éstos por su situación no estén deslindados del entramado urbanístico ya existente, insistiendo nuestra jurisprudencia en la necesidad, tanto de que los terrenos se encuentren insertos en la malla urbana, como de que cuenten con los servicios apropiados.

En el presente caso la invocada contradicción entre los pronunciamientos de la recurrida y de la sentencia de contraste no existe por cuanto que deriva, como decimos, no de una contradicción de doctrina que posibilite el ejercicio de la función unificadora que la Ley atribuye a este alto Tribunal, sino de una distinta prueba pericial destinada a determinar el justiprecio correspondiente en función de la auténtica naturaleza del terreno, que en el caso enjuiciado por la recurrida entendió la Sala, como así resulta de la valoración de dicha prueba, que no reunía los requisitos legalmente exigibles para ser calificado como suelo urbano, sin que esta apreciación y valoración fáctica pueda ser revisada en vía casacional, y menos a través de un recurso de casación tan excepcional como es el de unificación de doctrina por este Tribunal.

Procede, en consecuencia, confirmar la sentencia recurrida que, por otro lado, y a diferencia de lo que ocurre en la invocada como contradictoria que declaró la nulidad de la modificación del planeamiento de 1997 en lo que se refiere a la finca afectada ha rechazado la revisión de dicho planeamiento y confirmada la naturaleza no urbana del terreno objeto de valoración”.

*(STS de 6 de septiembre de 2006. Sala 3ª, Secc. 6ª. F. D. 4ª. Magistrado Ponente Sr. Puente Prieto. Ar. 7321).*

## XIV. HACIENDA PÚBLICA

### INCENTIVOS REGIONALES

El incumplimiento de las condiciones establecidas es causa de devolución de las subvenciones percibidas.

“Lleva razón la sociedad recurrente al mantener que el incumplimiento de las condiciones relativas a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo no tendría, de suyo, la entidad suficiente para generar la obligación de reintegro total. El apartado cuarto del artículo 37 dispone que sólo si el incumplimiento por este concepto excediera del 50 por 100 de los puestos de trabajo o tuviera como resultado la destrucción del empleo, sólo entonces, decimos, se entenderá que es total y deberán reintegrarse todas las cantidades percibidas. Imputada la falta de creación de 6 puestos de trabajo sobre 20 comprometidos, este incumplimiento por sí solo no determinaría, pues, el reintegro íntegro de la subvención concedida.

Sucede, sin embargo, que lo decisivo tanto para la Administración como para la Sala de instancia fue, en realidad, el incumplimiento de la condición consistente en obtener las preceptivas licencias de obra y de apertura para la instalación de la fábrica dentro del período correspondiente. Se trata de un hecho indiscutible que el tribunal de instancia declara comprobado y que es no revisable en casación, al margen de que la propia exposición de la recurrente revela que, en efecto, solicitadas por ella en 1990 y debiéndose haber obtenido las licencias municipales antes de abril de 1992, no lo fueron de hecho en ese plazo (y no lo serían hasta 1998).

En nuestra sentencia de 7 de diciembre de 2005 (recurso de casación 28212004) hemos examinado el incumplimiento de este género de condiciones, insertas normalmente como cláusulas generales del pliego. Las empresas beneficiarias de las subvenciones han de cumplir «das obligaciones exigibles conforme a la legislación vigente», entre las que se encuentra, cuando se trata de la construcción de una fábrica -como es este caso-, la preceptiva de obtener las licencias de obra y apertura sin las cuales la actividad de facto realizada es ilegal. En el apartado 1.5 de la resolución individual de concesión de los incentivos a «Cerámica Coruñesa, SA» se transcribe dicha exigencia.

Decíamos en aquella sentencia no se trata, en este caso, de una obligación meramente accesoria o secundaria, sino de una autorización esencial para comprobar que la actividad [...] se ajusta a los términos legalmente exigibles», premisa de la que deducíamos que la carencia de dicha autorización antes del fin del período de vigencia suponía un incumplimiento bastante para generar la obligación de reintegro, y es que, en efecto, las autorizaciones municipales para la instalación de una fábrica en su territorio son inexcusables y su ausencia reviste una especial gravedad. Lo cierto es, pues, que ni la empresa actora obtuvo aquellas autorizaciones que solicitara en su momento ni, habiendo podido instar dentro del plazo de vigencia del expediente una ampliación del citado período con objeto de cumplir esta condición, tampoco lo hizo. Incurrió, por lo tanto, en un hecho consumado que (sin perjuicio de otro tipo de respuesta administrativa, por ejemplo de orden sancionador) no puede coonestarse con la percepción de fondos públicos gratuitos para el ejercicio de la actividad cuando ésta, en el mo-

mento exigido por la resolución que concedía el incentivo (y aun varios años después), no cuenta con las autorizaciones exigibles”.

*(STS de 11 de octubre de 2006. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 7º. Magistrado Ponente Sr. Campos Sánchez-Bordona. Ar. 6552).*

## XVI. MEDIO AMBIENTE

### MEDIDAS CAUTELARES

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid le impuso a la entidad recurrente una sanción consistente en multa, una indemnización por daños y perjuicios y la obligación de presentar un Proyecto de Restauración de la zona afectada por la extracción de áridos. El Tribunal Supremo deniega la petición de suspensión del citado Proyecto.

“La entidad Aladueña Peñalver, SA interpone recurso de casación contra el Auto dictado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 18 de septiembre de 2003, por el que se desestimó el recurso de súplica formulado contra el anterior Auto de fecha 11 de julio de 2003, por el que se acordó no decretar la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de la Resolución impugnada, dictada en fecha de 3 de octubre de 2002, por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y por la que se impuso a la entidad recurrente la sanción de multa (por importe de 600.000 euros) por la realización de labores de extracción de áridos en la finca «La Heredad» del término municipal de Daganzo de Arriba sin tener Declaración de Impacto Ambiental Favorable; la indemnización (por importe de 140.636.81 euros) por los daños y perjuicios ocasionados; y la obligación de presentación de Proyecto de Restauración de la zona afectada por la extracción de áridos en un plazo de dos meses. La citada Resolución del Consejo de Gobierno fue confirmada por la posterior de fecha 13 de marzo de 2003, del mismo Consejo de Gobierno, que desestimó el recurso de reposición formulado por la entidad recurrente contra la de precedente cita.

Los Autos del Tribunal Superior de Justicia de Madrid fueron dictados en la Pieza Separada de Medidas Cautelares del recurso Contencioso-Administrativo 948/2003, interpuesto contra las mencionadas Resoluciones del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por la mencionada entidad Aladueña Peñalver. SA.

La Sala de instancia ha contemplado, en su valoración, el criterio legal invocado (*periculum in mora*), y por otra parte, ha valorado la protección de los intereses generales frente a los económicos alegados por la recurrente,

pero sin tomar en consideración el triple –y diferente– mandato que se contiene en las resoluciones impugnadas del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid; esto es, la sanción, la indemnización y la obligación de iniciar el proceso de restauración del medio ambiente dañado con las extracciones realizadas.

Esto es, la Sala de instancia ha llevado a cabo una adecuada contraposición de los criterios legales y jurisprudenciales esgrimidos así como una ponderación de los intereses en concreto, pero sin distinguir los diversos aspectos que en las resoluciones se contienen. Y esta distinción resulta esencial para la adecuada ponderación de referencia.

Las resoluciones impugnadas, por las que –entre otros extremos– se impone a la recurrente el deber de iniciar la restauración de la zona afectada por la extracción de áridos, mediante la presentación del correspondiente proyecto, es evidente no debe ser suspendida, ya que, de lo contrario, podría resultar, por el transcurso del tiempo, completamente inoperante la medida con el consiguiente grave quebranto de los intereses generales, mientras que la efectividad de tal decisión no hace perder al recurso Contencioso–Administrativo su finalidad, pues, en el caso de declararse contrario a derecho el acuerdo imponiéndole los perjuicios causados a la recurrente –por los trabajos de restauración– serían susceptibles de adecuada reparación a cargo de la Administración, por lo que, según establece el artículo 130 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso–Administrativa, procede confirmar la denegación de la suspensión de esta obligación decidida por la Sala de instancia con el carácter genérico expresado”.

*(STS de 21 de junio de 2006. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 1º y 7º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 6722)*

## XVIII. PERSONAL

### SISTEMA DE LIBRE DESIGNACIÓN

La singularidad de las funciones que se encomiendan a los letrados de la Dirección General del Servicio Jurídico, no son determinantes para utilizar el procedimiento de libre designación.

“Aduce la Administración recurrente que el artículo 20.1.b/ de la mencionada Ley 30/1984 permite que se adopte el sistema de libre designación para la provisión de aquellos puestos de trabajo que se determinen en la relación de puestos de trabajo en atención a la naturaleza de sus funciones. Partiendo de esta premisa normativa el Gobierno de Canarias sostiene que en el caso examinado la adopción de tal sistema de libre designación viene



justificada por la singularidad de las funciones que se encomiendan a los Letrados de la Dirección General del Servicio Jurídico, adscrita a la Presidencia de Gobierno, que no solo son consultivas y de asesoramiento sino también de representación y defensa procesal de la Administración (artículo 3 del Decreto 19/1992 del Gobierno de Canarias), frente a las funciones atribuidas a las asesorías jurídicas departamentales, que son meramente consultivas y se proyectan en el ámbito de un único Departamento y ni siquiera comprenden el asesoramiento en todas las materias pues en las de mayor trascendencia las labores consultivas se reservan a la Dirección General adscrita al a Presidencia del Gobierno (artículo 22 del mencionado Decreto 19/1992).

Tanto el artículo 20.1.b/ de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como el artículo 51.2 del Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo contemplan la posibilidad de que puedan cubrirse por el procedimiento de libre designación determinados puestos que allí se especifican –Subdirector general, Delegados y Directores regionales o provinciales, Secretarías de altos cargos– «... así como aquellos otros de carácter directivo o de especial responsabilidad para los que así se determine en las relaciones de puestos de trabajo».

Pues bien, frente a lo que se razona en el recurso de casación, reiterando en buena medida consideraciones que el Gobierno de Canarias ya expuso en el proceso de instancia, entendemos que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Canarias ha interpretado y aplicado correctamente el mencionado artículo 20.1.b/ de la Ley 30/1984 al concluir que no ha quedado debidamente justificada la adopción del sistema de libre designación para la provisión de las tres plazas de Letrado adscritas a la Dirección General del Servicio Jurídico a las que el Decreto 43/1998 del Gobierno de Canarias aplica este procedimiento de provisión.

En efecto, puesto que no se trata aquí de la Jefatura del Servicio Jurídico sino de tres plazas de Letrado, lo cierto es que la modificación de la Relación de Puestos de Trabajos no anuda a tales puestos de trabajo la realización de funciones de dirección o de especial responsabilidad que justifiquen su provisión mediante libre designación, aunque la Dirección General a la que se adscriben unas funciones de mayor calado que las atribuidas a asesorías jurídicas de los distintos Departamentos, lo cierto es, como señala la sentencia recurrida, que aquellas plazas no tienen funciones decisorias y quienes las ocupan no han de ejercer otras funciones sino las que son del Cuerpo de Letrados al que pertenecen, estando en todo momento coordinados y dirigidos por el Director del Servicio.”

*(STS de 4 de diciembre de 2006. Sala 3ª, Secc. 7ª. F. D. 3ª. Magistrado Ponente Sr. Calvo Rojas. Ar. 81/2007).*

## XX. RESPONSABILIDAD

### CONSORCIO DEL GRAN TEATRO DEL LICEO

La empresa de seguros que indemnizó a la asegurada la Sociedad del Gran Teatro del Liceo, propietaria del edificio –tras el incendio de este–, pretende resarcirse exigiendo responsabilidad al Consorcio, encargado de la explotación del Liceo y causante del siniestro por obras de mantenimiento.

“De lo hasta aquí expuesto y como luego desarrollaremos, resulta que la Compañía aseguradora, hoy recurrente, firma la póliza de seguro multirriesgo núm. 400022408, a la que antes nos hemos referido, con la Sociedad del Gran Teatro del Liceo, el 1 de julio de 1992, cuando era sabido que la explotación del Teatro del Liceo la realizaba el Consorcio desde el año 1980, estableciendo los artículos 3 y 4 de los Estatutos contenidos en el Decreto de creación del Consorcio antes transcritos, que la Sociedad del Gran Teatro del Liceo cedía al Consorcio el uso de los elementos de su propiedad, tanto el edificio, como elementos muebles, maquinaria y mobiliario, y que esa cesión se realizaba para el cumplimiento de los fines previstos en el art. 2 de los Estatutos tendentes a fomentar el arte musical y la cultura, mediante la realización principal de representaciones artísticas.

La Sentencia de instancia en su fundamento jurídico segundo, considera que el incendio y sus consecuencias se habrían producido en el desarrollo de una actividad de servicio público, rechazando en cuanto a dicho extremo las tesis de las Administraciones demandadas, sin embargo, razona que en cuanto al recurrente, funda su legitimación en el tenor del art. 43 de la Ley Reguladora del Contrato del Seguro Privado, no se daría el presupuesto necesario para el ejercicio del derecho de subrogación previsto en tal precepto, pues según ella el Consorcio del Gran Teatro del Liceo, en relación al contrato del seguro suscrito por la recurrente con la propietaria del edificio, la Sociedad del Gran Teatro del Liceo, en cuanto integrante esta de dicho Consorcio, privaría al mismo del carácter de tercero a los efectos de aquel precepto, circunstancia que se reafirmaría por el hecho de que la cobertura del contrato no quedaba limitada al edificio del Gran Teatro.

Ninguna duda hay de cuanto se ha expuesto, que aun cuando el contrato de seguro, se suscribió con la Sociedad del Gran Teatro del Liceo, esta era parte integrante del Consorcio, en plan de absoluta igualdad con las otras Administraciones (art.1 de los Estatutos), incluso teniendo en el Patronato cuatro miembros, cuando la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona solo contaban cada uno de ellos con tres miembros, y además que la cobertura asegurada, según consta en el contrato celebrado eran «las representaciones artísticas», cuya realización era competencia exclusiva del Consorcio. En definitiva, pues, siendo esa la cobertura asegurada, el contrato de seguro comprende además del valor de los inmuebles, cuya conservación in-

cumbe al Consorcio, la actividad propia de éste, consistente en la realización de representaciones artísticas y de ese Consorcio forma parte integrante en plan de igualdad con las Administraciones que lo forman, la Sociedad del Gran Teatro del Liceo, por todo lo cual no pudiendo apreciarse en el citado Consorcio la condición de tercero, que permitiría el ejercicio del derecho de subrogación, a que se refiere el art. 43 de la Ley de Contrato de Seguro, debe procederse a la desestimación de ambos motivos de recurso, que contenían en esencia la misma argumentación, al entender que la actora podía ejercer la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial, con base en dicho precepto, lo que como ya hemos dicho no puede ser aceptado”.

*(STS de 18 de septiembre de 2006. Sala 3ª, Secc. 6ª F.D. 4ª, 6ª y 7ª. Magistrada Ponente Sra. Robles Fernández. Ar. 7414).*

## XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

### PROYECTO DE URBANIZACIÓN

Ha de contemplar el sistema general de suministro de energía eléctrica como presupuesto para la equidistribución de beneficios y cargas.

“Según se expone, en el desarrollo de la tramitación de los mencionados instrumentos se puso de manifiesto (por la recurrente y por la entidad Iberdrola. S. A.) que el Proyecto de Urbanización no incluía la red de distribución de energía eléctrica como elemento diferenciado de la red de alumbrado eléctrico, así como la instalación de un centro de transformación; de esta forma se infringía el artículo 30.1.A) de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre de la Comunidad Valenciana. Reguladora de la Actividad Urbanística que regula los objetivos imprescindibles y complementarios de los PAL y que según establece, debe cumplir, entre otros objetivos, con «la conexión e integración adecuadas de la nueva urbanización con las redes de infraestructuras, comunicaciones y servicios públicos». Así lo señaló un Informe Técnico Municipal y sí lo contemplaba el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de la Generalidad Valenciana, de 30 de enero de 1997, que aprobó la Modificación Puntual del PGOU.

En consecuencia se solicita una verdadera red de electrificación que dé una solución global a todas las parcelas, la cual debe de ser calificada como una carga de la urbanización de conformidad con el artículo 67 de la LRAU, distribuyéndose entre todos los propietarios del sector, sin ser de recibo la solución propuesta por el Agente Urbanizador y aceptada por el Ayuntamiento de que cada propietario asuma los costes de conexión de la energía eléctrica. En consecuencia, se opone la recurrente a que se considere como

gasto solo imputable a la misma la realización de la red básica de electrificación considerando que la canalización de la línea de alta tensión que la sobrevuela afecta de forma exclusiva a la parcela de la recurrente.

Ello implica la vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas previsto en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones en relación con el artículo 14 de la Constitución Española.

No ha conseguido acreditarse –mas bien todo lo contrario– que la Unidad de Ejecución 49.2 Montecollado, respecto de la que se han aprobado los señalados e impugnados PAI, Proyecto de Urbanización y Proyecto de Reparcelación cuente con un sistema general de suministro de energía eléctrica globalmente concebido, considerado y estructurado ajustado a la normativa urbanística estatal y autonómica, y que sirva para suministrar, en régimen de igualdad, energía eléctrica a todas y cada una las parcelas resultantes de la operación urbanística, sin que como tal pueda ser aceptada una pretendida regularización y adaptación de las diversas e individualizadas, en su origen, estructuras eléctricas existentes sobre la Unidad de Actuación.

Frente a ello, no puede oponerse la circunstancia fáctica que se dibuja de que las dos terceras partes de la Unidad corresponden a suelo consolidado. Justamente, el proceso urbanístico articulado lo que pretende con la aprobación de los nuevos PAI, Proyecto de Urbanización y Proyecto de Reparcelación es superar la situación existente mediante una nueva reorganización de la zona sujeta a los parámetros legales exigidos por la normativa reguladora de los instrumentos que se aprueban; no se quiere decir con ello, obviamente, que la infraestructura existente no pueda ser aprovechada, pero la misma ha de ser reestructurada –cual sistema general que supone e implica–, configurada en el marco del Proyecto de Urbanización y considerados sus gastos como coste de la urbanización, procediendo en consecuencia, a su equidistribución entre los diversos propietarios.

Desde dicha perspectiva es evidente que los preceptos que se citan como infringidos (fundamentalmente el artículo 5 de la citada Ley 6/1998, de 13 de abril constituyen un sólido fundamento para la anulación del Proyecto de Urbanización impugnado, al carecer el mismo de un sistema general de suministro de energía eléctrica de la de Unidad de Actuación.

Por ello, la sentencia de instancia, al haber considerado el Proyecto de Urbanización ajustado al Ordenamiento jurídico con el grave defecto de que el mismo adolece, ha vulnerado el mencionado precepto debiendo en consecuencia, acogerse el motivo y estimar, parcialmente, por el mismo fundamento, el recurso Contencioso–Administrativo interpuesto”.

*(STS de 16 de noviembre de 2006. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 3ª y 4ª. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 312/2007).*

# Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (\*)

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería. Improcedencia de expulsión sancionadora a extranjera sin papeles embarazada y que posteriormente da a luz a su hijo en España.

Fundamenta la sentencia apelada la conformidad a Derecho del acuerdo de expulsión en la motivación y proporcionalidad del mismo, sin que fuera argumento exculpatorio la simple referencia a que el motivo de entrada en nuestro país de la apelante fue turístico.

Al margen de incidir en la falta de proporcionalidad y de motivación de la sanción impuesta, la apelante que la sentencia ha incurrido en incongruencia omisiva al no dar respuesta a su argumento de arraigo en nuestro país y el hecho sobrevenido de haber tenido un hijo de nacionalidad española.

En la nota que la demandante aportó al acto de la vista oral se hace mención al nacimiento de un hijo en España, presuntamente español, respecto del que se ha iniciado expediente para la adquisición de la nacionalidad española, por lo que se solicitaba el archivo del expediente sancionador en base al principio de unidad familiar, sin que en la sentencia apelada se diera respuesta a dicha alegación y que al tratarse de una cuestión que afecta al fondo del asunto debe ser resuelta por este Tribunal.

De la documentación aportada al acta de la vista oral, como de la posterior aportada junto con el escrito de formulación de apelación, queda acreditado que el día 17 de febrero de 2006 la apelada tuvo un hijo, nacido en un Hospital de la localidad gaditana de El Puerto de Santa María y que, según certificación del Consulado General de Bolivia en Madrid, país del que es nacional la actora, no se encuentra inscrito en los Libros de Nacimiento de dicha Oficina Consular y que, por tanto no tiene la nacionalidad boliviana a tenor de lo dispuesto en el art. 36.2.a) de la Constitución Política del Estado de la República de Bolivia, lo que, de conformidad con nuestra legislación le otorga presuntamente la nacionalidad española.

Es cierto que el hecho del nacimiento no había tenido lugar al dictarse el acuerdo de expulsión, ni incluso al interponerse el recurso contencioso-administrativo, pero constituye un hecho sobrevenido que debe considerarse al examinarse la legalidad de una resolución de naturaleza sancionadora que, obviamente, se dicta con la finalidad de ser cumplida.

---

(\*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

En supuesto similar esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse. Así, en la sentencia de fecha 9 de diciembre de 2005 (recurso de apelación nº 181/2005) dijimos que: *“consta que la actora, en sus alegaciones puso de manifiesto que se encontraba embarazada, lo que tendría que haber llevado a algún acto de instrucción a efectos de aplicar o no la sanción de expulsión, en vez de ignorar sencillamente y llanamente el hecho. Es más el parto se produce el mismo día en que se dicta el acuerdo impugnado, y se produce el nacimiento de una hija que, por no poder tener la de la madre, tiene nacionalidad española de origen, lo que hace que no pueda imponerse la sanción de expulsión. Así, como hemos dicho en otras ocasiones, si el propio artículo 57 prevé que no podrán ser expulsados los familiares que allí se dicen de extranjeros a los que no se puede aplicar la sanción de expulsión, precisamente porque no pueden separarse, con mayor razón, no podrá aplicarse tal sanción a la madre de un español, que en modo alguno puede ser expulsado y respecto al que la madre tiene los deberes inherentes a la patria potestad. Por todo ello, interpretando conjuntamente el artículo 57 de la Ley de Extranjería y los artículos 110 y 154 y siguientes del Código Civil, tendremos que concluir que tampoco pueden ser expulsados los padres de hijos españoles menores de edad, como es nuestro caso”*.

Por lo allí dicho y aquí reiterado debemos declarar la nulidad sobrevenida del acuerdo de expulsión, revocando por dicha razón la sentencia apelada.

*(St. de 23 de abril de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Alta por omisión del censo. Extranjería. Falta de uniformidad en las Sentencias de TSJA sobre la documentación acreditativa de la residencia de hecho.

Considera el juzgador de instancia que la legalidad del Acuerdo de la Oficina de Atención al Ciudadano del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera denegando la certificación de inscripción padronal deriva del hecho de que ninguno de los dos documentos aportados por la solicitante se encuentran entre los relacionados en la Resolución de 15 de abril de 2005 de la Presidencia del Instituto Nacional de Estadística y del Director General de Cooperación Local, dictada a los efectos de expedición de certificaciones padronales acreditativas de la residencia de extranjeros en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004 y que la Disposición Transitoria Tercera del R.D. 2393/2004, en cuanto norma de naturaleza excepcional, no puede ser de interpretación extensiva, según resulta del art. 4 del Código Civil.

Al margen de que la mención a la fecha de empadronamiento de la apelante se reconoce un simple error de hecho, pues la correcta es la del 10 de noviembre de 2004 y que resulte igualmente cuestionable la naturaleza de norma excepcional que el Juzgador de instancia atribuye a la Disposición

Transitoria Tercera del R.D. 2393/2004, lo cierto es que implícitamente viene a reconocer la apelante que ni la certificación emitida por una entidad bancaria referente a la apertura de una cuenta corriente el 15 de abril de 2004 ni la copia de ingresos posteriores en dicha cuenta, se encuentran entre los documentos citados en la Resolución de 15 de abril de 2005 citada. No obstante, la apelante considera que se ha realizado una interpretación de la normativa de aplicación contraria a su derecho a probar la estancia en España con anterioridad al 8 de agosto de 2004 para obtener la regularización, finalidad prevista en la Disposición Transitoria Tercera del R.D. 2393/2004, puesto que la Certificación del Centro de Acogida, así como el informe de la Policía Local relativo a averiguaciones sobre la fecha desde la que se encuentra en España y que la refieren a mayo de 2004, deberían ser considerados suficientes para cumplir las exigencias legales en orden a la concesión del denominado empadronamiento por omisión. Este criterio no coincide con el mantenido por este Tribunal Superior en su Sentencia del Pleno de 2 de noviembre de 2006 que, por razones de seguridad jurídica debemos seguir y donde se afirma que la solicitud de alta en el padrón municipal, en la denominada “alta por omisión” debe ir acompañada de alguno de los documentos referidos en la Resolución de 15 de abril de 2004, sin que se admita otro medio de prueba de la estancia en España desde determinada fecha. De aquí que deba desestimarse el recurso de apelación. No obstante la desestimación íntegra de la pretensión anulatoria articulada en el recurso de apelación, la cuestión en el mismo tratada no ha recibido una respuesta uniforme por los Tribunales, incluido el que dicta esta sentencia, razón suficiente para considerar que concurren circunstancias que justifican la no imposición de las costas originadas en segunda instancia. (art. 139.2 LJCA)

*(St. de 14 de mayo de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García.)*

## XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Valoración de terrenos. Valor del Acta previa a la ocupación. La sentencia no entra en la alegación de la fecha en que se inicia el expediente expropiatorio y valora conforme a lo aprobado por las partes.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Cádiz, adoptado en sesión celebrada el día 27 de junio de 2003, fijando en 3.805,83 €, incluido premio de afección, el justiprecio correspondiente a la expropiación de 1.726 m<sup>2</sup> de suelo correspondiente a la finca nº 11-140.0006, llevada a cabo por la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental para la ejecución

del Proyecto "12-CA-3700.-Duplicación Variante Chiclana N-340, K. 3,300 al 10,700".

Reclamando que el justiprecio se eleve a la cantidad de 16.602,30 €, más intereses legales y premio de afección, articula el actor su pretensión partiendo del hecho de que la falta de motivación del acuerdo del Jurado de Expropiación hace decaer la presunción de acierto del mismo, para a continuación señalar que la única valoración efectuada según criterios legales es la contenida en su hoja de aprecio y basada en informe emitido por Ingeniero Agrónomo. De este modo el demandante viene a señalar el doble error contenido en la hoja de valoración de la Administración expropiante que toma en consideración la Encuesta Anual de Precios de la Tierra correspondiente a la anualidad 2000 cuando la fecha de iniciación del expediente de justiprecio es de 10 de junio de 2002, sin que el incremento del 15% del valor medio de las tierras como factor de corrección quede justificado. Además señala el recurrente que los terrenos expropiados se encuentran situados en la Comarca Agraria II-Litoral que no se incluyen en la citada Encuesta.

Igualmente muestra su discrepancia con el Jurado de Expropiación al no valorar este la parte de cosecha perdida como consecuencia de la inmediata ocupación de los terrenos, así como la falta de acceso a la finca y que la superficie realmente expropiada fue la de 1982 m<sup>2</sup>.

Analizando cada uno de los conceptos objeto de valoración y comenzando con el referido al valor de los terrenos expropiados, llama la atención el hecho de que el actor, por un lado, fundamente su pretensión en las conclusiones contenidas en el informe emitido por Ingeniero Agrónomo acompañando a su hoja de aprecio y, por otro, cuestione la clasificación comarcal de la tierra. Decimos esto porque el Ingeniero Agrónomo utiliza como criterio de valoración el comparativo, con mención de la cercanía al núcleo urbano de Chiclana de la Frontera y los precios de zonas colindante que han tenido opción de compra y, al mismo tiempo, el actor acude como criterio de valoración al de una correcta clasificación de la tierra dentro de la Comarca Agraria II-Litoral, siguiendo la Encuesta Anual de Precios de la tierra para el año 2002.

En cualquier caso, ninguno de los criterios manejados por el recurrente acreditan la posibilidad de que el Jurado de Expropiación llegara a una valoración errónea. Así, comenzando con la Encuesta Anual de Precios se advierte, según el informe remitido por la Secretaría General de Agricultura y Ganadería de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía, que en la Comarca Noroeste de Cádiz, donde se situaría el terreno expropiado, la valoración se hace depender del cultivo, del termino municipal y del paraje en que se encuentre. Si tenemos en cuenta que la finca del actor se encontraba destinada a labor de secano, pues la cosecha pendiente que se reclama lo es por trigo duro, resulta que en la Encuesta como "labor secano" solo se incluye las tierras situadas en el término municipal de Vejer de la Frontera, pero no las de Chiclana de la Frontera, donde sólo se menciona el cultivo de viñedo de transformación. No obstante, aunque acogiéramos el valor máximo de labor secano de la Encuesta



de Precios, resultaría valorado el metro cuadrado a 0,85 €, cantidad muy inferior a los 2,10 €/m<sup>2</sup> fijados por el Jurado.

En cuanto al informe emitido por Ingeniero Agrónomo, tampoco el mismo acredita una errónea valoración del Jurado de Expropiación. Dicho órgano, según indica en su acuerdo, ha tomado en consideración que la finca se encuentre próxima a núcleo urbano, que tenga acceso a vía pública y que se produzca una creciente expansión urbana hacia la zona expropiada. Utiliza, por tanto, un criterio de valoración, cual es la cercanía a núcleo urbano, idéntico al manejado por el Ingeniero Agrónomo, con la diferencia que el manejo de criterios de tal naturaleza no se corresponde con la titulación propia de un Ingeniero Agrónomo frente a la especialización del Jurado de Expropiación. Además, la referencia al precio de fincas colindantes similares se encuentra huérfana de toda acreditación, no pasando de ser una simple manifestación sin términos de comparación identificables.

Respecto al cual sea la real superficie expropiada y la reclamada valoración del precio de la cosecha pendiente no recogida dada la inmediata ocupación, son aspectos que deberían haber tenido reflejo en el acta previa de ocupación en cuanto que el art. 52-3º LEF señala que en el Acta previa de ocupación se describirán el bien o derecho expropiable y se harán constar todas las manifestaciones y datos que aporten unos y otros y que sean útiles para determinar los derechos afectados, sus titulares, el valor de aquellos y los perjuicios determinantes de la rápida ocupación. La referencia en el Acta de que la superficie a expropiar es la de 1.726 m<sup>2</sup> exige, cuando menos, una prueba fehaciente de que realmente se ha privado forzosamente de una superficie de terreno mayor y, en tal sentido, sólo consta la manifestación del Ingeniero Agrónomo sin aportar elementos suficientes acreditativos de tal afirmación. Lo mismo es trasladable a la alegada cosecha pendiente de trigo duro.

En el Acta de ocupación sí se hace mención que la expropiación afecta al único acceso a la finca, solicitando por ello su reposición. Esta falta de accesibilidad la valora el expropiado en 2.103,54 € y encuentra como dificultad inicial para su aceptación el hecho de que desconocemos en absoluto cual sea el criterio utilizado para llegar a dicha cantidad, reflejándose una cantidad en la hoja de aprecio sin mayor explicación. Pero, además, nada se dice en la demanda de lo afirmado en el informe final de la Administración, obrante en el expediente administrativo, donde se señala que el acceso a la finca se repuso de forma similar al que antes tenía, aportando una fotografía y precisando que el acceso tiene lugar por el camino de servicio de la autovía que se encuentra entre la valla de cerramiento de ésta y la finca. Esta alegación obliga al expropiado a probar lo incierto de la misma y, en tal aspecto, vuelve a existir la orfandad probatoria a que hemos hechos reiterada mención en esta sentencia.

*(St. de 23 de abril de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XVI. HACIENDA PÚBLICA

Hacienda pública. Tasas y precios públicos. Tarifa portuaria. Sujeta a la reserva de Ley. Improcedencia de su regulación vía Orden Ministerial.

A la actora le fue presentada por las Autoridades Portuarias de Sevilla y Huelva facturas relativas a la Tarifa T-3, posteriores a la entrada en vigor a la Ley 27/92. El acuerdo que aquí se recurre inadmite el recurso con fundamento en que las tarifa impugnada es precio privado, por lo que no existe un propio acto administrativo de liquidación reclamable, debiendo acudir en su caso la actora a la Jurisdicción Civil.

Ciertamente cuando se dicta el acuerdo aquí recurrido aún no habían sido resueltas diversas cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación al artículo 70 de la Ley 27/1992. No obstante, a fecha de hoy, se han dictado las sentencias del Tribunal Constitucional de 20 de Abril y 10 de mayo de 2005 (esta última respecto a la redacción introducida por Ley 62/1997), en las que se resuelven las cuestiones planteadas en el sentido de que diversas tarifas portuarias, entre ellas la que aquí nos ocupa, T-3, son auténticas prestaciones de carácter público, a la que le es de aplicación el principio de reserva de Ley. Y, de acuerdo con ello, declaran inconstitucional el artículo el artículo 70.1 de la Ley en cuanto califica de precio privado lo que son “prestaciones patrimoniales de carácter público” así como el segundo apartado del mismo artículo en cuanto infringe el principio de reserva de Ley para tales prestaciones, ya que el artículo 70.2 ni siquiera establece el hecho imponible, sino que autoriza al Ministro de Fomento para definir los supuestos y la estructura tarifaria a aplicar.

En concreto la tarifa que aquí nos ocupa T-3, en la primera de las sentencias es considerada auténtica prestación patrimonial de carácter público y de naturaleza tributaria, lo mismo que hace la segunda de las sentencias en relación a la concreta tarifa allí analizada.

Así, tras recordar la doctrina del propio Tribunal establecida en sentencia de 14 de diciembre de 1995, se dice en la sentencia de 20 de abril de 2005, fundamento quinto, que:

*Pues bien, a la luz de esta jurisprudencia, puede afirmarse que la Orden Ministerial de 13 de abril de 1993 regula “tarifas” que constituyen verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público sujetas al art. 31.3 CE, dado que, frente a lo que mantienen el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado, con independencia de que la norma califique como “servicios” todos los presupuestos de hecho que determinan su devengo, dichas tarifas se exigen, bien efectivamente por servicios que -al margen de que, como señala el órgano judicial proponente de la cuestión, puedan o no calificarse como “objetivamente indispensables”- se prestan en régimen de monopolio, bien por la utilización u ocupación de los bienes o instalaciones portuarias.*

*En efecto, entre los servicios que se encuentran monopolizados por la Administración, se incluyen indudablemente, en primer lugar, los de señalización marítima, que dan*

lugar a la tarifa T-0 de la Orden ministerial cuestionada en el proceso a quo, servicios prestados por cada autoridad portuaria mediante instalaciones fijas de ayudas destinadas “a mejorar la seguridad de la navegación por el mar litoral español” (art. 91.1 de la Ley 48/2003), que pertenecen al dominio público portuario (arts. 4.10 de la Ley 22/1988, de 18 de julio, de costas, y 93.1 e) de la actual Ley 48/2003) e implican, además, el ejercicio de funciones públicas. Y, en segundo lugar, los llamados servicios generales de policía, que pueden determinar el devengo de las tarifas T-3 o T-4, y suponen asimismo, el ejercicio de autoridad.

También es indudable que se encuentran monopolizados, en la medida en que implican el uso del dominio público portuario, “la utilización de las aguas del puerto” (que pueden dar lugar a las tarifas T-1, T-3, T-4 o T-5); el uso de las “instalaciones de canales de acceso”, las “esclusas” y las “zonas de abrigo” (por el que se exige la Tarifa T-1); la utilización de las “zonas de fondeo” (que determinan la exigencia de las Tarifas T-1 o T-5); el “uso de las obras de atraque y elementos fijos de amarre y defensa” (que suponen el devengo de la tarifa T-2); la utilización de los “accesos terrestres”, “vías de circulación” y “estaciones marítimas” (por los que se exige la tarifa T-3); el uso de las “zonas de manipulación” (que dan lugar a las tarifas T-3 o T-4); la utilización de los “muelles” (tarifa T-4); la utilización de las “dársenas” (presupuesto de hecho de las tarifas T-3, T-4 o T-5); y la utilización de “las instalaciones de amarre y atraque en muelles y pantalanes” (tarifa T-5). La misma conclusión debe alcanzarse, por último, en relación con la utilización de “las grúas de pórtico convencionales o no especializadas” situadas en el puerto (tarifa T-6), la utilización de “explanadas, cobertizos, tinglados, almacenes, depósitos, locales y edificios” igualmente situados en el puerto (tarifa T-7), o, en fin, la “utilización de las instalaciones” portuarias para el suministro de productos o energía (tarifa T-8), dado que se trata de “instalaciones fijas de los puertos” que forman parte integrante del dominio público portuario estatal (art. 14.1 de la Ley 27/1992 y 93.1 e) de la Ley 48/2003).

En definitiva, debe considerarse que los “servicios portuarios” a que hace referencia la Orden ministerial cuestionada en el proceso a quo implican, bien la prestación de servicios o realización de actividades en los que existe un monopolio de derecho a favor del Estado y, en consecuencia, “los particulares se ven obligados a optar entre no recibirlos o constituir necesariamente la obligación de pago de la prestación” (STC 185/1995, FJ 3 c), bien la utilización privativa o el aprovechamiento especial de los bienes del dominio público portuario, que al ser de titularidad del Estado generan “una situación que puede considerarse de monopolio, ya que si un particular quiere acceder a la utilización o al aprovechamiento citados para realizar cualquier actividad debe acudir forzosamente a los mismos” (STC 185/1995, FJ 4 a)). De donde se deduce que las tarifas por los denominados “servicios públicos” portuarios constituyen prestaciones de carácter público en el sentido del art. 31.3 CE que, en cuanto tales, quedan sometidas a la reserva de ley (STC 185/1995, FJ 4 a); en el mismo sentido, STC 233/1999, FJ 16).

Como fundamento de su declaración de inconstitucionalidad del artículo 70, por tanto, el Tribunal Constitucional, tras analizarla, estima que la tarifa T-3, está incluida en el ámbito del artículo 70.1 de la Ley 27/1992 y es una prestación pública de naturaleza tributaria, por lo que tal consideración, a

la luz de la propia doctrina de dicho tribunal vertida en sentencia de 14 de diciembre de 1995, ha de vincularnos con el mismo alcance que el fallo.

Ciertamente, la Orden de 30 de julio de 1998, limita la tarifa T-3 a las mercancías y a la utilización de determinadas instalaciones, pero también se trata de un aprovechamiento especial de bienes de dominio público portuario y, por tanto, una situación de monopolio, por lo que igualmente ha de considerarse tasa conforme a dicha sentencia.

Por lo demás el carácter de tasa de dicho ingreso ha sido reconocido abiertamente por la Ley 48/2003.

De aquí que la determinación de estas Tarifas debió efectuarse conforme a las normas que regulan las contraprestaciones de Derecho Público, en régimen de tasas, respetando principios como el de reserva de ley y no por Orden Ministerial. La emisión de lo que, por lo demás, se denominan facturas y que debieron ser auténticas liquidaciones, en base a disposiciones de diverso rango pero afectadas de nulidad de pleno derecho por lo ya indicado, determina que debemos dejar sin efecto lo que la actora denomina liquidaciones por Tarifa T-3.

*(St. 9 de abril de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

## XX. RESPONSABILIDAD

Responsabilidad administrativa. Plazo de prescripción de la acción. Interrupción.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía de fecha 30 de octubre de 2002 desestimatorio de la reclamación nº 11/273 y 274/01 acumuladas formuladas contra sendos acuerdos del Inspector Jefe de la Delegación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de Cádiz practicando liquidación en relación con el Impuesto sobre Sociedades, ejercicio 1995 e imponiendo una sanción por infracción tributaria grave, por importe respectivamente de 99.117,63 € y 56.197,26 €.

La primera cuestión que se plantea en la demanda, como irregularidad determinante de la nulidad de las liquidaciones practicadas, es el hecho de que las actuaciones inspectoras hayan sobrepasado el máximo de un año establecido en el art. 29 de la Ley 1/1998, de 26 de febrero, sobre Derechos y Garantías de los Contribuyentes, por cuanto se iniciaron el 30 de julio de 1999 y finalizaron el 27 de noviembre de 2000, fecha en que se dicta el acuerdo del Inspector Jefe.

En el cómputo del plazo de doce meses a que se refiere el art. 29 de la Ley 1/98 hay que excluir los periodos de tiempo en que la dilación es imputa-

ble al contribuyente. Sobre esta base, del examen de las actuaciones inspectores y como, por lo demás, ya se indica en el acuerdo del TEARA, los agentes tributarios intentaron infructuosamente la notificación personal de diversas diligencias debido a que se rechazaba la recepción de la notificación, se indicaba que el interesado no se encontraba o incluso no abrían la puerta. Esos intentos se realizaron tanto en el domicilio social de la entidad como en el de sus administradores. Hay pues un evidente actuación obstaculizadora que determina que la dilación haya tenido lugar por la conducta imputable a la recurrente y sin que, ante ello, pueda acudir al extremo de con rigurosidad extrema hacer mención a que las publicaciones edictales tuvieron lugar transcurridos los plazos legales para ello. Quien actúa provocando la dilación no puede al mismo tiempo considerar que la Administración no actuó con la diligencia exigible, al margen de que el periodo de tiempo en que las actuaciones no pudieron continuar por la falta de recepción de las notificaciones y, por tanto, dilaciones imputables a la actora, ya determinaría por sí solo que las actuaciones se han desarrollado y culminado dentro del plazo máximo legal de doce meses. Esta conclusión conlleva la de que no pueda acogerse la pretensión de que se declare prescrito el derecho de la Administración a practicar la liquidación pues, repetimos, es evidente que cualquier dilación habido sólo a la actora es imputable.

La falta de entrega de la copia del informe ampliatorio al Acta de desconformidad es motivo de nulidad alegado por la demandante y que debe ser desestimado en la medida en que consta en la diligencia de constancia de hecho obrante al folio 17 del expediente de gestión ampliado que con fecha 9 de octubre de 2000 se puso de manifiesto el expediente en su totalidad, recibiendo una copia de cada ejemplar de las actas y de los expedientes sancionadores, negándose a firmar las actas y manifestando que presentará alegaciones, razón por la cual la actora tuvo cumplida cuenta del mismo y, en cualquier caso, formuló las correspondientes alegaciones en defensa de su derecho sin advertir indefensión alguna que, por lo demás, no se aprecia hubiera concurrido.

Considera la actora que ha habido una incorrecta aplicación del régimen de estimación indirecta de bases imponibles, entendiendo que existen errores en la contabilidad manejada, que no hay posibilidad de deducir la idoneidad de las empresas seleccionadas como muestra para la determinación de las bases y que existen omisiones determinantes de la invalidez de los datos comparativos utilizados.

La falta de presentación de libros de contabilidad ni registros fiscales, no obstante los requerimientos para que los aportara y la ausencia de autodeclaración tributaria justifican cumplidamente la utilización del régimen de estimación indirecta de bases imponibles en cuanto método previsto en el art. 50 LGT y 64 RGIT.

Partiendo de la corrección del método utilizado por la Inspección es al contribuyente a quién corresponde acreditar la inidoneidad de los medios utilizados por la Inspección y desde luego los reproches que en la demanda se

contiene en cuanto a los criterios seguidos y resultados obtenidos por la Inspección no viene a probar dicho extremo pues, o bien van referidos a ejercicios que no son objeto de impugnación en este proceso o errores aritméticos o incorrecta utilización de criterios para la fijación de bases que no pasan de la simple mención, pero que no se acredita ni su existencia y la virtualidad en la consecución de un resultado erróneo y, desde luego, tal conclusión no se deduce del informe del perito contable que se aporta con la demanda si se contrapone con el informe aportado con la contestación a la demanda y emitido por el Inspector Regional Adjunto, donde se justifica cumplidamente la utilización como medio de un muestreo sobre datos de entidades de igual ámbito territorial que la actora y matriculadas en el mismo epígrafe y de los que se han tenido en cuenta su cifra de ingresos y provisionamientos, gastos de personal y gastos financieros, rectificando lo que constituyen error de transcripción de datos y sin que se presente por la actora argumento asumible de la inidoneidad de los demás criterios de cálculo utilizados por la Inspección.

No obstante, en la medida en que se reconocen errores de transcripción de datos, aunque los criterios y el método de cálculo sea correcto, deberá practicarse nueva liquidación en la que se tenga en cuenta que la base imponible para la determinación de la cuota y, derivadamente, la sanción, sea la de 191.341,79 €, en lugar de los 214.084,81 € que se consideró para la práctica de la liquidación.

En lo que hace referencia a la sanción la actora invoca la inexistencia de infracción alguna al no concurrir culpa alguna y la improcedencia de incrementar en 25 puntos porcentuales la sanción a imponer por ocultación (art. 82.1.d) LGT).

Difícilmente puede hablarse de falta de culpa en el comportamiento de quien no presenta una declaración tributaria que viene obligada a hacer de forma indubitada y que, además, a lo largo del procedimiento inspector en absoluto colabora, no aportado la documentación contable de la entidad. Esta conducta entra de plano en el ámbito de la culpa y excede incluso de la simple negligencia a que se refiere el órgano económico-administrativo. Por otro lado los extremos referidos de falta de presentación de la declaración y de aportación de la documentación de la sociedad justifica la aplicación del criterio de agravación del art. 82.1.d) LGT que debe mantenerse incluso con la aplicación del régimen sancionador contenido en la vigente Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en cuanto que no resulta del supuesto concreto una aplicación que le sea a la actora más favorable. Así, si bien ahora la ocultación es elemento del tipo en las infracciones graves (art. 191.3), el perjuicio económico derivado de la falta de ingreso, en cuanto criterio de graduación contenido en el art. 187, incrementaría porcentualmente la sanción hasta llegar a una multa igual a la impuesta.

*(St. de 16 de abril de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)*

# CRÓNICA PARLAMENTARIA





## Crónica Parlamentaria

### La acción exterior y las relaciones institucionales con la Unión Europea en el nuevo Estatuto de Autonomía

Por razones obvias, el tema de las relaciones exteriores –y, muy destacadamente, la determinación de la posición de la Comunidad Autónoma en el seno de la Unión Europea– se presentaba ya desde el principio como uno de los ámbitos susceptibles de mayor desarrollo y profundización en el proceso de reforma estatutaria. De hecho, en su versión inicial el Estatuto prácticamente se limitaba a regular la participación autonómica en relación con los tratados internacionales, partiendo para ello del presupuesto de que su concertación y aprobación es competencia exclusiva del Estado (arts. 23 y 72.5). Ninguna referencia reseñable hacía, por lo demás, al proceso de integración europea, toda vez que en el momento de su aprobación ni siquiera parecía inminente la incorporación de España a las Comunidades Europeas.

Junto a esta parca regulación estatutaria, tras más de veinticinco años de funcionamiento del Estado Autonómico se había aceptado con naturalidad que la actividad de las Comunidades Autónomas no podía dejar de tener alguna incidencia en la esfera de las relaciones exteriores. En efecto, como es sabido, tras unos iniciales titubeos en los que se tendió a interpretar de forma expansiva la competencia estatal *ex* art. 149.1.3ª CE (“relaciones internacionales”), terminó consolidándose una línea jurisprudencial que en modo alguno se opone a que el ejercicio de las competencias autonómicas pueda tener una proyección internacional. En efecto, a partir de la STC 153/1989 se fue afianzando la apreciación de que las CCAA pueden desarrollar actividades en el exterior, al asumirse una concepción estricta de dicho título competencial según la cual lo que se reserva al Estado es únicamente el *núcleo duro* de las “relaciones internacionales”, a saber, «tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.» (STC 153/1989, FJ 8º). Así, pues, según ha quedado establecido desde la STC 165/1994 –que constituye, sin duda, el *leading case* en esta cuestión–, lo que ha de entenderse comprendido en el art. 149.1.3ª CE son aquellas «materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la ce-

lebración de tratados (*ius contrahendi*), y a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado» (FJ 5º). En definitiva, salvando exclusivamente estas limitaciones, resulta evidente que «no puede en forma alguna excluirse que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una Comunidad Autónoma haya de realizar determinadas actividades, no ya sólo fuera de su territorio, sino incluso fuera de los límites territoriales España» (STC 165/1994, FJ 3º).

Consiguientemente, dado que, en el momento de plantearse la reforma del Estatuto, era un tema absolutamente pacífico que las CCAA, en el ejercicio de sus competencias, están facultadas para desarrollar actividades *ad extra*, todo hacía indicar que la versión inicial era susceptible de experimentar algunas mejoras, procediendo a la intensificación de la presencia de la Junta Andaluza en la esfera internacional.

En este sentido, no deja de ser significativo que el nuevo Estatuto haya decidido encomendar un entero capítulo (el Quinto del Título IX) a la **cooperación al desarrollo** (artículos 245-247). Su recepción explícita en el texto estatutario parece plenamente justificada por el hecho de que, como a nadie se le oculta, la cooperación al desarrollo constituya una actividad que está adquiriendo un peso y una influencia crecientes en los países de nuestro entorno. Pero es que, además, en el anterior marco normativo, resultaba difícil hallar un específico anclaje estatutario que habilitase esta intervención internacional de las Comunidades Autónomas, como lo ponen de manifiesto los preámbulos de la legislación autonómica aprobada hasta la fecha, que suelen omitir el fundamento competencial en el que se basa la pertinente normativa (por ejemplo, nuestra Ley 14/2003, de 22 de diciembre, de cooperación internacional para el desarrollo).

Por otro lado, resultaba asimismo susceptible de alguna mejora el tratamiento que el antiguo Estatuto dispensaba a los Tratados internacionales en su artículo 23. Obviamente, habida cuenta de que el art. 149.1.3 CE impide que las CCAA puedan «concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales» (STC 165/1994, FJ 6º), el reforzamiento de la posición autonómica sobre el particular pasaba necesariamente por ampliar y consolidar la presencia de la Junta de Andalucía en el ejercicio del *ius contrahendi* por parte del Estado. Así, por lo que hace al párrafo primero del mencionado art. 23, que imponía al Gobierno el **deber de informar** a la Junta de Andalucía de la elaboración de Tratados –y proyectos de legislación aduanera– que afectasen a materias de su específico interés, se

había criticado acertadamente por un sector de la doctrina la escasa participación autonómica que dicho precepto contemplaba. En concreto, se echaba de menos el reconocimiento de un **derecho de audiencia**, como ya defendiera en vano una enmienda del Grupo Parlamentario Mixto durante la tramitación parlamentaria del Estatuto. Y, de hecho, no puede dejar de recordarse que diversos Estatutos aprobados con posterioridad al andaluz ya habían previsto expresamente la posibilidad de que, una vez recibida la información, el pertinente órgano autonómico emitiese su parecer al respecto (arts. 17.3 del Estatuto balear, 38.1 del Estatuto canario, 15.1 del Estatuto extremeño y 32.1 del madrileño).

El nuevo Estatuto ha satisfecho plenamente –a mi juicio– las expectativas que se habían suscitado a este respecto. Pues, en primer término, no sólo reconoce el derecho de la Junta de Andalucía de ser informada previamente por el Estado de los tratados que afecten directa y singularmente a materias de su competencia, sino que también contempla la facultad autonómica de emitir su parecer y de dirigir al Estado las observaciones que estime pertinentes (art. 240.1). Y, en segundo lugar, se prevé en relación con los tratados que afecten directa y singularmente a la Comunidad Autónoma que ésta solicite su participación en las delegaciones negociadoras (art. 240.2).

Otra concreta previsión inicial del Estatuto que podía ser concebida en términos más generosos para la Comunidad Autónoma era la relativa a la capacidad de la Junta de Andalucía de instar al Estado la celebración de tratados, puesto que la misma se circunscribía únicamente a los relacionados “con países de recepción de emigrantes andaluces para una especial atención a los mismos” (art. 23.3). Nada se oponía, desde luego, a que esa simple posibilidad se extendiese a cualquier materia que fuese de interés para la Comunidad Autónoma, como se reconoció abiertamente en numerosos Estatutos (arts. 40.3 del Estatuto aragonés, 38.3 del Estatuto canario, 17.3 del Estatuto castellano-leonés, art. 14.5 del Estatuto riojano y 32.1 del Estatuto madrileño). El nuevo Estatuto ha preferido, sin embargo, vincular esa posibilidad al ámbito competencial: “La Junta de Andalucía podrá solicitar del Estado la celebración de tratados internacionales en materias de su competencia” (art. 240.3)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Además, el nuevo Estatuto mantiene en términos casi idénticos la previsión contenida en el art. 72.5 de su formulación original, a saber: “La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente, en su caso, a las Cortes Generales, para su autorización, los tratados o convenios que permitan el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales o históricos”.

Ahora bien, dicho lo anterior, lo que resultaba absolutamente indiscutible era que el margen de maniobra del que disponía el “estatuyente estatuido” se acrecentaba sustancialmente cuando se abandonaba el terreno de las genuinas “relaciones internacionales” para pasar a regular, en general, la inserción de la Comunidad Autónoma en el entramado institucional de la Unión Europea. En efecto, como la jurisprudencia constitucional ya había tenido ocasión de subrayar, las ataduras, restricciones y condicionantes que limitan a las CCAA en virtud de la competencia estatal exclusiva *ex* art. 149.1.3 CE en modo alguno se proyectan en idénticos términos al ámbito europeo. Y ello, sencillamente, porque no cabe sin más reconducir las relaciones con la Unión Europea a la categoría de “relaciones internacionales” a los efectos del reiterado art. 149.1.3 CE:

«[...] cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”. En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria» (STC 165/1994, FJ 4º).

Y, sin ninguna duda, la faceta menos controvertida de las relaciones Estado/CCAA resultante de la integración europea es la concerniente a la que se ha dado en denominar **fase descendente del Derecho comunitario**. En efecto, nadie pone en cuestión la acrisolada doctrina constitucional según la cual no existe un título competencial específico para ejecutar el Derecho europeo, de tal modo que la implementación del mismo habrá de corresponder al nivel de gobierno competente en razón de la materia afectada. No queremos decir con esto que no subsistan algunos puntos de fricción o susceptibles de generar controversias, naturalmente. Así, es apreciable la tendencia de que el Estado se resista a renunciar a toda capacidad normativa en aquellos supuestos en que el Derecho europeo, al regular un determinado asunto, viene a colmar lo que puede considerarse “materialmente básico” en el marco del artículo 149.1 CE. En efecto, a menudo el Estado parte de la convicción de que sus competencias sobre las “bases” pueden siempre ejercitarse con independencia de lo penetrante o detallista que llegue a ser la normativa comunitaria. Bajo este prisma, las “bases” vienen a concebirse como una suerte de “reserva competencial permanente” que deviene intangible sea cual fuere el alcance de las disposiciones europeas. En resumidas cuentas, en la práctica frecuentemente se parte de la idea de que el Derecho comunitario, aun cuando descienda a

una regulación que, de haberse dictado por el Estado, cabría considerar que agota lo “básico” en la materia, no viene a desplazar a aquél de su ámbito competencial, sino que son las CCAA las únicas que sufren la inevitable merma competencial, al verse expulsadas de sus esferas competenciales con el objeto de liberar un espacio a la intervención normativa estatal.

Pues bien, éste es un problema que el nuevo Estatuto pretende mitigar en la medida de lo posible, disponiendo al respecto que, “en el caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Junta de Andalucía podrá adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas” (art. 235.2). Aunque en estrictos términos jurídicos la previsión no añade nada que la Comunidad Autónoma no pudiera ya realizar directamente, lo cierto es que se trata de una disposición imaginativa que puede resultar de utilidad, máxime si se parte de la conocida “versatilidad” que resulta consustancial a la noción de lo básico.

Entrando ya en otro orden de cuestiones, hay que comenzar mencionando un asunto que no resultaba en absoluto controvertido –y cuya inclusión en el Estatuto, por tanto, distaba mucho de ser inexcusable– cual era el relativo a la capacidad autonómica para contar con **oficinas de información en las sedes de las instituciones comunitarias**. Como es sabido, la STC 165/1994 ratificó su constitucionalidad al afirmar que, en principio, las mismas no entrañan necesariamente una invasión de la competencia estatal sobre las “relaciones internacionales”, habida cuenta de que sus actividades no inciden, *prima facie*, en materias tales como «celebración de acuerdos internacionales, ejercicio del *ius legationis* o asunción de responsabilidad internacional» (FJ 8º) Ciertamente, según se sostuvo en ese mismo fundamento jurídico de esta STC 165/1994, «no cabe excluir que las Comunidades Autónomas puedan llevar a cabo actividades que supongan una conexión o relación con entidades públicas exteriores al Estado, en tanto tales conexiones o relaciones no incidan en la reserva estatal prevista en el art. 149.1.3 CE, o perturben el ejercicio de las actividades que la integran». La primera y principal restricción que esa competencia exclusiva del Estado impone a este respecto es que tales oficinas no pueden estar investidas de rango diplomático: El art. 149.1.3 CE impide a las CCAA «concertar tratados con Estados soberanos y Organizaciones internacionales gubernamentales. Y en lo que aquí particularmente importa excluye igualmente que dichos entes puedan establecer órganos permanentes de representación ante esos sujetos, dotados de un estatuto internacional, pues ello implica un previo acuerdo con el Estado receptor o la Organización internacional ante la que ejercen sus funciones» (*ibidem*). Y, de otro lado, a propósito de las actividades que desempeñen las oficinas autonómicas de informa-

ción, el Tribunal Constitucional no ha dudado en reconocer al Estado una genérica facultad de coordinación: «Sin ninguna duda, [...] la competencia estatal en materia de relaciones internacionales habilita a las instituciones estatales para ordenar y coordinar esas actividades con relevancia externa de las Comunidades Autónomas, de forma que no condicionen o perjudiquen la dirección de la política exterior, competencia exclusiva del Estado» (STC 165/1994, FJ 8º).

Pues bien, era precisamente esta amplia potestad coordinadora del Estado la que, tal vez, aconsejase el tratamiento de este asunto en el Estatuto, regulándolo además en términos generosos, a fin de precaver eventuales lecturas “restrictivas” de esta actividad autonómica en el futuro, por más que las mismas se vislumbrasen en la actualidad como una posibilidad muy remota. De ahí que también deba valorarse positivamente que el Estatuto, en su artículo 236, ahora prevea expresamente:

“La Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos”<sup>2</sup>.

Con todo, a la vista de la escasa implementación normativa y la muy deficiente práctica experimentadas al respecto hasta la fecha en el Estado de las Autonomías, resultaba incuestionable que el tema de la participación de la Comunidad Autónoma en la **fase ascendente del Derecho europeo** era el que permitía un mayor margen de maniobra en sede estatutaria. Diversos eran, no obstante, los principales problemas que se planteaban al abordar una posible normación estatutaria de la materia. De un lado, se trata de un asunto que, al menos en una parte sustancial, difícilmente se aviene a una regulación individualizada, toda vez que ha de ser una sola la posición común que, representativa de todas las Comunidades Autónomas, se defiende ante el Gobierno nacional o, en su caso, directamente ante los pertinentes órganos europeos. Esta circunstancia hacía singularmente compleja la tarea de consagrar específicos derechos o garantías de una concreta Comunidad Autónoma, pues, como pone de manifiesto el Derecho Comparado, la articulación de la participación

---

<sup>2</sup> El precepto evoca lo establecido en el parágrafo 8 de la Ley alemana sobre colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993; precepto este último que, sin embargo, precisa que las oficinas de los Länder carecen de rango diplomático.

de los entes subcentrales en la fase ascendente del Derecho europeo suele efectuarse mediante procedimientos y órganos comunes (el Bundesrat en Alemania, la Conferencia de Integración de los Länder en Austria o, como sucede en Bélgica, a través de reuniones *ad hoc* entre representantes federales y de las entidades federadas, que, en caso de desacuerdo, se resuelven en última instancia en la Conferencia Interministerial de Política Exterior). De otro lado, no puede soslayarse que, por más que la Decisión del Tribunal Constitucional I/2004, de 13 de diciembre, haya considerado que no es necesario reformar el art. 93 CE al objeto de ratificar el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, sí está prevista una modificación de dicho precepto, así como del Senado; reformas que presumiblemente abordarán el tema que ahora nos ocupa.

Pues bien, pese a estas dificultades, y con independencia de que la Constitución o una ley estatal específica regulasen en el futuro de forma detallada esta cuestión, nada se oponía a que el Estatuto incorporase concretas previsiones destinadas a garantizar una presencia mínimamente significativa de la Comunidad Autónoma en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Unión Europea. Tal y como se ha sostenido de forma pacífica por la doctrina de los Estados federales miembros de la Unión –y así se ha defendido también entre nosotros–, los derechos de participación de los entes subcentrales en la fase ascendente del Derecho europeo en modo alguno pueden concebirse como una concesión de las instancias centrales de gobierno, sino, antes bien, como una exigencia derivada de su propia autonomía política constitucionalmente garantizada. Sencillamente, ante la ocupación –y consiguiente pérdida– de sus ámbitos normativos por parte del Derecho europeo, se entiende que existe *ope Constitutionis* un “deber de compensar” las competencias de las que se han visto privados, bien instituyendo algunos mecanismos de participación de los entes subcentrales en la formación de la voluntad del Estado en su conjunto, bien permitiendo su presencia directa en los órganos europeos.

Hechas estas observaciones, y una vez examinada la normativa de los tres Estados europeos políticamente descentralizados que más han avanzado en la regulación de la materia (Alemania, Austria y Bélgica), cabe sistematizar del siguiente modo las diferentes previsiones que contiene el nuevo Estatuto en relación con el concreto tema que nos ocupa.

En primer término, el **deber de informar a los entes subcentrales sobre los asuntos de la Unión Europea** es un compromiso que está incluso constitucionalmente previsto en Alemania y Austria. Ya se canalice la información a tra-

vés del Bundesrat, como en Alemania (art. 23.2 de la Ley Fundamental de Bonn), ya se efectúe directamente a los Länder, como en Austria [art. 23 d).1 de la Constitución], lo cierto es que en ambos países se consagra dicho deber en términos muy amplios. Pues este deber de informar se proyecta, sin establecer ninguna precisión, de forma genérica a todos los asuntos vinculados con la Unión Europea (Alemania), o bien se conecta con aquellos proyectos europeos que afecten al ámbito de actuación de los Länder o, simplemente, que puedan ser de su interés (Austria). Por lo demás, la exigencia de informar no sólo se extiende a los proyectos de naturaleza normativa, sino también a los procesos seguidos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en los que participe como parte el Gobierno federal<sup>3</sup>. Pues bien, tal y como se desprende de su art. 233, el Estatuto andaluz se suma con toda claridad a esta tendencia a reconocer en términos muy amplios ese derecho a obtener información, aunque, como sucede con carácter general con todas las cuestiones atinentes a las relaciones con la Unión Europea, el alcance exacto del tema se posterga a lo que disponga la normativa estatal:

“El Estado informará a la Junta de Andalucía de las iniciativas, las propuestas y proyectos normativos y las decisiones de tramitación en la Unión Europea, así como de los procedimientos que se sigan ante los órganos judiciales europeos en los que España sea parte, en lo que afecte al interés de Andalucía, conforme a lo establecido en la normativa estatal. La Junta de Andalucía podrá dirigir al Estado las observaciones y propuestas que estime convenientes”.

Por lo que hace a la **participación de la Junta de Andalucía en la formación de la voluntad del Estado**, la mayor dificultad de concretar en el Estatuto garantías al respecto radicaba en que, lógicamente, cualquier fórmula que pudiera pergeñarse sobre el particular debía partir de tomar en consideración a la totalidad de los entes subcentrales afectados. Como lo pone de manifiesto la experiencia seguida en los Estados federales miembros de la Unión, es prácticamente ineludible definir un procedimiento común que permita fijar una

---

<sup>3</sup> Véase, en relación con Alemania, el apartado V del “Acuerdo entre el Gobierno federal y los Gobiernos de los Länder en asuntos de la Unión Europea”, de 29 de octubre de 1993, realizado en ejecución de la previsión contenida en el § 9 de la Ley sobre la colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993. Por lo que concierne a Austria, también extendió a este extremo el deber de información el artículo 1.2 d) del “Acuerdo entre el Bund y los Länder, en virtud del art. 15a de la Constitución federal, sobre los derechos de colaboración de los Länder y los Municipios en asuntos de la integración europea”, de 12 de marzo de 1992.



única posición del conjunto de los entes federados. De ahí que la participación se canalice a través de órganos comunes, como el Bundesrat en Alemania –art. 23.4 de la Ley Fundamental–, o bien, aun cuando se permita una participación inmediata de cada Land, se haya procedido la creación de un órgano que facilite la adopción de una posición unitaria (así, la austríaca “Conferencia de Integración de los Länder”, instituida en el “Acuerdo sobre la formación de la voluntad común de los Länder en asuntos de la integración europea”, de 18 de noviembre de 1992). En el caso belga, el procedimiento de coordinación se sustancia mediante reuniones *ad hoc* en la que participan representantes federales, comunitarios y regionales, requiriéndose el consenso para la fijación de una posición común; y, en última instancia, de persistir el desacuerdo, el representante belga ante el Consejo deberá abstenerse (apartado II del “Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea”).

Una segunda dificultad estribaba en que –a menos que se opte por el muy singular mecanismo belga– tales fórmulas de participación, si realmente se pretenden que sean operativas al imponer una verdadera “vinculación” de las instancias centrales de gobierno a la posición mantenida por los entes subcentrales, pueden llegar a requerir una regulación bastante detallada en que se concreten los diversos “grados” de vinculación que pueden existir en función de las diversas materias afectadas y su mayor o menor incidencia en las correspondientes competencias de uno u otro nivel de gobierno. Así, especialmente minuciosa es la normativa alemana, en la que resumidamente cabe distinguir los siguientes niveles de vinculación: 1º) Cuando la Federación ostente sobre la materia la competencia exclusiva u ostente competencias legislativas, el Gobierno federal tomará en consideración la decisión del Bundesrat, siempre y cuando estén afectados los intereses de los Länder. 2º) Cuando se vean afectadas en un punto esencial (*im Schwerpunkt*) las competencias legislativas de los Länder, su organización administrativa o sus procedimientos administrativos, la posición del Bundesrat habrá de ser tenida en cuenta de forma determinante en la formación de la voluntad de la Federación. Esto quiere decir que, si la posición del Gobierno federal y del Bundesrat no son coincidentes, habrá de procurarse un acuerdo entre ambos; aunque, en última instancia, puede el Bundesrat imponer su criterio si es ratificado por las dos terceras partes de sus miembros (art. 24.5 de la Ley Fundamental; § 5.2 de la Ley sobre colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea, de 12 de marzo de 1993). Es oportuno subrayar que la mencionada Ley extiende la necesidad del acuerdo a los proyectos normativos que se pretendan adoptar con base en el actual art. 308 TCE e incidan en materias sobre las

que los Länder ostenten competencias (§ 5.3); previsión que resulta de interés ya que pretende condicionar el empleo de una cláusula que puede resultar especialmente lesiva del ámbito competencial de los entes subcentrales, toda vez que esta “cláusula de flexibilidad” –que se conserva, con alguna modificación no determinante, en el art. I-18 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa– permite al Consejo de Ministros adoptar, por unanimidad, cualquier medida aunque el Tratado no le reconozca ninguna competencia específica al respecto. En Austria, por el contrario, existe un modelo más sencillo, según el cual el Gobierno federal está en principio vinculado a la posición que sostengan unitariamente los Länder en relación con las materias sobre las que ostenten competencias legislativas, aunque se permite que la Federación se aparte de dicha posición “por motivos de política exterior y de integración” [art. 23 d).2 de la Constitución].

Por último, no podía soslayarse que, muy probablemente, alguna medida normativa de alcance general se adoptaría en el futuro inmediato en esta materia –ya en la Constitución o en la ley estatal a que ésta se remitiese–; razón por la cual no parecía aconsejable que el Estatuto descendiese a efectuar una normación muy detallada sobre el particular. Con todo, podría intentarse alguna formulación que reconociese en términos muy generales el derecho de participación de la Junta de Andalucía e, incluso, subrayase cuándo su posición podría tener una mayor eficacia desde el punto de vista de su observancia por el Gobierno nacional. A este respecto, podría servir de punto de referencia el criterio adoptado por el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, de 30 de noviembre de 1994, según el cual cuando se afecten las *competencias legislativas exclusivas* de las CCAA la posición común de éstas se considera “determinante a efectos de fijar la posición negociadora inicial del Estado”.

Y, en efecto, ésta ha sido la vía que finalmente ha transitado el Estatuto andaluz, que, tras apuntar que la Junta de Andalucía ha de participar de forma bilateral en la formación de la posición del Estado en relación con los asuntos que le afecten exclusivamente –y de acuerdo con los procedimientos multilaterales en los restantes casos– (art. 231.2), precisa acto seguido el sentido y alcance de dicha participación:

“La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de singular relevancia para Andalucía. Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Jun-

ta de Andalucía–Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado” (art. 231.3).

Ahora bien, sin duda de ninguna clase, la forma más enérgica e intensa de participación en los asuntos europeos es la **presencia directa de la Comunidad Autónoma en las instituciones europeas**. De hecho, se contaba con alguna experiencia sobre el particular, puesto que, por ejemplo, las CCAA vienen participando directamente en determinados Comités de trabajo de la Comisión, aunque conviene subrayar que esta participación se fundamenta básicamente en acuerdos políticos no formalizados; carencia de regulación que ha propiciado la aparición de ciertas deficiencias en el funcionamiento de esta modalidad de participación (en especial, problemas de información sobre las reuniones de los Comités entre el funcionario estatal y la Comunidad Autónoma representante; falta de información entre las CCAA, etc.). De otro lado, hay que destacar que no se había producido ningún avance en lo concerniente a la fijación de una fórmula jurídica institucionalizada de participación de las CCAA en el Consejo, pese a que el Congreso de los Diputados aprobase en 1998 sendas iniciativas en las que se instaba al Gobierno a adoptar un modelo que permitiese la presencia autonómica en las reuniones del Consejo que versasen sobre asuntos atinentes a la competencia exclusiva de las CCAA.

Ante esta situación de vacío normativo, se hacía evidente la oportunidad de que se consagrara en el Estatuto de Autonomía la capacidad autonómica para estar presente directamente en los órganos europeos cuando traten asuntos de su interés. Naturalmente, el reconocimiento de derechos de esta índole debe formularse en términos genéricos, más bien como una “posibilidad”, pues una verdadera exigencia de estar presentes en las instituciones europeas sólo podría establecerse a favor del nivel autonómico de gobierno en su conjunto, y no en beneficio de una concreta Comunidad Autónoma. Con estas cautelas, no había ningún obstáculo que impidiese que el Estatuto reconociese, con alcance general, dicha potestad, pudiendo resultar especialmente significativo que la norma estatutaria descendiera a precisar, en la medida de lo posible, la participación directa que podía tener nuestra Comunidad en el Consejo de Ministros. Se trataría, así, de apurar las posibilidades que el propio Derecho Comunitario originario reconoce a los entes subcentrales desde que, a raíz del Tratado de Maastricht, se permitió que la representación del Estado la asumiese un miembro de los gobiernos de los entes federados, al no requerirse más requisito que el ostentar “rango ministerial” [art. 203 TCE; posibilidad que, naturalmente, se mantiene en el Tratado Constitucional (art. I-23)].

Por lo que hace al reconocimiento genérico de la capacidad de la Junta de Andalucía para enviar representantes a las delegaciones españolas en las negociaciones que tengan lugar en los diferentes órganos europeos, parecía razonable que la misma se anudase a todos aquellos supuestos en que el asunto tratado sea de interés para la Comunidad Autónoma, y que, por tanto, no sea condición *sine qua non* la ostentación de competencias legislativas sobre la materia. Al fin y al cabo, también en Alemania y Austria el criterio del “interés” se considera suficiente para legitimar la presencia de los Länder en los procesos negociadores que se siguen ante las instituciones europeas<sup>4</sup>. Y éste es también el presupuesto contemplado por el Estatuto canario en relación con la participación de su Ejecutivo “en el seno de las delegaciones españolas ante órganos comunitarios” (art. 37.2).

De otro lado, había de tenerse presente que todos los Estados federales integrantes de la Unión Europea conocen otra forma de participación mucho más intensa de los entes subcentrales en relación con el Consejo de Ministros. No se trata tan sólo de que éstos puedan formar parte de la delegación nacional ante dicho órgano, sino que, incluso, es posible que la propia representación del Estado recaiga, no en un Ministro federal, sino en un miembro del Gobierno de los entes federados. Como es de esperar, los supuestos en que es dable esta peculiar forma de participación se reducen considerablemente, requiriéndose que sobre la materia a tratar por el Consejo ostenten los Länder competencias legislativas<sup>5</sup> o bien, en una formulación más estricta, que se afecten en su esencia (*im Schwerpunkt*) competencias legislativas exclusivas de los Länder<sup>6</sup>. Por su parte, el sistema belga adquiere unos perfiles propios, ya que queda perfectamente decidido de antemano, en función de las diferentes configuraciones del Consejo, cuándo la representación del Estado habrá de corresponder a la Federación o a las Comunidades y Regiones. El “Acuerdo de cooperación entre el Estado federal, las Comunidades y las Regiones relativo a la representación del Reino de Bélgica en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea”<sup>7</sup> llega a precisar seis su-

---

<sup>4</sup> Véase, respectivamente, el § 6 (1) de la Ley sobre la colaboración del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea y el art. 8.1 del Acuerdo entre el Bund y los Länder, en virtud del art. 15 a de la Constitución federal, sobre derechos de colaboración de los Länder y Municipios en asuntos de la integración europea.

<sup>5</sup> Art. 23 d.3 de la Constitución austríaca.

<sup>6</sup> Art. 23.6 de la Ley Fundamental de Bonn; desarrollado en el § 6 (2) de la Ley sobre cooperación del Bund y los Länder en asuntos de la Unión Europea.

<sup>7</sup> Véase el Anexo núm.1, relativo precisamente a la “Representación en el Consejo”.

puestos diferentes, que abarcan desde la representación exclusiva de la Federación a la representación exclusiva de un concreto ente federado, pasando por situaciones intermedias en las que, junto al que ostenta la representación del Estado –ya sea la Federación o los entes subcentrales–, se prevé la presencia de un asesor, que será del nivel de gobierno diferente al que se atribuye la representación del Reino de Bélgica.

En consecuencia, a la vista de la naturalidad con que los diversos Estados políticamente descentralizados europeos han asumido la posibilidad abierta por el art. 203 TCE de que los entes subcentrales representen a los Estados en el Consejo, no parecía que resultase inadecuado que el Estatuto mencionase expresamente la eventualidad de que un miembro del Consejo de Gobierno pueda asumir tal responsabilidad. Y, así, el artículo 234 del nuevo Estatuto parece agotar al máximo estas posibilidades participativas de la Comunidad Autónoma:

“1. La Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y la Comisión, cuando se traten asuntos de la competencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente.

2. Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación”.

De otro lado, era de esperar que el nuevo Estatuto se hiciera eco de las posibilidades de actuación de la Junta de Andalucía a propósito de los diversos mecanismos y garantías, tanto preventivos como represivos, que contempla el Derecho Comunitario originario frente a la eventual **extralimitación en el ejercicio de sus competencias por parte de la Unión Europea**.

Así, en primer término, cabía especular con la eventualidad de que el Estatuto contuviera alguna referencia sobre el **Comité de las Regiones**, habida cuenta de que está habilitado para emitir dictámenes en relación con determinados asuntos que, en principio, resultan de especial interés para los entes subcentrales. Función que se verá sustancialmente robustecida en el caso de que entre en vigor el Tratado Constitucional, toda vez que ahora se le faculta para impugnar directamente ante el Tribunal de Justicia aquellos actos legis-

lativos para cuya adopción el Tratado Constitucional exija la consulta al Comité (apartado 8º del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad). Pues bien, la forma más drástica y eficaz de garantizar la presencia de Andalucía en dicho foro hubiera consistido, lisa y llanamente, en que el Estatuto impusiera al Estado el nombramiento de algún o algunos representantes andaluces. Sin embargo, dado que el establecimiento de una imposición de esas características pudiera suscitar dudas de constitucionalidad –como se había planteado ya abiertamente–, podrían barajarse otras fórmulas que, sin llegar a anular o a condicionar excesivamente la capacidad decisoria del Gobierno central, sí reconociesen a nuestra Comunidad Autónoma una posición razonablemente sólida. En esta línea, puesto que existe el antecedente en otros ordenamientos –como el austríaco– de que el nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones lo efectúe la Federación pero a propuesta de los entes subcentrales, no parecía que plantease ningún inconveniente la adopción de una fórmula por la que se reconociese a la Junta de Andalucía la capacidad de proponer candidatos al Gobierno central. Sin embargo, esta posibilidad no ha terminado por abrirse paso en el nuevo Estatuto.

Mayor éxito, por el contrario, se ha tenido en las restantes cuestiones atinentes a la materia que ahora nos ocupa. En efecto, ante la falta de legitimación activa de los entes subcentrales para impugnar la normativa europea pretendidamente lesiva de sus competencias<sup>8</sup>, no debe de extrañar que usualmente en los Estados federales se reconozca a los entes federados la capacidad de instar al Gobierno central a que interponga el pertinente **recurso en defensa de sus competencias** ante el Tribunal de Justicia europeo. Así, en Alemania, a petición del Bundesrat, el Gobierno federal hará uso de los derechos de acción que le confiere el Tratado cuando la acción u omisión del órgano europeo contra la que se pretende reaccionar afecte a las competencias legislativas de los Länder. La normativa, no obstante, recuerda que debe salvaguardarse la responsabilidad conjunta del Bund, mencionando expresamente las cuestiones relativas a la política exterior, de defensa y de integración (§ 7.1 de la Ley sobre la colaboración del Bund y los Länder en asuntos

---

<sup>8</sup> La única posibilidad de impugnación se reduce al muy excepcional supuesto de afectación individual contemplado en el párrafo cuarto del art. 230 TCE, que permite a toda persona física o jurídica interponer “recurso contra las decisiones de las que sea destinataria y contra las decisiones que, aunque revistan la forma de un reglamento o de una decisión dirigida a otra persona, le afecten directa e individualmente” (véase, asimismo, el art. III-365.4 del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa).

de la Unión Europea). Aún más sólida puede considerarse, en principio, la posición de los entes subcentrales austríacos a este respecto, toda vez que, en el caso de que la disposición o acto pretendidamente antijurídico incida en materias de su competencia legislativa, se reconoce a los Länder individualmente el derecho a exigir a la Federación que eleve la pertinente demanda al Tribunal de Justicia. Sin embargo, esa sólida posición inicial se ve sustancialmente debilitada por cuanto dicha exigencia se hace depender de que ningún otro Land se oponga al recurso, y de que tampoco se opongan a ello razones imperativas de política exterior o de integración (art. 10 del Acuerdo entre el Bund y los Länder, con base en el art. 15a de la Constitución federal sobre los derechos de colaboración de los Länder y los Municipios en asuntos de la integración europea).

Por lo demás, la experiencia del Estado Autonómico sobre este particular no se movía enteramente en el vacío. Así es; entre otras iniciativas, se cuenta con el Acuerdo adoptado por la CARCE el 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que contempla en términos amplios la posibilidad de que las CCAA soliciten al Estado la impugnación de una disposición o acto europeo, aunque deja un amplísimo margen de maniobra para que éste adopte la decisión que estime pertinente.

Comoquiera que sea, con independencia de la concreta capacidad de influencia que sus actuales ordenamientos reconozcan a los entes subcentrales, lo que sí resulta evidente es que la existencia de vías de participación semejantes a las reseñadas seguirán siendo necesarias en el caso de que llegue a entrar en vigor el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Así es; pese a los esfuerzos desplegados en tal sentido a lo largo del proceso de reforma, las regiones con competencia legislativa no han visto satisfechas sus expectativas de poder acudir directamente al Tribunal de Justicia europeo para defenderse frente a pretendidas vulneraciones de su ámbito competencial. En estas circunstancias, se hacía evidente la conveniencia u oportunidad de que el Estatuto consagrara expresamente la posibilidad genérica, prevista en el mencionado Acuerdo de la CARCE, de que la Comunidad Autónoma solicite al Estado recurrir las decisiones europeas que sean contrarias a sus intereses; e, incluso, dando un paso más, podría procurarse una mayor sujeción de la decisión estatal a la petición autonómica, especialmente si lo que se afectase fuese alguna competencia legislativa exclusiva de la Comunidad Autónoma, utilizando a tal objeto los antecedentes alemán y austríaco como un razonable punto de referencia. La fórmula definitivamente incorporada al art. 238 del Estatuto no ha llegado, sin embargo, tan lejos:

“1. La Junta de Andalucía interviene en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso, en su caso, al mismo si así lo establece la legislación comunitaria.

2. En el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma”.

Finalmente, para terminar ya con lo referente a las relaciones con la Unión Europea, cabría mencionar un último aspecto que ha merecido alguna referencia en el nuevo Estatuto, a saber, la eventual participación de la Junta de Andalucía en el eventual **sistema de control preventivo de la observancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de las instituciones europeas**. Como es sabido, según se desprende de la práctica jurisprudencial del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el principio de subsidiariedad ha mostrado hasta la fecha una escasa operatividad para satisfacer la principal finalidad que motivó su inclusión en el Tratado de Maastricht: refrenar la extralimitación en el ejercicio de sus competencias por parte de los órganos comunitarios. De ahí que una de las prioridades fundamentales que se marcaron durante el proceso de reforma del Tratado fuera precisamente la de potenciar la virtualidad del principio de subsidiariedad; y, ciertamente, cabe afirmar que dicho objetivo se ha conseguido en buena medida. De un lado, asumiendo explícitamente la lectura que ya se había defendido por buena parte de la doctrina pero que había sido rechazada en la práctica por las instituciones comunitarias, la eficacia del principio de subsidiariedad ya no se circunscribe a las relaciones Unión Europea/Estados miembros, sino que penetra en el interior de éstos, protegiendo también en consecuencia a los niveles regionales y locales de gobierno (art. I-11.3, primer párrafo del Tratado Constitucional). Y en segundo lugar, junto al control represivo de la observancia del principio a realizar por el Tribunal de Justicia, el Tratado Constitucional añade un mecanismo de control preventivo, de carácter político, en el que el protagonismo recae sobre los parlamentos nacionales (art. I-11.3, segundo párrafo); técnica de control que se extiende también al principio de proporcionalidad (art. I-11.4).

De acuerdo con el “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad” –donde se regula dicho procedimiento de control–, las propuestas legislativas de la Comisión habrán de remitirse a los parlamentos nacionales, disponiendo éstos o cualquiera de las cámaras de un parlamento nacional de un plazo de seis semanas para emitir un dictamen en



el que expongan las razones por las que entienden que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad. Y, por regla general, en el caso de que dichos dictámenes representen un tercio del conjunto de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales y a las cámaras de los parlamentos nacionales, la Comisión estará obligada a volver a estudiar su propuesta. Dispone, sin embargo, de plena libertad para mantenerla, modificarla o retirarla, debiendo motivar en todo caso su decisión. Comoquiera que sea, lo que sí parece más que probable es que la operatividad real de este mecanismo de “alerta temprana” va a depender muy directamente de la capacidad de organización y de cooperación horizontal que muestren los parlamentos nacionales, sin la cual se antoja cuando menos difícil alcanzar el tercio de votos requerido por el Protocolo.

De otra parte, importa señalar que el Protocolo no ha silenciado por completo la presencia de los parlamentos regionales en este mecanismo de control preventivo. Y, de hecho, su mención resultaba poco menos que obligada desde el momento en que el Proyecto reconoce expresamente la durante tanto tiempo reivindicada dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Y, sin embargo, la regulación que efectúa el Protocolo de la participación de los parlamentos regionales es ciertamente parca y, en buena medida, insuficiente, ya que se limita a apuntar en su apartado cinco: “Incumbirá a cada parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales con competencias legislativas”. Se descarta, pues, una relación directa de los parlamentos subcentrales con las instituciones europeas, y se reconoce además una amplísima libertad de maniobra a los parlamentos nacionales para que articulen el modo en que se celebrará la consulta e, incluso, para decidir acerca de la posibilidad de que exista la consulta misma. La presencia de los parlamentos regionales en este procedimiento de control queda, en definitiva, a disposición de lo que determinen los parlamentos nacionales.

En este contexto, durante el proceso de reforma estatutaria se hizo evidente la conveniencia de que el Estatuto asegurase la participación del Parlamento andaluz en el control del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por los órganos europeos; máxime si se atendía a la circunstancia de que, en el exiguo plazo de seis semanas del que se dispone para emitir el pertinente dictamen, las Cortes Generales difícilmente podrían llevar a cabo un adecuado examen de la observancia de tales principios desde el punto de vista de los intereses y las competencias de la Comunidad Autónoma y de sus Entidades Locales. Éste es, obviamente, el sentido del art. 237 del nuevo Estatuto:

“El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho comunitario”.

Manuel Medina Guerrero

DOCUMENTOS





# **Régimen Jurídico de la Pesca Fluvial en Andalucía: ¿Regreso a los Derechos Señoriales de pesca?**

*Pedro Brufao Curiel*

Catedrático E.U. interino Derecho Administrativo

## INTRODUCCIÓN

Este estudio tiene por objeto el borrador presentado el 17 de noviembre de 2006 sobre el futuro Reglamento de Pesca Fluvial de Andalucía, que desarrolla la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la Flora y Fauna Silvestres.

Su contenido tiene en cuenta no sólo cuestiones estrictamente jurídicas, sino también opciones ante distintos modelos de gestión de la pesca fluvial, con vistas a la recuperación de los ecosistemas fluviales y a la igualdad en el ejercicio de la pesca. Sorprende que en un país con un millón largo de licencias de pesca y con una extensa red fluvial, aunque muy degradada, apenas existan un par de artículos jurídicos publicados en obras especializadas. Este trabajo cuenta además con el fin de aportar nuevas ideas en este peculiar mundo.

Para una mayor comprensión, este informe sigue el articulado del borrador de Reglamento, al que nos remitimos y cuya lectura conjunta facilitará la comparación de propuestas.

## LÍNEAS GENERALES DE LA PROPUESTA DE NUEVA GESTIÓN DE LA PESCA FLUVIAL EN ANDALUCÍA

La actual gestión de la pesca fluvial en España se centra casi en exclusiva en su carácter deportivo, dada la casi por completa desaparición de la pesca comercial de agua dulce en nuestro país<sup>1</sup>. Desde este punto de vista, la totali-

---

<sup>1</sup> Mora Aliseda, Julián: "La pesca fluvial en Extremadura. Un modo de vida". Editora Regional de Extremadura. Mérida. 1988.

dad de las Comunidades Autónomas han adquirido las competencias en esta materia y así tienen encomendada su gestión a su Administración Pública. Por otro lado, el punto de vista ambiental es el que se declara como principio rector de la materia, aunque en muchas regiones rige un apreciable déficit de investigación y de aplicación de sus resultados de modo realmente sostenible, pues la mayor parte de la intervención administrativa se encuentra desde hace décadas en la satisfacción de una “demanda” basada en aportar ejemplares pescables a las aguas<sup>2</sup> y en un “control” basado en la mera expedición de permisos y licencias, existiendo dos grandes modelos: el de gestión directa y el de cesión a entidades privadas. Nos atrevemos a afirmar que la pesca fluvial ha sido la hermana pobre de la gestión del medio natural, frente a los grandes sectores de la caza o el forestal.

No obstante, desde principios de los años 90 del pasado siglo, la mejora en la investigación y la labor de concienciación y estudio de organizaciones de pescadores conservacionistas como AEMS-RÍOS CON VIDA<sup>3</sup> se ha traducido en la aplicación del enfoque ecosistémico y de defensa del hábitat frente a las evidentes limitaciones y perjuicios de la “gestión” basada en la mera repoblación continua de ejemplares de piscifactoría de variedades no autóctonas (casi en exclusiva truchas), lo que ha aumentado los problemas de lucha por el territorio, transmisión de enfermedades e hibridación<sup>4</sup>.

Es en este marco de un cambio de rumbo en la actividad pública de la pesca fluvial en el que se pretende aprobar el nuevo Reglamento andaluz, cuyo Capítulo I del Título Preliminar incluye prescripciones generales que recogen los grandes principios de gestión ambiental de la pesca. El Capítulo II ofrece gran interés, pues recoge como líneas de actuación, en primer lugar, la conservación de los hábitats y su biodiversidad: eliminación de vertidos y obstáculos, o la regeneración del bosque de ribera.

---

<sup>2</sup> Este sistema supone la artificialización de la pesca y del hábitat: cuando se han capturado los peces liberados, se acude a una piscifactoría que “repone” ejemplares de una población de peces desconectada por completo del río, lo cual se ha probado que es contraproducente, daña considerablemente el ecosistema (por competencia con el territorio, hibridación y transmisión de enfermedades) y supone, por tanto, un mal uso de dinero público.

<sup>3</sup> Entidad fundada en 1979 que ha ampliado en estos 28 años su actuación a la protección general de los ecosistemas fluviales. El Ministerio de Medio Ambiente le otorgó el Premio Nacional de Medio Ambiente en 1998. Junto a una amplia labor de voluntariado, colabora estrechamente con gestores y científicos: [www.riosconvida.es](http://www.riosconvida.es).

<sup>4</sup> Granado Lorenzo, Carlos: “Ecología de peces”. Universidad de Sevilla. Sevilla. 1996.

No obstante, acerca de la gestión directa o en manos de particulares, sorprende la mención específica de la calificación como “entidad colaboradora” de aquellas instituciones que colaboren con la Junta de Andalucía en la ejecución de sus fines, pues, como veremos más adelante, entendemos que es una inexcusable dejación de funciones públicas cuya práctica en otras Comunidades Autónomas ha supuesto un verdadero fracaso en términos ecológicos y económicos, a la vez que terreno abonado para la picaresca, la corruptela, la opacidad administrativa y contable y la desigualdad jurídica de los pescadores<sup>5</sup>.

Por otro lado, nunca ha quedado claro en qué consiste jurídicamente tal “colaboración” con ciertas entidades (generalmente, clubes ribereños sociedades federadas o la misma Federación de Pesca), salvo la privatización de hecho de la pesca en ciertos tramos de ríos o masas de agua, el cobro de tasas públicas de modo generalmente ilegal, y el abandono de la gestión ecosistémica de esos espacios naturales a favor de la repoblación intensiva con especímenes alóctonos, propagadores de enfermedades y competidores con las especies autóctonas, como acabamos de ver<sup>6</sup>.

La práctica generalizada en España según este modelo ha sido la de la subsidiar casi por completo con dinero público esta situación y eludir la responsabilidad pública y política: repoblación intensiva<sup>7</sup> de ejemplares generalmente de trucha arco-iris o de variedades centroeuropeas de trucha común para goce de unos pocos, con reducción en las tasas de estos cotos (otro subsidio encubierto e ilegal, ya que atenta contra todo principio de igualdad en materia tributaria) para los miembros de las sociedades federadas o ribereñas, lo que privilegia de modo ilegal e ilegítimo el acceso a un bien público, a la vez que elimina de forma muy costosa el fomento del turismo de pesca. Mientras tanto, se ha olvidado del estudio, defensa y manejo de los ecosistemas fluviales<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> González-Varas, Santiago: *La responsabilidad administrativa en casos de colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones administrativas*, en “Revista Española de Derecho Administrativo”, n° 123. 2004.

<sup>6</sup> Asensio, R: *Efectos de la pesca deportiva sobre la población de peces*, en Doadrio, Ignacio (ed.): “Atlas y libro rojo de los peces en España”. Ministerio de Medio Ambiente-CSIC. Madrid. 2001.

<sup>7</sup> Sobre la ilegalidad manifiesta y consentida durante decenios de los cotos intensivos bajo la Ley de Pesca de 1942, vid: Gil-Robles, Álvaro: *El ejercicio del derecho de pesca en aguas continentales: en torno a los cotos intensivos de pesca*, en “Revista Española de Derecho Administrativo”, n° 7. 1975.

<sup>8</sup> Blanco, R. y Zamora, R: “Análisis de la pesca deportiva en Córdoba”. Universidad de Córdoba. Córdoba. 1998.

Por otra parte, la “gestión” se basa en acudir a la piscifactoría periódicamente, sin control de contrato administrativo por lo general, y vaciar camiones-cuba en el agua, careciendo de todo estudio científico, mientras que los “descuentos” en las tasas de estos cotos conllevan la pertenencia a las sociedades concesionarias, lo que infla artificialmente su representación social a efectos de adjudicación de cotos (art. 58.3 de la Ley de Flora y Fauna Silvestres) y atenta nada menos contra el derecho fundamental de libre asociación de nuestra Carta Magna: pues el pescador ha de ingresar obligatoriamente en el club gestor del tramo o embalse en cuestión para poder pescar. Estos han sido los argumentos principales para eliminar dichos descuentos desde el año 2001 en Castilla y León, uno de los destinos preferidos de la pesca<sup>9</sup>. Es decir, se artificializa el ecosistema y se obliga al pescador a asociarse si quiere pescar en un determinado tramo de dominio público hidráulico.

La “gestión” tal y como se entiende por estas sociedades consiste simplemente en gestionar el talonario de permisos: se limita a cobrar por expedir una autorización de pesca para un día concreto, sin que se realicen estudios sobre los efectos de la pesca en el ecosistema o se restaure el mismo para mejorar el hábitat<sup>10</sup>. Con este arma, se ofrece o no la posibilidad de pescar dependiendo de la condición de socio. Esta es la vía de financiación de la entidad, y sobre todo de la Federación de Pesca, ya que en resumen consiste en hacer que todos los pescadores que quieran pescar, con independencia del coste del permiso, paguen la licencia federativa. De esta forma, se financia una actividad minoritaria de competición así como los gastos de esta entidad privada deportiva por la gran masa de pescadores que no compiten. Esto supone el utilizar un recurso medioambiental o de gestión del medio natural como puede ser la pesca, dependiente de la Consejería de Medio Ambiente para financiar gastos que debieran obtenerse por recursos propios o mediante aportaciones de otra Consejería (la de Deportes).

Además, la falta de control financiero es más que notable, existiendo una total opacidad en el uso y destino del dinero recaudado por las Sociedades

---

<sup>9</sup> Reforma aprobada por la Ley de Tasas y Precios Públicos de Castilla y León 12/2001, de 20 de diciembre, en su art. 97.

<sup>10</sup> Imaginen que en la cueva de Altamira sólo se cobraran entradas bajo un opaco sistema de entrega, sin estudios sobre la afluencia del público a la cueva, con descuentos sólo para los santanderinos, sin conservar ni restaurar las paredes ni mantener las instalaciones. Algo similar ocurre desde hace décadas en nuestros ríos.



“colaboradoras”<sup>11</sup> y en la eficiencia de este sistema: ¿cuánto nos cuesta como contribuyentes un kilo de trucha “repoblada”?, ¿cómo se adjudican estos contratos?, ¿se cumplen adecuadamente los requisitos de Sanidad Animal de estos animales de granja y se ejecutan los sistemas de protección sanitaria de la fauna silvestre afectada?<sup>12</sup>.

Con este mismo argumento, no creemos que una sociedad o una federación deportiva (cuyos únicos fines son la celebración de competiciones y para éstas trabajan) pueda “colaborar” con la Junta de Andalucía en la realización de estudios e investigaciones, de los que habla el art. 7 del Reglamento. Estos mismos planteamientos aparecen en documentos públicos de planificación, como es el caso del actual “Plan Gallego de Ordenación de Recursos Piscícolas y Ecosistemas Acuáticos”<sup>13</sup>.

El art. 9 y ss. del Reglamento, sobre los caudales ecológicos (junto con la Disposición Transitoria Octava de la Ley de Flora y Fauna de Andalucía), las sueltas de agua y el vaciado de embalses plantea graves problemas jurídicos, pues de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en materia de aguas intercomunitarias, el competente es la Administración General del Estado a través de la Confederación Hidrográfica, en nuestro caso principalmente, del Guadalquivir<sup>14</sup>, a la vez que no basta el título competencial “medio ambiente” o “pesca fluvial” para regular su contenido. Estos problemas competenciales de los que hablamos por motivo de los llamados caudales

---

<sup>11</sup> Vid. el capítulo dedicado a la Federación Catalana de Pesca en el libro de la Fundación Nueva Cultura del Agua: “Aguas limpias, manos limpias: Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España”. Bakeaz. Bilbao. 2006. Por tanto, creemos que puede quedar sin sentido ni aplicación real lo dispuesto en el art. 6 del Reglamento acerca de la aparición de especies exóticas, pues su proliferación, es un secreto a voces, corre a cargo de personas vinculadas al negocio de la pesca y a ciertas sociedades y clubes, para lo que no hay más que consultar cualquier revista de pesca.

<sup>12</sup> Ruiz Ojeda, Alberto: “Derecho de la contratación pública y regulada”. Thomson-Civitas. Madrid. 2004.

<sup>13</sup> Vid. pág. 113 y ss. Disponible en: <http://medioambiente.xunta.es/pdf/InstrumentosPlanificacion/BorradorPGORP.pdf>

<sup>14</sup> Magdaleno Mas, Fernando: “Caudales ecológicos: conceptos, métodos e interpretaciones”. CEDEX. Ministerio de Fomento y Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 2005. Mellado Ruiz, Lorenzo: “Gestión sostenible del agua y evaluación del impacto ambiental de obras hidráulicas”. Comares. Granada. 2004.

“ecológicos” en la cuenca del Guadalquivir surgen al tratar la contaminación de las aguas (art. 17), las alteraciones de cauces y márgenes (art. 18) y las actividades deportivas y de ocio (art. 20)<sup>15</sup>. En la actualidad, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, que incluye la gestión de la cuenca del Guadalquivir, plantea numerosos interrogantes sobre su constitucionalidad, cuestión que habrá de solucionar el Tribunal Constitucional en su día; por tanto, nos remitimos a la actual jurisprudencia, cuyas sentencias más importantes son:

STC 15/1998, sobre la Ley de Pesca de Castilla La Mancha.

STC 110/1998, sobre la Ley de Pesca de Castilla y León.

STC 166/2000, sobre la Ley de Pesca de Navarra.

STC 9/2001, sobre la Ley de Pesca de Galicia.

Acerca de la eliminación de obstáculos y la implantación de escalas de peces eficaces, entendemos que la Consejería de Medio Ambiente puede ser actuar por sí misma en las cuencas bajo su gestión, mientras que en la del Guadalquivir pueden firmarse convenios con la Confederación Hidrográfica con el fin de evitar los problemas competenciales ya citados. Contamos con propuestas serias para eliminar diversas presas en Andalucía, donde destacan las presas de Alcalá del Río y Cantillana (Guadalquivir)<sup>16</sup> a la vez que se ha ejecutado importantes obras en el Guadiamar y en Doñana para renaturalizar cientos de hectáreas de humedales y ríos<sup>17</sup> y para la que esperamos la debida atención presupuestaria y de personal de la Junta de Andalucía. Hasta la fecha, la actuación real de la previsión del art. 22 de la Ley de Flora y Fauna Silvestres de Andalucía de demoler las obras hidráulicas en desuso ha sido muy escasa y se ha dado sobre todo gracias a la labor de presión ciudadana.

---

<sup>15</sup> Fanlo Loras, Antonio: *La pesca fluvial. Algunos criterios para articular su protección jurídica*, en Cosculluela Montaner, Luis (coord.): “Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo”. Civitas. Madrid. 2003.

<sup>16</sup> AEMS-RÍOS CON VIDA: “Impacto ambiental de las presas de Alcalá del Río y Cantillana sobre las comunidades acuáticas del Bajo Guadalquivir”, redactado por el Catedrático de la Universidad de Córdoba D. Carlos Fernández Delgado. Disponible en la sección Informes de: [www.riosconvida.es](http://www.riosconvida.es).

<sup>17</sup> AEMS-RÍOS CON VIDA: “Demoliciones de presas y obras hidráulicas”. Disponible en la sección Informes de: [www.riosconvida.es](http://www.riosconvida.es).

## PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN DE LA PESCA CONTINENTAL

El art. 22 y ss. del Reglamento recoge la figura del “Plan Andaluz de Pesca Continental”. La primera cuestión que se nos plantea es la validez jurídica del mismo, es decir, si tiene carácter normativo y vinculante o, por el contrario, si es un mero documento indicador de la política pesquera en aguas continentales, lo cual parece más probable<sup>18</sup>.

Este art. 22, cuando habla del sometimiento a este Plan a información pública, cuestión reformada recientemente por la nueva Ley nacional 27/2006, de 18 de julio, sobre el Derecho a la Información, Participación Pública y acceso a la Justicia en materia ambiental, que adapta al Derecho interno el Convenio de Aarhus y el Reglamento (CE) 1367/2006, de 6 de septiembre sobre esta materia.

La principal crítica que surge tras el estudio de las características de estos planes es la falta un apartado económico, que incluya presupuestos y plazos de ejecución, con el fin de calibrar la eficacia al realizar las tareas de seguimiento, tanto en el caso del Plan general como el de los respectivos planes de pesca por tramos de cauce y planes técnicos en zonas acotadas.

Los planes técnicos de pesca, recogidos en el art. 24, se entienden que equivalen a los ya tradicionales planes de caza de cada acotado. Hay una cuestión que nos extraña: la referencia explícita a los campeonatos oficiales de pesca, figura que se asemeja a los Escenarios Deportivos Sociales de regiones como Castilla y León, que se han convertido, al menos en este caso castellanoleonés, en cotos de uso privado por parte de la élite de federados. La referencia al art. 34 puede interpretarse como el que algunos tramos de ríos se reservarán esencialmente para la minoría federada que compite, algo que va contra el principio de igualdad de acceso a la pesca. Pongamos el siguiente ejemplo, que trata también sobre terrenos de dominio público: ¿Se imaginan calles y carreteras de uso exclusivo de automovilistas federados que compiten? Recordemos además la picaresca extendida en España de solicitar constantemente tramos bajo esta figura con el fin de organizar “entrenamientos”, que a efectos reales suponen restringir aún más la privatización de la pesca, cues-

---

<sup>18</sup> Pérez-Bote, José Luis, et al: *Usos del agua y problemática ambiental en la cuenca media del Guadiana*, en “Revista de Estudios Extremeños”, n° 58 (2). 2002. *Los hábitos de pesca en Extremadura: implicaciones en la gestión y conservación de la fauna piscícola*, en “Revista de Estudios Extremeños”, n° 60. 2004.

tión que solventaría con la presentación de una importante fianza y el que coincidan los escenarios de campeonatos y entrenamientos, limitados a las aguas más degradadas ambientalmente<sup>19</sup>.

En cualquier caso, dadas las implicaciones ambientales y sociales de los tramos acotados, entendemos que existe una alternativa:

Que la Administración actúe con diligencia y en plazo.

Que ante la falta de respuesta de la Administración el silencio administrativo habría de ser negativo (art. 25), ya que en caso de ser positivo, cualquier proyecto, por infundado que fuera, se vería aprobado inicialmente, dando prerrogativas jurídicas al responsable para empezar a actuar en contra del ecosistema fluvial y a favor de privilegios inadmisibles. Instamos entonces la desaparición de esta figura, con la debida derogación del art. 38 de la Ley de Flora y Fauna Silvestre.

## GESTIÓN Y FOMENTO DE LA PESCA CONTINENTAL

El art. 37 y los arts. 40 y ss. del Reglamento hablan, junto a la gestión directa, de la adjudicación a través de licitación pública de la gestión indirecta del aprovechamiento de los recursos ícticos.

Vista la advertencia anteriormente hecha sobre el incumplimiento del Derecho de Contratos Públicos, añadimos que la prioridad establecida para sociedades de pescadores encontraría las limitaciones propias de cuestiones complejas como la prestación de fianzas, la categoría administrativa de contratación pública a la que deberían adscribirse los clubes de pesca, estar al día en el pago de las deudas tributarias o la justificación de gastos y contabilidad de estas entidades sin ánimo de lucro<sup>20</sup>. Todo ello muy alejado del panorama actual y de la realidad sobre el terreno que todo gestor ha de tener en cuenta, pero a lo que hay que anteponer el estricto cumplimiento de la ley. Hoy

---

<sup>19</sup> Vid. los artículos del fiscal excedente y magistrado de lo Contencioso-Administrativo, D. Javier Zatarain Valdemoro, quien critica la legalidad de estos “escenarios”: *Aclarando dudas. De leyes y pesca a mosca*, en “Dánica”, n° 23, 24 y 25. 2005 y 2006.

<sup>20</sup> AA.VV: *¿Es factible convertir un convenio de colaboración con una entidad privada sin fin lucrativo lo que hasta el momento era un contrato de servicios?*, en “Contratación Administrativa Práctica”, n° 35. 2004.

por hoy, afirmamos que la práctica totalidad de los clubes de pesca tradicionales incumplen todos estos requisitos, siendo la mera “gestión” un ligero trámite de expedición y cobro de permisos bajo un casi nulo control público.

A lo largo del texto reglamentario aparece en diversas ocasiones la expresión “sociedad colaboradora”, pero, curiosamente, al hilo del art. 41 del Reglamento, no se dice qué se ha de entender a efectos legales por “colaboración”. Entendemos que la inercia y la situación de hecho sin amparo legal continúan siendo muy graves y que dicha colaboración se limita a tener su “propio” coto, expedir una serie de permisos y obtener la suelta continuada de ejemplares de granja bajo subsidio público. Como pautas a adoptar para restaurar nuestros ríos y humedales, creo que la colaboración debería ceñirse a:

1.- Mejora del hábitat fluvial y ribereño, con el apoyo económico y bajo la dirección técnica de la Consejería de Medio Ambiente.

2.- Renuncia *ex lege* a todo tipo de reserva de permisos y/o de descuento en los permisos de pesca.

3.- Renuncia *ex lege* a obtener “su coto” a cambio de tales medidas de mejora del hábitat, con lo que se demostraría por los hechos el verdadero altruismo en pro de los ríos.

4.- Información pública y registro del convenio a suscribir.

Este art. 41 muestra claros ejemplos de lo que decimos, creemos que por la importación del nefasto modelo de cesión a sociedades federadas implantado hace una década en Cataluña, donde un borrador de Ley de Pesca, afortunadamente archivado, insistía en vulnerar el derecho fundamental a la libre asociación del Título I de la Constitución. La mención a lo que los Estatutos han de recoger sobre el carácter de sus socios (“deberán ser de carácter abierto”) es nula de pleno derecho, pues atenta a la libertad de los que desean asociarse. En algunas ocasiones, de modo totalmente ilegal, se ha llegado a obligar a asociarse para poder obtener los permisos de pesca<sup>21</sup>. El derecho constitucional de asociación incluye la libertad de asociarse (sentido positivo de este derecho) y también el derecho de no asociarse ante una determinada imposición (sentido negativo), plenamente reconocidos a la generalidad de los ciudadanos, como es el caso de cualquiera que pretenda pescar, sin que cuen-

---

<sup>21</sup> Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación y Ley andaluza 4/2006, de 23 de junio, de Asociaciones de Andalucía.

ten las limitaciones especiales propias de grupos concretos como las Cámaras de Comercio o Colegios Profesionales, que son, recordemos, corporaciones de Derecho Público y que a pesar de esto encuentran una profunda crítica jurídica<sup>22</sup>. Las Federaciones Deportivas y los clubes de pesca son entidades privadas, por el contrario.

En cualquier caso, la reserva mínima de permisos para no socios del art. 41 del Reglamento, si se quiere insistir en el error de la gestión indirecta de los cotos, debería ser de al menos el 75%, dado que un 25% supone una grave restricción para la inmensa mayoría de los pescadores. Informamos de la picaresca actual y de la falta de control, pues es usual oír en el lugar de expedición de permisos que “ya no hay” permisos disponibles o frases similares, lo que pone de manifiesto, ante la obvia falta de control, que el coto queda en manos de la junta directiva de la sociedad ribereña. El permiso de pesca es un documento público expedido bajo el pago de un tributo público y, por tanto, ha de contar con las debidas garantías<sup>23</sup>.

Con clara inspiración en la normativa de Castilla-La Mancha, en Andalucía existe actualmente una reserva del 25% para los pescadores ribereños, que a pesar de que lo rechazamos de plano, no debería aumentar.

La media de permisos de un coto truchero andaluz son 10-12 permisos diarios, por lo que la reserva de la mayoría de permisos sería para los 50-60 pescadores del club gestor (con el criterio de multiplicar por 5 a que hace referencia el art. 41), por lo que se condena a la mayoría de los 60.000 pescadores andaluces a no pescar, salvo que pasen, como es obvio, por las horcas caudinas de las sociedades federadas. Hay más de 1.200 pescadores por cada coto en Andalucía y reservar la mayoría de los permisos para esos 50 asociados por cada coto supone de hecho la expulsión de la mayoría de los pescadores.

La disponibilidad al público y a las autoridades de los libros de registro (art. 43) es una medida esencial de transparencia administrativa, pues en los locales de la Sociedad (si los tuviera) o en la casa de su presidente, o en el bar del pueblo siempre habrá, incluso en verano y fines de semana durante todo

---

<sup>22</sup> Cabezas Hernández, Teresa: “Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación en España: naturaleza jurídica y funciones”. Prólogo de D. José Eugenio Soriano García. Atelier. Barcelona. 2002.

<sup>23</sup> Zatarain Valdemoro, Javier: *ob. cit.*

el horario hábil de pesca, un representante legal de la entidad dispuesto a esperar a que alguien ejercite este derecho. Los permisos otorgados a sí mismos por los miembros de la sociedad “gestora” deberían constar con una numeración distinta para evitar la generalizada corruptela en España del reparto sin límite de permisos entre los miembros del club ribereño<sup>24</sup>. En todo caso, conviene que aparezca expresamente que este libro tiene la calificación de “documento público”, lo cual refuerza su carácter, su falsificación se reduciría debido a su protección penal y se reducirían también las cortapisas al acceso de sus contenidos<sup>25</sup>.

El art. 44, que habla de la Memoria anual de actividades e incidencias refleja una obligación activa por parte de los concesionarios de los cotos, cuestión que carece de la correspondiente obligación activa por parte de la Consejería de realizar la actividad inspectora y la comprobación de lo manifestado en esta Memoria con la realidad. A esto ha de añadirse la obligación de someter esta Memoria a la fiscalización del Tribunal de Cuentas u organismo autonómico equivalente, pues actualmente afirmamos el caos financiero de la gestión indirecta de la pesca en toda España.

El Capítulo IV, art. 50 y ss., sobre las “Sociedades Colaboradoras” cuenta con numerosos problemas jurídicos y de oportunidad.

En primer lugar, se sigue con el modelo periclitado de dejación de funciones administrativas con un sistema que recuerda a los derechos señoriales sobre la pesca abolidos en el primer tercio del siglo XIX<sup>26</sup> mediante la vuelta, en pleno siglo XXI, a la “feudalización” de la pesca, pues se ejercen funciones públicas en aguas públicas por parte de sujetos privados. En cualquier caso, ni en la Ley de Flora y Fauna de Andalucía (art. 5) ni en este borrador de Reglamento se especifica el beneficio o contrapartida que han de recibir estas sociedades por llevar a cabo tal “colaboración”, sólo el que de acuerdo con el art. 54 puedan gestionar como concesionarios ciertos tramos de río o masas de agua. La única contrapartida debería ser el asesoramiento y financiación en las actividades de restauración de hábitats, como hemos expuesto

---

<sup>24</sup> Zatarain Valdemoro, Javier: *ob. cit.*

<sup>25</sup> Desantes Guanter, José María: “Régimen jurídico de la documentación”. EUDEMA. Madrid. 1987.

<sup>26</sup> Real Decreto de 20 de febrero de 1817.

más arriba<sup>27</sup>. El art. 50 incluye preceptos ilegales pues supone la vulneración de la actual Ley Orgánica del Derecho de Asociación, pues las limitaciones que este artículo establece inciden de modo directo en este derecho. Así, entendemos que si la mayoría de las asociaciones deciden libremente reducirse al ámbito de pescadores ribereños, la imposición del carácter abierto iría contra la decisión libre de sus asociados a admitir a una persona que no desean que forme parte de su organización<sup>28</sup>; del mismo modo, obligar por vía reglamentaria a la reforma de sus Estatutos, para comprender entre sus fines la “colaboración” con la Consejería de Medio Ambiente, vulnera de modo indudable el derecho fundamental a la libertad de asociación.

A esto se le suma la injerencia de la eliminación de la cuota asociativa de inscripción a los pescadores “ribereños” (art. 50.1 d), pues atenta contra la autonomía de la Tesorería de cada asociación, por lo que esta prescripción es totalmente ilegal por este motivo además de que vulnera el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución. Por si fuera poco, ¿qué ha de entenderse por “ribereño”?, ¿ha de estar uno empadronado o ser “hijo del pueblo”?, ¿son ribereños los 700.000 habitantes de Sevilla o sólo los de Triana y el Paseo de la Palmera respecto del Guadalquivir?, ¿cómo se verifica este empadronamiento?, ¿ha de sumársele la residencia real y efectiva por la mitad más un día del año, como en el régimen tributario, o el tener “casa abierta” según el tradicional Derecho de Bienes Comunes? Demasiadas cuestiones que añadir para tal declaración de ilegalidad y desconocimiento de los rudimentos de nuestro sistema jurídico de Derechos y Libertades. Nuestra memoria debe alcanzar el hecho de que en la transición política, antes incluso de que se aprobara la Carta Magna, la libertad de asociación fue una de las primeras en ser demandadas y reconocidas.

Lo mismo puede decirse del compromiso de expulsión a pescadores sancionados con inhabilitación para obtener la licencia. La supresión de derechos fundamentales del art. 22 del Título I de la Constitución (ejercer el de-

---

<sup>27</sup> Como comparación y para ilustrar lo que este Reglamento pretende, imaginen que la Cruz Roja gestionara una carretera, contratara ingenieros de caminos y maquinaria de obras públicas, cobrara peajes, solicitara el permiso de conducir, vigilara el tráfico rodado, hiciera pruebas de alcoholemia e inspeccionara las gasolineras del tramo concedido al obtener el grado de “colaboradora”. Esto es lo que se pretende, *mutatis mutandi*, con este Reglamento en la gestión pesquera continental: ejercicio de funciones públicas por entes privados.

<sup>28</sup> Espartero Casado, Julián: “Deporte, asociacionismo deportivo y derecho de asociación: las federaciones deportivas”. Universidad de León. León. 2000.



recho de asociación y pertenecer así a una entidad) jamás puede hacerlo un particular (la Sociedad de Pesca) ni la Administración andaluza vía reglamentaria o por acto administrativo. De igual modo, obligar por vía reglamentaria a incluir determinadas previsiones en los Estatutos de una asociación vulnera de manera directa no sólo la Ley Orgánica del Derecho de Asociación, sino el núcleo esencial de este derecho amparado por la Constitución (pues el art. 50.2 del Reglamento dice: “los requisitos anteriores *deberán* estar recogidos en los Estatutos de la Asociación”).

El art. 51, sobre Programas de Colaboración, recoge lo que es un verdadero Contrato de las Administraciones Públicas, sin que aparezca la más mínima referencia a su régimen jurídico, que defiende la objetividad en el otorgamiento de contratos públicos con el fin de evitar la arbitrariedad.

De gravedad parecida es la previsión del art. 51.4, que establece que el programa quinquenal incluirá entre sus documentos el “listado de socios” que comprenda nada menos que el domicilio y DNI, lo que se convierte en la vulneración flagrante de otro derecho fundamental, el de protección de la intimidad personal y, en su caso, el ejercicio de este derecho por parte de menores, pues no son pocos los menores de edad que forman parte de asociaciones, ya que por vía reglamentaria se atenta contra un derecho que ha de ser regulado en su núcleo esencial por la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal. La misma obligación se repite en el art. 52.2, cuando habla de que estos datos habrán de incluirse en la Memoria anual.

La igualdad de los pescadores se ve conculcada también cuando, teniendo en cuenta la serie exorbitada de privilegios que otorga este Reglamento, el art. 54.3 habla de la oferta de permisos de pesca para personas que no pertenezcan a las Sociedades “a los precios establecidos en la concesión”, que pueden favorecer, como es norma en la actualidad, a los miembros asociados, lo cual atenta contra el principio de igualdad en el cobro de tasas públicas, basada en la distinción entre pescador de la Sociedad, el ribereño y el pescador forastero. Dudamos en todo caso que el reparto igual y equitativo de los permisos (art. 54.5) se haga realidad, dado el interés obvio de los concesionarios (y de sus juntas directivas) en lograr los permisos en los mejores días de la temporada y en los mejores tramos, cuestión que está a la orden del día. Por ello, solicitamos que se actualice la Ley de Tasas y Precios Públicos sin estas diferencias y desigualdades.

El Capítulo V, sobre “replantaciones” merece la objeción principal de que bajo ningún concepto se permitirá replantación alguna de especies exóticas,

uno de los peores problemas ambientales que existen mundialmente y que son especialmente graves en el caso de especies ícticas (art. 55 y 56). Las excepciones son la puerta abierta a la arbitrariedad y a la falta de control, teniendo en cuenta las presiones que actualmente existen en Andalucía (esturión del Adriático, lucioperca, siluro, timalo, etc.). Recordemos que las repoblaciones han supuesto un mayor perjuicio a su calidad ambiental<sup>29</sup>.

De la misma manera, criticamos el que contra toda previsión del Plan Técnico de Pesca, se autoricen *singularmente* “suestras”. Entonces, ¿qué utilidad y valor normativo tiene el plan, sino es desde este Reglamento un documento científico que se puede contravenir? Recordemos que la suelta de especies alóctonas es un delito recogido en el art. 333 y ss. del Código Penal<sup>30</sup>.

Este borrador de Reglamento recoge de modo preocupante las sueltas en aguas de especial interés biológico, autorizadas excepcionalmente “por razones de defensa de poblaciones” (art. 56.5), pues está claro su impacto negativo. Además su redacción se asemeja al art. 55.1, por lo que no entendemos qué diferencia exista de régimen legal. De cualquier modo, entendemos que el art. 56.6, que habla de las “suestras” en aguas bajo concesión de pesca y en aguas privadas han de contar con autorización expresa y por escrito de la Consejería y no con la simple “notificación”<sup>31</sup>.

Sobre las instalaciones de acuicultura (art. 57 y ss.) recomendamos la eliminación por reiterativa y sin contenido del art. 57.2, que no añade nada. Sobre el art. 58.2, cuando exista una solicitud para la apertura de una instalación de acuicultura, si la Consejería no responde, entendemos que aplicando la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, el silencio

---

<sup>29</sup> Nos remitimos *in totum* a: García de Jalón, Diego y Schmidt, Guido (coords.): “Manual práctico para la gestión sostenible de la pesca fluvial”. AEMS. Madrid. 1995. Se incluyen pautas de gestión administrativa, biológica y económica, siendo la obra de referencia en España.

<sup>30</sup> “El que introdujera o liberara especies de flora o fauna no autóctona, de modo que perjudique el equilibrio biológico, contraviniendo las leyes o disposiciones de carácter general protectoras de las especies de flora o fauna, será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a dos años o multa de ocho a 24 meses”.

<sup>31</sup> ¿Una llamada, una conversación, un correo electrónico?, ¿un escrito con sello del Registro de Salida?, ¿con evaluación de impacto ambiental?, ¿inmediatamente ejecutiva o con efectos aplazados?, ¿aunque contradiga el Plan Técnico? Entendemos que esta “notificación”, que en Derecho Administrativo español es otra figura jurídica, quiere decir en realidad “autorización”.

ha de expresarse como “negativo”, pues en caso contrario se vería el solicitante facultado para su apertura. En cuanto a los plazos, como el art. 58.3 callya, entendemos que se aplicarán los generales, así como las normas sobre información pública, impacto ambiental<sup>32</sup> y participación social.

El Capítulo VI, sobre tenencia, transporte y comercialización, merece la mejora de la indicación expresa en este Reglamento de la prohibición de comerciar con trucha común<sup>33</sup>, medida muy eficaz contra el furtivismo, como se ha demostrado en otras regiones como Galicia. Además, creemos necesario incluir la mención a la prohibición absoluta de tenencia y transporte de especies exóticas, tanto de flora como de fauna, pues la pesca deportiva es una de las principales causas de su expansión<sup>34</sup>.

En la Orden de Vedas de este año 2007<sup>35</sup> ya se prohíbe la comercialización de cualquier captura procedente de pesca deportiva, por lo que no habría problema en recoger esto en el Reglamento, lo mismo que en el caso de la pesca sin muerte de la trucha común, pues el Reglamento, al hablar de los útiles de pesca permitidos, obliga a que en aguas trucheras sólo se pueden utilizar los autorizados para pesca sin muerte.

## EJERCICIO DE LA PESCA

De acuerdo con la acertada simplificación administrativa, entendemos que con la ayuda de la informática es innecesaria la exigencia de portar la “tar-

---

<sup>32</sup> Comisión Europea: “Propuesta de Reglamento sobre el uso de especies exóticas y localmente ausentes en la acuicultura”. COM (2006) 154 final. 4 de abril de 2006.

<sup>33</sup> La *Salmo trutta fario* es una especie en verdadero peligro en Andalucía. Montero, José María: *Capturas de ida y vuelta. Pescadores y conservacionistas reclaman la pesca sin muerte para las truchas andaluzas*, en “El País-Andalucía”, de 6 de diciembre de 2004.

<sup>34</sup> Aguado, Enrique: *Los ríos, un tubo de ensayo para las especies exóticas*, en “MEDA”, n° 20. 2004. Elvira, Benigno: *Impacto y control de los peces exóticos introducidos en España*, en Granado Lorencio, Carlos (ed.): “Conservación, recuperación y gestión de la ictiofauna continental ibérica”. Estación de Ecología Acuática. Sevilla. 1997.

<sup>35</sup> Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 21 de diciembre de 2006 (BOJA de 15 de enero de 2007).

jeta acreditativa de la habilitación como pescador”, habilitación que podría comprobarse *ex ante* con la solicitud de la licencia y consignarse así en ésta. Este documento es “la tarjeta de la tarjeta” y por tanto, superflua. El dinero del contribuyente ha de emplearse de manera más eficaz y liberar así al funcionario de cargas laborales extras que bien podrían emplearse en la salvaguarda de los ecosistemas. De hecho, la licencia de pesca incluye el NIR o Número de Inscripción en el Registro de personas habilitadas, que es el dato que consta en esa tarjeta.

En cuanto a la suscripción de una póliza de seguros para ejercer la pesca, creemos que supone una carga excesiva para algo tan inocuo para terceros como es la pesca, pues ni se manejan armas de fuego ni se provocan daños por irrupción de animales salvajes en las carreteras o por ocasionar estragos en cultivos, razones principales por las que se introdujo este requisito en la normativa de caza, cuya aplicación a la pesca por analogía no tiene lugar. Proponemos, así, la eliminación de esta exigencia en el caso de la pesca (art. 61 de la Ley y arts. 63 y 64 del Reglamento). Por otra parte, entendemos que la Federación Andaluza de Pesca tiene concertado este seguro en el marco competitivo, por lo que es una vía encubierta de aumentar artificialmente el número de federados. Sin haber motivo material de causación de daños, ¿qué perjuicio ocasiona el pescar a terceros? Sólo vemos como razón el aumento de la base social de un organismo privado, la Federación<sup>36</sup>, lo cual da mayor peso a nuestra exigencia de supresión de este requisito, teniendo en cuenta además lo expuesto más arriba sobre el libre ejercicio del derecho fundamental de asociación.

Le llama Licencia federativa “tipo B” no implica el ser miembro de ningún club y simplemente incluye al solicitante en el seguro colectivo federativo. Si quien desee pescar ha de asociarse a la sociedad colaboradora y ésta le obliga a suscribir una póliza de seguros determinada, podría tratarse de un caso de competencia desleal hacia los corredores o agentes de seguros<sup>37</sup>. El resultado es el ingreso económico que supone, y que a efectos de la Administración se dan datos de “número de licencias federativas” donde evidente-

---

<sup>36</sup> Vid. art. 30 de la Ley nacional 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, y art. 19 de la Ley andaluza 6/1998, de 14 de diciembre, del Deporte.

<sup>37</sup> Soriano García, José Eugenio: “Derecho público de la competencia”. Marcial Pons. Madrid. 1999. “Desregulación, privatización y derecho administrativo”. Real Colegio de España. Bolonia. 1993. “Jurisprudencia comunitaria comentada”. Atelier. Barcelona. 2003.

mente se incluyen las licencias federativas (tipo A) y los seguros de pescadores que no están federados.

La segunda actuación en este sentido ha sido las licencias por modalidad, pues un mismo pescador puede ser titular de varias licencias (de trucha, de costa, de *blackblass*, etc.) por lo que aumenta de modo artificial el número de licencias federativas y la subvención anual pública que reciben las Federaciones de las Administraciones Públicas.

En cuanto a la licencia de pesca, el art. 64 del Reglamento adolece de la inexistencia a día de hoy del Registro Nacional de Infractores de Caza y Pesca<sup>38</sup>, mientras que el Borrador de Ley nacional de Patrimonio Natural y Biodiversidad, que sustituirá a la Ley 4/1989 no lo contempla, salvo modificación posterior.

La gratuidad de la licencia para los jubilados tiene el inconveniente de que fomenta la falta de aprecio respecto de algo gratuito y elimina la responsabilidad del gasto que ha de hacer cada usuario de un bien público. Teniendo en cuenta la baja cuantía de las licencias y la mejora que supondría el gasto finalista en mejoras del río de las tasas, no creemos que sea una buena medida. En cualquier caso, esta reducción ha de constar en la Ley de Tasas y Precios Públicos.

La mejora de la gestión sostenible de la pesca pasa por el fomento de la pesca sin muerte de las especies autóctonas. Esto ha de contar con el reconocimiento oficial, del que buen ejemplo es su extensión a la pesca de la trucha común en toda Andalucía. Asimismo, consideramos indispensable la creación de la “Licencia de Pesca Sin Muerte”, cuya tasa de expedición fuera sensiblemente inferior al resto (art. 64.8). En esta línea, damos la bienvenida a la creación en 2007 de los primeros acotados sin muerte de ciprínidos en Andalucía (ríos Grande, Guadamar y Turón)<sup>39</sup>, sin duda una medida que se favorecerá con la creación de esta nueva clase de licencia.

---

<sup>38</sup> Vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley nacional 4/1989, de Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres, en especial el Fundamento Jurídico 28.

<sup>39</sup> Orden de la Consejería de Medio Ambiente de 21 de diciembre de 2006 (BOJA de 15 de enero de 2007).

Sobre la homologación de las licencias de pesca, creemos necesario ofrecer un listado de Comunidades Autónomas que se consideren “homologables” a estos efectos, por cuestiones de seguridad jurídica, pues puede darse el caso de que en unas provincias andaluzas el Delegado de la Consejería pudiera entender algo distinto respecto de la decisión de colegas suyos destinados en otras (art. 65). Siendo consciente la Junta de Andalucía de las trabas que supone la realización de un examen de estas características, con el lastre que para el turismo y el desarrollo rural supone, se ha establecido el silencio positivo como respuesta al enrevesado trámite de la autorización del art. 65.<sup>340</sup>

Acerca de las artes, cebos y medios auxiliares de pesca del Capítulo II (art. 68 y ss.), recomendamos que la pesca de la trucha común en Andalucía, adoptada en las órdenes de veda, se realice en la modalidad sin muerte, con el fin de incluir en una norma reglamentaria la decisión adoptada recientemente para dar seguridad jurídica a esta medida. Los medios auxiliares sí plantean problemas, pues no entendemos por qué en las competiciones oficiales y lo que es peor, en los “entrenamientos” (ejemplo máximo de “feudalización” de la pesca, sobre todo si se ceden cotos sin prestar una elevada fianza), no pueden devolverse inmediatamente tras serle quitado el anzuelo las especies, con el fin de que los índices de supervivencia sean aún mayores<sup>41</sup>.

Sobre las embarcaciones y artefactos flotantes (“patos”, canoas, etc.)<sup>42</sup>, hay que volver a tener en cuenta el ejercicio de las distintas competencias, pues en las cuencas no cedidas a la Junta de Andalucía, sobre todo la del Guadalquivir, la Confederación Hidrográfica puede tener criterios distintos sobre el registro de embarcaciones, por lo que rogamos el empleo de la mejor coordinación administrativa para evitar confusiones. El art. 72 no habla de ningún tipo de reconocimiento de las embarcaciones que provengan de fuera de Andalucía ni de su homologación de licencias ni del mantenimiento de suspensiones provisionales de navegación ante problemas tan graves como la expansión del mejillón cebrá, el camalote y otras especies exóticas.

---

<sup>40</sup> Un gazapo aparece en el art. 65.1 *in fine*, donde se habla de “actividad cinegética” cuando estamos hablando de pesca.

<sup>41</sup> García de Jalón, Diego, et al: “Principios y técnicas de gestión de la pesca en aguas continentales”. Mundi-Prensa. Madrid. 1993.

<sup>42</sup> Otro gazapo aparece en el art. 71.1 del Reglamento, pues la licencia de las embarcaciones se encuentra recogida en el art. 64.8 b) y no en el 65.

## VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES ACUÍCOLAS

El art. 73 reconoce el carácter de “agente de la autoridad” a quienes tiene encargada esta función de vigilancia ambiental en Andalucía, cuestión que agradecemos, pues redundará en una mejor labor inspectora y de represión de los delitos ambientales, sobre todo a la hora de reconocer la presunción de veracidad de las pruebas obtenidas ante una infracción administrativa o penal. Sólo nos preocupa el que el art. 73.3 hable de la facultad, “podrá”, de inspeccionar la documentación de los planes de pesca y su cumplimiento, cuando creemos que es uno de los primeros actos que “deberán” realizarse.

Los guardas de pesca particulares (art. 74) habrán de seguir lo dispuesto en la Ley 23/1992, de 30 de julio de Seguridad Privada<sup>43</sup> y no quedar su régimen jurídico al albur de la Consejería. Siguiendo nuestra postura a favor del ejercicio de funciones públicas por quien corresponde, la Junta de Andalucía, pues los ríos y humedales son en su casi totalidad bienes de dominio público y los privados tienen una evidente función social, defendemos que el guarda sólo se permita en aguas privadas y que se financie la labor de vigilancia y control mediante el destino finalista de las tasas, adaptadas convenientemente en su cuantía, asunto que ha de basarse en una buena campaña de comunicación y de resultados para que el pescador sepa y vea cómo se gestiona su dinero<sup>44</sup>. Una buena medida es la celebración de un convenio con el SEPRONA para mejorar el actual sistema y de potenciar la policía judicial y la fiscalía para la persecución de delitos ambientales.

Tampoco se dice si, de acuerdo con la Ley de Seguridad Privada, pueden contar con el beneficio de agente de la autoridad durante el ejercicio de sus funciones.

Para terminar, la tipificación de las infracciones y las correspondientes sanciones, en especial con relación a las especies incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, habrá de corresponder con las bases estable-

---

<sup>43</sup> Modificada por el Real Decreto Ley 2/1999, de 29 de enero.

<sup>44</sup> Los ciudadanos no entenderíamos que patrullaran nuestras calles, playas y carreteras guardas de seguridad privada con funciones públicas, ¿por qué sí en los ríos? Recordemos que la abolición de derechos señoriales, que incluía el empleo de guardas y milicias privadas con funciones de orden público, fue proclamada, como hemos visto más arriba, por el Real Decreto de 20 de febrero de 1817 y se adoptó definitivamente a la muerte de Fernando VII.

cidas por la normativa estatal, con el fin de asegurar su validez jurídica, dado que hay ejemplos de otras Comunidades Autónomas de extralimitación de las potestades autonómicas en esta materia<sup>45</sup>.

### CONCLUSIONES

El Borrador de este Reglamento, junto con postulados que bien aplicados podrían favorecer el ecosistema fluvial, se ve contrapesado porque sigue planteamientos que se han probado que alteran el Ordenamiento Jurídico, a la vez que son ineficaces y contraproducentes desde el punto de vistas ambiental y social, como es el caso de las repoblaciones intensivas y la cesión de la pesca a entidades privadas “colaboradoras”.

Pueden crearse numerosos problemas si se persiste en la cesión de la pesca a entidades que por lo general no han dado muestras de favorecer los ecosistemas fluviales, pues carecen de la debida capacidad y voluntad, y sí en cambio se vulneran derechos constitucionales y se retorna a postulados de auténtica “feudalización” y ejercicio en versión contemporánea de los antiguos derechos señoriales de pesca<sup>46</sup>. Existen otros modelos de gestión de pesca en España que pueden favorecer en gran medida la gestión sostenible de la pesca, a cuya consulta nos remitimos<sup>47</sup>. En todo caso, este Reglamento comprende un claro ejemplo de “huida del Derecho Administrativo” pues la voluntad de cesión de funciones públicas a un organismo privado es clara, lo cual atenta contra el ejercicio en régimen de Derecho privado de verdaderas funciones públicas (art. 2.2. de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administra-

---

<sup>45</sup> Dictamen del Consejo de Estado n° 2197/1995, sobre el reparto de competencias en la Ley murciana 7/1995, de la Fauna Silvestre, Caza y Pesca Fluvial, y el Real Decreto 1118/1989, de 15 de septiembre, que regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas. Sobre aquella ley murciana recayó la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/2002, de 18 de septiembre, que decretó la nulidad de varias de sus disposiciones por infringir la competencia estatal.

<sup>46</sup> García Melón, Alfonso: “El Manuscrito de Astorga y Juan de Vergara: la pesca con mosca artificial en el Siglo de Oro”. AEMS-RÍOS CON VIDA. León. 2003. Abad García, Isabel: *La pesca fluvial en el Reino de Castilla durante la Edad Media*, en Del Val Valdivieso, Isabel (coord.): “Vivir del agua en las ciudades medievales”. Universidad de Valladolid. Valladolid. 2006.

<sup>47</sup> Vid. el anteproyecto de Ley de Ordenación Sostenible de la Pesca Fluvial de Cataluña: [http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/participacio\\_publica/Avantprojecte\\_llei\\_pesca.pdf](http://mediambient.gencat.net/cat/ciutadans/participacio_publica/Avantprojecte_llei_pesca.pdf)



ciones Públicas)<sup>48</sup>. De todas maneras, el texto se encuentra en una fase inicial y habría de seguir muchos pasos antes de publicarse en el boletín oficial, de acuerdo con la normativa andaluza de elaboración de disposiciones reglamentarias<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Vid. también el art. 53 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

<sup>49</sup> Vid. art. 44 y ss. de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Bermejo Latre, José Luis: *Procedimiento administrativo común y elaboración de disposiciones administrativas*, en “Revista Española de Derecho Administrativo”, n° 124. 2004.



# La recta final del íter autonómico: El Proyecto de Estatuto de Andalucía en Cortes

*Dr. Manuel Ruiz Romero*<sup>1</sup>

Universidad Pablo de Olavide

## **Resumen:**

El Estatuto de Autonomía para Andalucía durante el proceso de su tramitación final por el procedimiento contemplado en el artículo 151 de la Constitución, representa el definitivo examen del articulado por parte del Congreso de los Diputados así como la convocatoria posterior de un referéndum para la ratificación popular del texto. De esta forma, los acuerdos políticos suscritos entre UCD y PSOE condicionarán la gestación en Cortes del texto. El trabajo examina cómo se desarrollan los instantes finales de aquel proceso de conquista de un autogobierno político, en el marco de los grandes acontecimientos que deparan aquellas fechas para el proceso de restauración democrática, y a partir de los acuerdos y desacuerdos de las formaciones políticas alrededor del articulado. Una cuestión que resulta vital conocer ahora que Andalucía culmina un proceso de reforma estatutaria.

## **Abstract**

The Andalucía Statute of Autonomy sections' sole and definite review by the Lower House, as well as the subsequent referendum summon aimed to its popular ratification, is represented by the Statute itself during the stage of final processing under the 151 clause of Spanish Constitution. Therefore, the political agreements between UCD and PSOE will condition the drafting stage in the Spanish Parliament. Here, the last moments of political self-government achievement are reviewed within the context of important

---

<sup>1</sup> Doctor en Historia Contemporánea por la Universidad Pablo de Olavide y miembro del *Grupo de Investigación en Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación* de la Universidad de Sevilla (HUM-616). Colaborador honorario de la Universidad Pablo de Olavide. Correo electrónico: mruizromero@ono.com

events for the democratic restoration process, taking into account the political parties' agreements and disagreements around the sections of Andalucía Statute of Autonomy. A vital question to be dealt with, which updates when the Statute Reform process is coming to its end.

**Palabras claves:** Estatuto, autonomía, Andalucía, Transición, Estado de las Autonomías, armonización autonómica, LOAPA.

**Key words:** Statute, Autonomy, Andalucía, Transition, State of Autonomies, autonomic adjustment, LOAPA.

## INTRODUCCIÓN

Andalucía, emprendía la recta final hacia la formación del primer Parlamento de su historia el día 17 de diciembre de 1981, cuando el Pleno del Congreso aprobaba su Estatuto de Autonomía. Aquél que le negaron durante la II República. Sin embargo, el camino hacia el autogobierno no fue fácil. La etapa preautonómica de aquel órgano ejecutivo nominado *Junta de Andalucía*, no fue cómoda desde que comenzara su andar el 28 de abril de 1978.

El objeto de este trabajo es dibujar los contextos de Estado que actuaron sobre el Proyecto de Estatuto en la fase final apuntada, incidiendo sobre aquellos aspectos concretos donde la norma básica sufre una sustancial modificación respecto al primero de sus textos, tal y como formalmente se contempla dentro de los requisitos del artículo 151 para la elaboración de un régimen especial. No se trataría aquí de hacer un riguroso examen jurídico de la evolución de cada uno de los artículos, cosa que dejamos para el Derecho Constitucional, y que por cierto, aún es tarea pendiente; más bien, desde nuestra perspectiva histórico política, proceder al examen del contexto político institucional que incide sobre el progresivo debate, sin renunciar por ello a comentar algunos aspectos que, a nuestro juicio, resultan los cambios más fundamentales con respecto al Anteproyecto elaborado por los diputados y senadores andaluces en Córdoba<sup>2</sup>. Justo en tiempo de reformas es cuando más hay que conocer nuestro pasado inmediato.

---

<sup>2</sup> Los títulos en referencia a los antecedentes autonómicos de Andalucía y la transición a la autonomía en la obra de este autor: *Repertorio bibliográfico sobre la Transición política de Andalucía*, Jaén, Cámara de Comercio e Industria, 2000 (actualizada a septiembre de 2007 como trabajo electrónico en la web de la Fundación de Estudios Andaluces). Una compilación documental en: HIJANO, M. y RUIZ ROMERO, M., *Documentos para la historia de la autonomía andaluza (1882-1982)*, Málaga, Sarriá, 2001. Una visión de conjunto de este autor:

“Apuntes para una caracterización de la transición en Andalucía”, en *Revista de Historia Contemporánea de la Universidad de Sevilla*, (8), 1999, pp. 273-291.

## LA ASAMBLEA DE PARLAMENTARIOS ANDALUCES

El Consejo Permanente de la Junta recibe el texto y, para ratificarlo, convoca Pleno en Cádiz (16 de febrero), reclamándose al Gobierno Central la convocatoria constitucional de la Asamblea de representantes andaluces<sup>3</sup>. Foro que resultará finalmente reunido el primer aniversario del referéndum del 28 de febrero, y en medio en un clima de unanimidad política subrayado desde todos los medios de comunicación<sup>4</sup>. Como se encarga de recordarnos Clavero Arévalo, aunque en el discurso de investidura de Calvo Sotelo no se alude a ningún pacto autonómico, y sólo se nombra un compromiso a la hora de culminar el Estado de las Autonomías, fue significativo que el primer Consejo de Ministros celebrado con urgencia el día 24 de febrero, acordase la convocatoria de los diputados y senadores andaluces, antes incluso, de su nominación del candidato como Presidente del Gobierno. Cinco días después del conato golpista y con el eco aún de las multitudinarias manifestaciones habidas por ciudades y pueblos del Estado en defensa de la democracia y la Constitución, tiene lugar la Asamblea de los Parlamentarios andaluces en el espacio del cordobés Palacio de la Merced.

El Estatuto de Carmona había tomado como base para su discusión el que hemos denominado *borrador* dos años antes y, a su vez, el foro de representantes reunidos en Córdoba los días 28 de febrero y 1 de marzo de 1981 realizó sustanciales modificaciones en la ciudad califal<sup>5</sup>. Cambios que supusieron

---

<sup>3</sup> Como estudio monográfico de todo el proceso andaluz a la autonomía puede consultarse del autor de este trabajo: *La conquista del Estatuto de Autonomía para Andalucía (1975–1982)*, Sevilla, IAAP, 2005.

<sup>4</sup> El texto introductorio de la convocatoria curiosamente se encuentra redactado de tal forma que pareciera que los resultados del 28F han sido positivos en orden legal: “Cumplidos en las provincias andaluzas los requisitos a que se refiere el número uno del artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución, según los resultados del referéndum de iniciativa autonómica celebrado el día veintiocho de febrero de mil novecientos ochenta, y conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica trece/mil novecientos ochenta, de dieciséis de diciembre, procede continuar el proceso autonómico de Andalucía, mediante la convocatoria de la Asamblea prevista en el apartado primero, del número dos, del artículo ciento cincuenta y uno de la Constitución”. Cfr. RD 242/1981, de 24 de febrero, (así como BOE, núm. 48, 25 de febrero de 1981. También en BOJA núm. 5, de 14 de marzo).

<sup>5</sup> Cabe precisar que en dicho encuentro se grabaron las sesiones y se repartieron las mismas a modo de diario de sesiones entre los participantes. Sin embargo, éstas no han sido publicadas aún cuando resultarían muy importantes para comprender la intensidad del debate y las posiciones mantenidas por las formaciones políticas. Hasta el presente sólo se conoce el Acta del citado encuentro, con el resultado de las votaciones y las reservas mantenidas. Cfr. RUIZ ROBLEDO, A., (Ed.), *La formación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en sus documentos*, Granada, Parlamento, 2003, pág. 1625.

las críticas de los diputados nacionalistas del PSA que observaron como PSOE y UCD propiciaron una nueva versión, modificando sustancialmente algunos aspectos en orden político y referente a la capacidad de autogobierno en la futura autonomía. Los nacionalistas, que ya fueron críticos con la flacidez competencial del texto de Carmona, volverían a reeditar su discurso denunciando la existencia de un “*Estatuto recortado*”.<sup>6</sup>

Como ha señalado el profesor Ruiz Robledo, algunas de las aportaciones del foro cordobés lo fueron para una importante mejora técnica. Otras, aún muy lejos de las pretensiones nacionalistas, fueron introducidas con una clara intencionalidad política como es el caso de los objetivos de la Junta, o el mayor detalle con el que se regula aspectos tales como la moción de confianza. En cambio, como también defiende, otras no sirvieron más que para introducir cierta confusión. Es el ejemplo de los distintos significados que se le otorga a la palabra “*Junta de Andalucía*”: unas veces como sinónimo de Comunidad Autónoma, otras como órgano colegiado e institución de autogobierno compuesta por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 24)<sup>7</sup>.

Los medios de comunicación informarán con especial énfasis de las maratónicas sesiones que tienen lugar en Córdoba, prestando más atención a la unanimidad existente y al logro de un Anteproyecto que se traslada a las Cortes, que a un pormenorizado análisis de sus debates y contenidos<sup>8</sup>. Sólo los re-

---

<sup>6</sup> Las críticas del PSA al texto de Carmona se encuentran en: ILLESCAS, R., SANTOS, J. M.<sup>a</sup> de los, y RUIZ, M., “Un Estatuto no nacionalista”, en *Andalucía Libre*, (33), dossier 2, febrero de 1981.

Sobre el mismo del autor de este trabajo:

20<sup>a</sup> aniversario del Estatuto de Carmona. *Estudio histórico y político el Anteproyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2001; así como: CHERNICHERO DÍAZ, C.A. y RUIZ ROMERO, M., “Transición e identidad andaluza: el iter histórico-jurídico del Estatuto de Carmona” en BERAMENDI, J. y BAZ, M.<sup>a</sup>. J., en *Actas del VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Santiago de Compostela, Universidad, 20004 (formato CD).

<sup>7</sup> RUIZ ROBLEDO, A., *El ordenamiento jurídico andaluz*, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 73–74.

<sup>8</sup> De hecho EL PAÍS (1–III–1981) habla de un “*clima de concordia*” con un consenso previo del 90% en su articulado. Sobre el eco en los medios cordobeses: LÓPEZ CASTRO, A. M., “Córdoba, marco de la Asamblea de Parlamentarios Andaluces (apuntes de la prensa local)”, en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p.143. Un balance general de la cuestión y el periodo en: RUIZ ROMERO, M., “La prensa de Andalucía durante la transición”, en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (1), Sevilla, 1998, pp. 231–252. Reproducido en la publicación electrónica *Latina de Comunicación Social*, (16), Tenerife, 1999. (Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/a1999iab/100bruiz.htm>); aunque específica-

presentantes andalucistas y el diputado García Pérez votarán contra los setenta votos que avalan el articulado resultante.<sup>9</sup>

## LOS ACUERDOS AUTONÓMICOS DE 1981: LA LOAPA

El origen del primer acuerdo autonómico entre las fuerzas más hegemónicas no cabe buscarlo en el discurso de Investidura de Leopoldo Calvo Sotelo. En su intervención, sin aludir directamente a un pacto de Estado, el nuevo aspirante abogó por desarrollar y generalizar el mapa autonómico en la legislatura aplicando de forma ágil los autogobiernos iniciados. Lo cierto es que, a medida que avanza el año, comienza a concretarse la convergencia para el diseño autonómico entre UCD y PSOE. Las dificultades surgidas en los procesos andaluz y gallego, fundamentalmente el primero por cuanto su intensidad, las vacilaciones existentes sobre el procedimiento a seguir para el resto de las CCAA vistos los problemas acarreado por los citados, unido al intento de golpe de febrero, llevaron a los dos partidos mayoritarios en Cortes a buscar un acuerdo global. La necesidad de sistematizar el proceso, la existencia de diferentes procedimientos de acceso, la complejidad del tema y los vacíos existentes dado que participaban instancias municipales y provinciales, así como la posibilidad de inminentes consultas populares, dibujaban un panorama que, con objetividad, era difícil de acometer sin una cierta unanimidad política que respaldase métodos y formas.

Técnicamente la cuestión era compleja de abordar, pero tanto UCD como PSOE habían tenido suficientes problemas internos en sus filas en los casos gallego y andaluz, como para imponer ahora disciplina interna en aras de un interés de Estado, y con el argumento de la normalización institucional y el impulso democrático. El temor de escisiones y desavenencias internas en el seno de las filas centristas y socialistas, unido al recelo electoral ante la presumible emergencia de fuerzas regionalistas/nacionalistas en cada nuevo proceso autonómico eran cuestiones que no se estaban dispuestos a permitir en

---

mente referido a la cuestión autonómica: "Prensa y sociedad en Andalucía: La construcción de la identidad autonómica", en QUIROSACHEYROUZE Y MUÑOZ, R. (Coord.) en *Actas del II Congreso Internacional Historia de la Transición. Los inicios del proceso democratizador*, Almería, Universidad, 2005 (formato CD). Así como de este autor; "Prensa política en la transición. Andalucía según *El Socialista* (1977-1982)", en *Ámbitos. Revista Andaluza de Comunicación*, (7-8), Sevilla, 2002, pp. 281-304.

<sup>9</sup> De las votaciones, quizás el hecho más trascendente de los recogidos por los medios, fue la defensa que realiza el PSA de Blas Infante (de hecho sólo saca adelante dos enmiendas), la sustancial coincidencia en lo fundamental entre PSOE y UCD, así como las discrepancias entre estos últimos a la hora de concebir el calendario electoral.

la medida que confundían sus intereses partidistas con los de una España que desea consolidar su democracia. Por ello, no cabe duda que, solventados los procesos vasco y catalán, como únicos nacionalismos reconocidos y con responsabilidad de gobierno al frente de sus autogobiernos, ambas formaciones percibían el escenario socio-político futuro de una forma semejante: Sin sobresaltos para sus intereses particulares. En buena medida podemos afirmar que estos acuerdos no son sino el intento por consolidar un sistema bipartidista en el Estado, que ya estaba diseñado en la Constitución, y hacerlo en una legislatura donde avanzaba la sensibilidad *periférica*. Del mismo modo, las elecciones autonómicas vasca y catalana celebradas en marzo de 1980 habían significado un serio revés para las aspiraciones de los partidos estatales en favor de los respectivos nacionalismos territoriales.

Pero el principal ámbito en el que se desarrolló la concertación fue en el relativo a la búsqueda de un nuevo pacto social por el empleo y, el que nos ocupa: la regularización de los procesos autonómicos restantes. Bajo este panorama de buena sintonía, el Gobierno remitió al PSOE una *“relación de temas que deben ser objeto de un análisis conjunto”*, hechos públicos por Martín Villa el 13 de marzo de 1981, y entre los que se encuentran la decisión gubernamental de hacer uso del artículo 150.3 de la Constitución *“para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades”*.

Los comisionados, en su intento por resolver la ordenación del proceso autonómico, sientan las bases para que las dos formaciones mayoritarias del momento alcancen un acuerdo en las cuestiones importantes que suscita la universalización de las autonomías. La nueva apuesta conjunta se perfiló a través de las dos formaciones mayoritarias, dado que PCE y AP no suscriben los acuerdos pese a que participan inicialmente de las conversaciones conjuntas y, en algún momento, se hiciera público<sup>10</sup>. La aislada convivencia socialista-centrista se confirmará a la larga como un grave error político, ya que como se ha defendido reiteradamente, una cuestión *“cuasi constitucional”* requería del mismo consenso logrado para la Carta Magna. Sólo los andalucistas se mostrarían críticos con un diseño que, según esta formación, afectaría no tanto a la culminación del proceso como a su contenido<sup>11</sup>. Sin

---

<sup>10</sup> NUEVA ANDALUCÍA, 25-VI-1981. ABC recogerá días más tarde que la firma sería entre los cuatro grupos. No obstante, el abandono de PCE y AP, se producirá a última hora por discrepancias en algunos puntos. Cfr. EL PAÍS, 1-VIII-1981.

<sup>11</sup> HURTADO SÁNCHEZ, J. A., RUIZ LAGOS, M., y SANTOS, J.M<sup>a</sup> de los: “La LOAPA todo lo tapa. Algo más que una Ley”, en *Andalucía Libre*, (44), febrero 1982 (dossier 23), pp. 23–30. Especialmente en este órgano portavoz del PSA pueden localizarse numerosas referencias críticas a la citada gestación de lo que será en un futuro la LOAPA. Cfr. RUIZ ROMERO, M., *“Andalucía Libre”. Una revista andaluza de la transición. Índice bibliográfico*, Sevilla, Grupo de Investigación Estructura, Historia y Contenidos de la Comunicación, 2000.



éxito intentarán desde sus posiciones que Escuredo se opusiera al acuerdo.<sup>12</sup>

En un principio, UCD aisladamente y mientras las conversaciones estaban en marcha, registra en las Cortes una “Comunicación sobre la necesidad de dictar una Ley de Armonización de las disposiciones normativas de las CCAA sobre determinadas materias”. La iniciativa, muy pobre por lo que conocemos a través de la prensa, llegó a votarse afirmativamente en las Cámaras con mayoría absoluta, pero todo revela que la inhibición de los grupos más cercanos a participar teóricamente de ese consenso –PCE y PSOE–, forzó una cumbre entre Calvo Sotelo y los socialistas González y Guerra, con la intención de concretar las posiciones que deseaba debatir con la oposición<sup>13</sup>.

De esta forma, la propuesta del Gobierno contó con un rápido apoyo en el PSOE. Felipe González no tuvo objeción alguna en la creación de un foro de expertos, presidida por el administrativista García de Enterría, con el encargo de elaborar un informe para armonizar lo que restaba del proceso autonómico. Así, mientras que la Ponencia de la Comisión Constitucional en Cortes emitía su dictamen sobre el anteproyecto andaluz, es publicado el denominado *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*<sup>14</sup>. El texto empuja a un horizonte de acuerdo entre PSOE y UCD, desde la inquietud de los partidos nacionalistas, la inhibición del PCE y el discurso tranquilizador transmitido por sus impulsores acerca de la no existencia de ningún freno autonómico.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> De hecho, consideraban que uno de los objetivos de estos acuerdos era: ralentizar el proceso y vaciar de contenidos el Estatuto. EL CORREO DE ANDALUCÍA, 13-III-1981. En línea muy semejante ABC de Sevilla (15 y 22-III-1981) titulaba en primera: “Tijeretazo a la autonomía andaluza”.

<sup>13</sup> ABC de Sevilla, 2-IV-1981, p. 3.

<sup>14</sup> Precisamente, este informe es firmado el 17 de junio de 1981, es publicado en el BOCG el día 23 de junio del mismo año.

<sup>15</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Servicios de Publicaciones, 1981. Al final de este texto (págs. 99 a 102) puede consultarse los principios políticos (un total de 22) que, según los participantes, deben ser acordados por los partidos.

Las valoraciones técnicas finales, concretadas en pocas semanas, sirvieron de base para el pacto político<sup>16</sup>. El 31 de julio de 1981 el Presidente del Gobierno y el Secretario General del primer partido de la oposición suscribían los *Acuerdos Autonómicos* denominación que, en realidad implicaban posiciones coincidentes en aspectos como: conciertos político-administrativos, acuerdos económico-financieros, Anteproyecto del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante, LOFCA) y el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA)<sup>17</sup>. En lo fundamental, la intención era cerrar el mapa territorial del Estado, consolidando la idea ya apuntada en el devenir del caso andaluz, de generalizar los tres poderes en todas las autonomías, y manteniendo, según Eliseo Aja, dos niveles de competencias diferentes<sup>18</sup>. Tal y como recoge el preámbulo de los compromisos, considerado que el Título VIII del texto constitucional no consagra una ordenación cerrada o estática, su desarrollo es entendido como “*una prolongación natural del proceso constituyente*”, a tenor de lo cual se pretende: la profundización del proceso autonómico, su generalización en plazo razonable de tiempo, y la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico, algo, se dice, que redundará en una mayor claridad del ordenamiento y una reafirmación de la seguridad jurídica.

Como contempla el artículo 150.3 correspondía a las Cortes, por mayoría absoluta de cada Cámara, apreciar esta necesidad de modulación, votando en consecuencia “*la determinación de si existen razones de interés general para que el Es-*

---

<sup>16</sup> Así lo declara a ABC, 9-VII-1981. Una editorial –“*Acuerdos Autonómicos*”–, de El PAÍS (1-VIII-1981) se mostraba más contundente al afirmar que sólo los dos partidos hegemónicos en el Congreso “*que idearon el embrollo del Título VIII*”, pueden ahora “*arreglar el notable descalabro por ellas mismas creados*”. Cabe señalar que *El País*, ya venía recomendando en referencia al proceso andaluz –una vez éste se convierte en un problema de Estado–, un gran acuerdo entre las formaciones mayoritarias: “*para que esas negociaciones den fruto, es imprescindible que todos los partidos de ámbito estatal dejen de jugar con las expectativas y las desmesuradas esperanzas de los ciudadanos y renuncien a competir en la puja de la demagogia nacionalista y regionalista*”. Editorial: “*La última lectura de las autonomías*”, donde reflexiona este medio sobre esta necesidad llamando a la responsabilidad de no forzar interpretaciones de la Constitución. EL PAÍS, 4-X-1980, p. 8.

<sup>17</sup> El texto en: PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos Autonómicos 1981*, Madrid, 1981. AJA, E., *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, 1999, pp. 61 a 63.

<sup>18</sup> Cfr. de este autor de esta ponencia: “La influencia del proceso andaluz al autogobierno en la configuración del Estado de las Autonomías”, en *Derecho Constitucional para el siglo XX*, (Tomo II,) Navarra, 2006, p. 4553; así como “La singularidad del caso andaluz o su aportación al Estado de las Autonomías”, en *Actas del Congreso la Transición de la dictadura franquista a la democracia*, Barcelona, CEFID-UAB, pp. 185-193.

tado dicte disposiciones armonizadoras de las Comunidades Autónomas”. Ello nos permite conocer a partir de aquel debate de 29 y 30 de setiembre de 1981, algunas consideraciones alrededor de la propuesta y la posición de los Grupos Parlamentarios.

El ejecutivo central había presentado una Ley cuyo objeto eran las siguientes materias: cooperación entre autoridades del Estado y CCAA; relaciones entre CCAA y las Diputaciones; elaboración de normas o programas de contabilidad nacional; organización y competencias de las corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales y función pública autonómica, aspectos que, según Martín Villa en calidad de portavoz del Gobierno, respondía a la perentoria necesidad de superar la ambigüedad del proceso autonómico, ofrecerle un tratamiento adecuado y garantizar el funcionamiento del mismo y del propio Estado<sup>19</sup>. Felipe González por su parte, apuntaba que el defecto de la Ley era que no hubiese sido capaz de convencer a más Grupos Parlamentarios, a la vez que subrayaba su conveniencia al asegurar la solidaridad interregional y la existencia de un proyecto global de Estado<sup>20</sup>.

Frente al intento de UCD y PSOE, las críticas, como cabrían de esperar, llegaron del lado de los nacionalistas. De estos grupos vendrían las afirmaciones más contundentes y los mensajes más elaborados desde la técnica jurídica, intentando demostrar lo inadecuado de una iniciativa que sólo respondía, según ellos, a los intentos políticos de dos fuerzas centralistas para reconverter el proceso autonómico y subordinarlo a las intenciones de un bipartidismo, cuya consolidación se esconde tras el pacto. Los diferentes portavoces intentarían sin éxito rebatir una y otra vez los contenidos del Anteproyecto y demostrar la inoportunidad de la iniciativa, pero las posiciones de los dos grupos mayoritarios permanecerían inmóviles.

Más bien, a entender de los grupos nacionalistas lo que se sometía a voto era la subordinación de los Estatutos de Autonomía –y no tanto de sus normas–, a los poderes del Gobierno Central, sea cual fuere su situación y en todos los supuestos. El ejemplo en este sentido era paradigmático por conocido: la problemática Disposición Transitoria Tercera número dos del Proyecto de Estatuto de Galicia, que subordinaba la distribución competencial estatutaria

---

<sup>19</sup> DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, pp. 11019 a 11021.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 11049 a 11054.

a la producción legislativa del Estado. La misma, que tanto había sido criticada por el PSOE, y tanta polémica y paralización había causado del proceso gallego, parecía ahora resucitar de la mano de un artículo cuarto de la LOAPA que pretendía hacer prevalecer, “*en todos los casos*”, sobre las normas de las CCAA, “*cualesquiera que sea la denominación de las competencias que a éstas atribuyen sus Estatutos*”<sup>21</sup>

Quizás la frase del portavoz comunista Solé Tura en el debate viene a sintetizar las posiciones críticas y la razón por la cual el PCE no abraza la oferta para suscribir el acuerdo: la LOAPA según él, equivale “*por lo menos a una reforma implícita del título VIII de la Constitución, por una vía que no es la del Título X*”<sup>22</sup>. Finalmente, y como cabría de esperar de posiciones tan inamovibles en un sentido u otro, de los 262 votos emitidos, 223 fueron afirmativos, 36 negativos y tres abstenciones.<sup>23</sup>

### EL ESTATUTO DE LA “CAUTELA”

Da pie al título de nuestro epígrafe las palabras de Clavero Arévalo en la Comisión Mixta Constitucional del Congreso. Las pronunciaba al expresar su voto contrario al Informe de la Ponencia y defender, como en otros casos, la redacción originaria de la Asamblea de Parlamentarios. En concreto, en referencia a las limitaciones de las posibilidades de autorregulación de la futura Cámara andaluza, el ex Ministro declaraba lo siguiente: “*este cambio que se produce con respeto al texto de la Asamblea de Parlamentarios de Córdoba, en donde pudo abordarse también este tema, se ha producido aquí, en Madrid, como consecuencia de una filosofía de relativa degradación de los Parlamentos Autonómicos que late en el Informe de Expertos, y a mí especialmente me duele que el Estatuto de Autonomía de An-*

---

<sup>21</sup> Desde la óptica gallega se ha percibido así los hechos: “*Se produjo entonces una tentativa de `racionalización autonómica`, apadrinada por amplios sectores de los dos partidos mayoritarios (UCD y PSOE), que utilizaron el Estatuto Gallego para rebajar demandas autonómicas y hacer depender de una ley ordinaria las transferencias de competencias de acuerdo a una Disposición Transitoria Tercera que fue el eje de las discusiones parlamentarias*”. Sin embargo, este anteproyecto denominado también Estatuto *do aldraxa* (del desprecio) sería aprobado con esta limitación en solitario por los votos centristas lo que provocará un parón en su proceso y una intensa movilización popular. Cfr. VILLAS, R, *Breve Historia de Galicia*, Alianza, Madrid, 2004, p. 251.

<sup>22</sup> Loc. cit. pp. 11048 y 11049.

<sup>23</sup> DSCD, núm. 185 de 29 de septiembre de 1981, p. 11093.

*dalucía sea el único tramitado por el artículo 151 de la Constitución en el que se introducen estas cautelas, que son las propias de los que se han venido tramitando por el artículo 143*”.<sup>24</sup>

Así pues, el comentario nos sirve de preámbulo a la cuestión que intentaremos resolver en este apartado: ¿fue el Estatuto andaluz realmente “*loapizado*” como llegó a denunciarse desde PSA y Clavero? Y si lo fue, ¿en qué aspectos concretos?

A nuestro entender, la defensa a ultranza del texto elevado desde la Asamblea de Parlamentarios no es en sí misma positiva. Dicho texto no puede considerarse como la propuesta más perfecta dado que la armonización es posterior. En primer lugar, porque hay que reconocer capacidad de reformas, a modo de mejoras técnicas, de la Comisión Mixta Constitucional del Congreso, reunida con la delegación de la Asamblea de Parlamentarios designados por ésta; y en segundo lugar, porque las enmiendas, si las hubiese, necesariamente no deben estar influidas por el acuerdo autonómico suscrito por las fuerzas mayoritarias. Del mismo modo, y para mejor contextualización de los debates que se producen, cabe recordar que sólo la sección andaluza del PSOE y el Partido Comunista (PCE), no presentan motivos de desacuerdo al texto cordobés, hecho que, como se demostrará, ni significa la ausencia de posiciones ni demuestra un respaldo absoluto al Anteproyecto. Más bien, estamos ante una legítima estrategia de dichas formaciones, para reservar las valoraciones respeto al texto remitido a las Cortes y, por tanto, para apoyarse durante la tramitación parlamentaria sobre enmiendas elaboradas por otros Grupos Parlamentarios<sup>25</sup>. Gran parte de las reservas formuladas por Clavero, PSA y UCD en Córdoba a la redacción defendida entonces por la mayoría socialista son trasladadas al Congreso como motivos de desacuerdo. Un mayor énfasis e implicación ante el Anteproyecto cordobés de PCE y PSOE, podría justificarnos el hecho de que no alegasen estas formaciones ningún desacuerdo.

El 7 de abril de 1981, la Mesa del Congreso dispuso, de conformidad con las normas aprobadas para los debates estatutarios, la apertura de un plazo de diez días hábiles para la presentación de motivos de desacuerdo al texto de los

---

<sup>24</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (en adelante, DSCD). Comisión Constitucional de fecha 30 junio de 1981, núm. 40, pág. 1776.

<sup>25</sup> Cfr. CORTES GENERALES, *Estatuto de Autonomía de Andalucía. Ley Orgánica 6/1981, 30 de diciembre, Trabajos Parlamentarios*, Madrid, Congreso, 1984, pp. 25 a 48.

parlamentarios andaluces. Como señala Ruiz Robledo, en total se presentaron 29 y dado que muchos de ellos afectaban a varios artículos, el número final de enmiendas alcanzaría la respetable cifra de 174. Los debates que tienen lugar en el seno de la Comisión Mixta Constitucional a partir de los cuatro grupos que registran desacuerdos, se concretan en dos bloques. A un lado los partidarios de una mayor profundización autonomista (Clavero y PSA), y a otro UCD y la conservadora Coalición Democrática, ambas empeñadas en poner un mayor énfasis en posiciones más centristas, o centralistas si se desean utilizar otros sinónimos. En esa disyuntiva el PSOE podría haber inclinado la balanza a un lado u otro, pero como defiende Ruiz Robledo, “*lo hizo, casi siempre, a favor de las tesis menos autonomistas porque en esos momentos estaba negociando con el Gobierno sus pactos*” sobre la base de las recomendaciones de la Comisión de Expertos<sup>26</sup>. Por su parte, el PCE, ve eclipsado su protagonismo por el papel jugado desde la Junta por Rafael Escuredo y el PSOE en el devenir andaluz. Ello hace difícil de vislumbrar en muchos casos su papel dentro del iter autonómico. Quizás por ello, no resulta arriesgado apuntar que más bien, esta formación se limita a cumplir su papel y, especialmente en el debate en Cortes, no sólo no aporta nada singular sino que, en la mayoría de los casos, sus votos se suman al sentido *jacobino* que tienen los del PSOE.

Realizadas estas precisiones, y con el ánimo de sintetizar nuestra ponencia, entendemos que existen al menos cinco puntos concretos donde el Anteproyecto cordobés sufre una sustancial modificación que afecta a aspectos fundamentales de su proyección política y su capacidad de autogobierno. Se justifican por las valoraciones emitidas por el grupo de expertos. Expuestas sin orden de prelación alguno son las siguientes:

a).– **Las retribuciones de los parlamentarios.** Mientras que el texto de la Asamblea recogía el hecho de que “*los diputados percibirían una asignación fijada por el Parlamento*” (art. 25.4), el Informe de la Ponencia acuerda suprimirlo. Es más, no va a existir enmienda que intente su reposición. No se trata de que defendamos aquí la profesionalización de los parlamentarios autonómicos, pero lo cierto es que dicha supresión era una de las recomendaciones de los expertos y uno de los puntos específicos que recogía el acuerdo entre partidos<sup>27</sup>. Por otra parte, parece manifiesto que hoy, sus señorías no deben en nin-

---

<sup>26</sup> RUIZ ROBLEDOS, A., *El ordenamiento jurídico...* op. cit., pp. 30 y 31.

<sup>27</sup> El texto del acuerdo UCD-PSOE señala: “*los miembros de la Asamblea sólo deberán percibir dietas, pero no asignaciones o sueldos ni fijos ni periódicos*”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit., p. 24.

gún caso dedicarse a la política profesionalmente, pero no es menos cierto que las subvenciones a los Grupos redundan en, la mayoría de los casos, en aportaciones a diputados y senadores a través de distintos conceptos. Sobre todo, ninguno de los Estatutos de Autonomía aprobados hace alusión a dicho tema, más bien la cuestión se diluye entre las competencias de autoorganización que suelen tener los diferentes Parlamentos y Asambleas Legislativas.<sup>28</sup>

Dentro también del régimen interno de los futuros parlamentarios, el profesor Ruiz Robledo subraya el hecho de que la Asamblea reunida en Córdoba eliminó la referencia expresa a la pérdida de dicha condición tras disolverse la Cámara, tal y como precisa con acierto el artículo 68.4 de la Constitución. Así, puede comprobarse en el vigente Estatuto (art. 26.2) que el Parlamento es elegido durante cuatro años y, a su vez, durante ese periodo se continúa con ese estatus, no recogiendo intencionadamente las repercusiones que tendría en el caso de una disolución anticipada de la Cámara. Algo que el citado profesor entiende como un intento de blindar la condición política durante ese periodo, cuestión ésta que también ocurre en las Corporaciones Locales.<sup>29</sup>

b).– **Las limitaciones en los periodos de sesiones del Parlamento.** En Córdoba los parlamentarios acuerdan la existencia de periodos ordinarios y extraordinarios para la Cámara andaluza (art. 26.4), pero nunca limitan temporalmente la posibilidad. Dicha cuestión es introducida en el Congreso por la Ponencia, y desde luego, constituye uno de los puntos esenciales del acuerdo entre PSOE y UCD<sup>30</sup>. En la actualidad, el Estatuto catalán (art. 32.4) como el gallego (art. 12.3), aluden ambos a sesiones ordinarias y extraordinarias sin más, mientras el vasco limita su periodo ordinario a un *mínimo* de ocho meses (art. 27.2). Por la vía de los hechos y la eficacia, la realidad se ha terminado por imponer, y ahí quedan los ejemplos de Castilla-La Mancha (art. 11.3) y Canarias (12), Comunidades ambas que han sabido aprovechar, a diferencia

---

<sup>28</sup> DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, p. 1710.

<sup>29</sup> Citado en: RUIZ ROBLEDO, A., “El proceso de construcción de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en AA.VV. *Curso de derecho Público de Andalucía*, Valencia, Tirant lo blanch, 1997, p. 30.

<sup>30</sup> En el pacto se cita lo siguiente: “*Los periodos de sesiones de las Asambleas serán limitados. A tal fin, los Estatutos de Autonomía pendientes de aprobación incluirán las siguientes previsiones: La Asamblea Regional se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. Los periodos ordinarios de sesiones comprenderán cuatro meses y se celebrarán entre septiembre y diciembre, el primer periodo, y entre febrero y junio, el segundo.*”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit, pp. 23 y 24.

del resto 143, las reformas de sus Estatutos para retirar los límites temporales a los periodos ordinarios, remitirse al Reglamento de sus órganos legislativos.

c).- **Las coincidencias electorales.** El texto cordobés expresaba la voluntad de los representantes andaluces para que, tres meses después de promulgarse el Estatuto, la Junta de Andalucía preautonómica convocara elecciones autonómicas en dicho plazo sin mayor matiz (Disposición Transitoria Quinta). Los diputados del PSA, defendieron que el articulado no prohibía expresamente la coincidencia electoral, y en cambio, sí cristaliza al número de parlamentarios cuando sería una facultad reservada a la futura Cámara andaluza. La enmienda de los andalucistas explicitando dicha cuestión, fue debatida en la Comisión Mixta, y matizada por una transaccional concretando la necesidad funcional y política del acuerdo previo con el Gobierno, la existencia de un periodo máximo de sesenta días desde la convocatoria, e incluso, anunciando Pérez Miyares *in voce* la voluntad gubernamental de que el referendo ratificador andaluz viniese a coincidir con las autonómicas gallegas<sup>31</sup>. Siempre omitiendo algo que, a la postre, en nuestro caso, se tornará en coincidencia permanente, dado que el hecho marca una sustancial línea divisoria ante las nacionalidades históricas, donde nunca han coincidido sus autonómicas, y las Comunidades del 143 donde siempre coinciden con las municipales.<sup>32</sup>

d).- **Considerar las Diputaciones órganos periféricos de la Administración autonómica.** En un principio, los parlamentarios reunidos en Córdoba habían considerado la oportunidad de que las actuaciones de las entidades provinciales se integraran y fuese coordinada por la Junta de Andalucía en los términos que dictase de una futura Ley del Parlamento (art. 4.2.). El precepto en su totalidad, por la redundancia que significada con otros aspectos ya recogidos en la Carta Magna, resultaba reiterativo y por ello, los andalucistas defendieron su supresión. Sin embargo, a partir de la firma de los compromisos entre PSOE y UCD, la cuestión sufre un sustancial cambio según lo pactado<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> El debate en DSCD. Comisión Constitucional, 30 junio 1981, núm. 40, pp. 1776 a 1778. De hecho, sólo los andalucistas votarán aisladamente en contra de la propuesta.

<sup>32</sup> El texto del acuerdo que citamos como referencia señalaba: “*ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que las elecciones para las Asambleas de todas las CCAA se celebren el mismo día*”, y a su vez, se recomendaba que: “*Las elecciones para Asambleas de la Comunidades Autónomas podrán celebrarse independientemente o coincidiendo con las elecciones generales o locales*”. Cfr. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...* op. cit., pp. 21 y 22.

<sup>33</sup> El texto literal de lo acordado entre ambas formaciones no puede ser más concreto: “*la comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos a través de las Diputaciones Provinciales*”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos autonómicos...*, op. cit., p. 26.



En este caso, comunistas y el propio Clavero Arévalo votarán conjuntamente en contra de una fórmula que, como se encarga de recordar el ex ministro, no existe en los textos vasco, catalán y gallego. Más bien, como advierte, “aquí también el Estatuto de Andalucía está siendo la pieza inicial de la preocupación de los expertos”, en clara alusión al foro Enterría, y frente a la defensa que realiza Alfonso Guerra y Pérez Miyares que, actuando como portavoces de sus formaciones, subrayan el hecho de que sin el apoyo de los entes provinciales, Andalucía emprendería su autogobierno con una estructura institucional vacía de contenidos, a la vez que enfatizaban las facultades que tendría la Comunidad para dotarse en un futuro mediante leyes propias.<sup>34</sup>

En la actualidad, dicho precepto (art. 4.4) se ha incumplido, con la excepción lejana de algunos temas sectoriales muy específicos y sólo durante los primeros años de autonomía. La realidad ha confirmado un desarrollo estatutario en sentido contrario, y hasta tal punto que la Ley 6/1983 de 21 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma por la que se organiza el autogobierno para sus funciones ejecutivas y administrativas, otorga plenas competencias para la organización a las distintas Consejerías sin aludir para nada a las Diputaciones o al mandato estatutario.

e).– **La designación del Presidente de la Junta por mayoría simple.** A la hora de que el Parlamento eligiera al Presidente, la Asamblea de Parlamentarios había estipulado la necesidad de que el candidato recibiese el respaldo de la mayoría absoluta en la primera votación (o, de no obtenerla, mediante una nueva votación antes de 48 horas desde la anterior). Se entendería como otorgada en el instante que lo respaldase una mayoría simple (art. 36.2). Los acuerdos de UCD y PSOE, recordemos, siempre referidos a las Comunidades de la vía de 143, defendían la necesidad de la mayoría simple de forma automática, es de suponer, en beneficio de una mayor estabilidad y limitando a dos meses el tiempo máximo de dicha incertidumbre<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> DSCD. Comisión Constitucional de 30 junio de 1981, núm. 40, págs. 1761 a 1762. La cita de Clavero en su calidad de representantes de la Comisión Constitucional en p. 1766.

<sup>35</sup> El texto del cita lo siguiente: “El Presidente de las CCAA deberá ser designado por la Asamblea, por mayoría absoluta de sus miembros, o en su defecto, en el plazo máximo de dos meses, por mayoría simple”. PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, *Acuerdos...*, op. cit, p. 25.

Juan Carlos Aguilar por los andalucistas del PSA, defiende en solitario el texto concretado en Córdoba en contra de la nueva redacción de la Ponencia la cual señala que, en caso de no conseguirse dicha mayoría a la primera o a las cuarenta y ocho horas después, “*quedará designado Presidente de la Junta el candidato que tenga mayor número de escaños*” (art. 37). Según el diputado nacionalista, la fórmula adoptada venía a conferir al grupo más votado “*una posición inatacable, en el caso de que no se ostente una mayoría absoluta por ese mismo grupo, pero aunque no tenga esa mayoría absoluta*”.<sup>36</sup>

En los casos vasco y catalán (arts. 33.1 y 36.5, respectivamente) sus Estatutos remiten a una Ley del Parlamento. En el ejemplo gallego, se alude a la misma fórmula pero sin límite de tiempo en la repetición de votaciones y siempre reclamando mayoría simple (15.3). En los casos de Asturias (art.32.1), Valencia (art. 15.2), Castilla–La Mancha (14.5), se utiliza la misma fórmula que en Andalucía. El matiz viene de la mano de algunos textos cuyo articulado contempla dicho extremo, en iguales términos al andaluz, pero se añade la disolución sistemática de la Cámara para convocar nuevas elecciones caso de no alcanzarse mayoría simple en el plazo de dos meses. Quizás sobre este extremo la excepción venga de la mano de Castilla y León que, habiendo modificado ya su texto, se remite al procedimiento que establezca el Reglamento interno de su *Junta* como órgano legislativo (17.3).

## LAS MODIFICACIONES DEL ARTICULADO ESTATUTARIO EN CORTES

Comentadas hasta este punto las referencias casi literales al texto del pacto entre UCD y PSOE, procede a continuación examinar los cambios que se realizan en Madrid con respeto al texto de Córdoba. En algunas ocasiones, los matices de los parlamentarios son mínimos pero lo suficientemente importantes como para significar profundas concepciones. Son los casos de la competencia sobre aeropuertos a la que se matiza que sean sólo deportivos y sin actividad comercial, o el ejemplo de las Notarías, Registros de la Propiedad y Mercantiles ante lo que la Junta, según el sentido de la Ponencia, pasa de fijar sus demarcaciones como se defendía en Córdoba, a participar en la fijación de las mismas.

Del mismo modo, a través del debate se introduce distintas referencias a una apostilla que remite lo establecido en el articulado a lo que fija la legisla-

---

<sup>36</sup> Cfr. DSCD. Comisión Constitucional de fecha 26 junio de 1981, núm. 38, págs. 1715 a 1718.

ción básica del Estado, o lo que ésta determine en el futuro, en aspectos que no lo estaban en anteriores textos. Así ocurre en los casos de la regulación de las entidades de Derecho Público, el desarrollo de la prensa, radiodifusión y televisión, así como en referencia a la actividad industrial. En una dimensión más ideológica, se introduce una alusión a la histórica reforma agraria considerada como la transformación y modernización de las estructuras, e instrumento al servicio de una política de crecimiento y empleo.

Por el contrario, el debate en el seno de la Comisión Mixta, posibilitó un tímido reconocimiento al *Andalucismo Histórico* introduciendo en el artículo 6 la única referencia a un hito de tal dimensión: la Asamblea de Ronda en 1918 como origen de la enseña blanquiverde<sup>37</sup>. Los andalucistas defendieron su extensión al himno y el escudo, pero el PSOE, realizó una transaccional aprovechando una enmienda de Manuel Clavero, para admitir dicha cuestión en la bandera y rechazarla en el resto de símbolos.

En cualquier caso, estas reticencias a la hora de aceptar la dimensión histórica de unos símbolos, cuestión que también se ejemplariza en la negativa a reconocer la figura de Infante como precursor del autonomismo, se complementa con un intencionado ejercicio que pretende limitar las posibilidades de autogobierno de los andaluces. Desde las filas del PSA se persigue un reconocimiento más integral y tácito de los antecedentes autonómicos y sobre la persona que ocupó un lugar preeminente en dichos hechos. Los nacionalistas acometieron sin éxito alguno la defensa de un preámbulo introductorio al articulado donde explicitar el carácter histórico de la conquista, la identidad singular del pueblo andaluz y rendir un tácito reconocimiento a la figura del notario de Casares. Dicha idea, apoyada por Clavero, ya había sido concretada en el texto catalán aunque no en los casos gallego y vasco, como tampoco lo sería en ninguno de los textos del artículo 143. Así pues, la cuestión contó con el rechazo de centristas y socialistas al entender que en el Título Preliminar se recogían con suficiencia las ideas que se pretendían expresar en el preámbulo.<sup>38</sup>

Estas intencionadas limitaciones al hecho diferencial andaluz y al compromiso de sus instituciones con el mismo, acercan más el autogobierno al concepto de *región histórica* recogido en el acuerdo autonómico a la hora de

---

<sup>37</sup> Debates en: DSCD. Comisión Constitucional, 26 junio 1981, núm. 38, pp. 1694-1697.

<sup>38</sup> *Ibid.*, núm. 39, pp. 1740-1743.

nombrar las Comunidades vía 143. Distanciándola así de la singular dimensión histórica e identitaria que parece reconocerse en exclusiva a tres comunidades, sobre la base objetiva de haber plebiscitado su Estatuto durante el segundo periodo republicano. Sin embargo, por la intencionalidad que también esconde el *Acuerdo Autonómico*, lo que se pretende ahora es limitar las aspiraciones de los nacionalismos emergentes. Convirtiendo la autonomía no en una reivindicación histórica para la que el ciudadano se moviliza en aras de su singular identidad, sino en una concesión del Estado entendida como mera descentralización administrativa y no tanto como derecho y deber. En tanto el texto no obligaba a las instituciones, se deja a la libre voluntad del partido gobernante un mayor o menor énfasis político con la identidad andaluza. No en vano se ha repetido numerosas veces desde sectores institucionales: *Andalucía nace en 1982*.<sup>39</sup>

Dentro del capítulo de las aportaciones que realiza la Comisión Mixta (Constitucional y delegación de parlamentarios andaluces en el Congreso), cabe señalar la introducción también de algunas, no menos importantes, como la competencia para crear un Cuerpo de Policía Andaluza y la facultad para coordinar las policías locales (13.1 hoy 14.1), el reconocimiento de Ceuta y Melilla como ciudades autónomas renunciándose a su incorporación futura como se apuntaba en el texto de la Ponencia (Adicional Cuarta), el mantenimiento de la Adicional Segunda –la conocida *Deuda Histórica*– que la Ponencia quería suprimir en beneficio determinados tributos, la posibilidad de realizar operaciones de créditos al objeto de cubrir necesidades de Tesorería, e igualmente, la introducir un conjunto de nuevas competencias fiscales.

En esencia, el trámite en el Congreso significó una mejora en cuanto a la técnica jurídica existente en la redacción del Proyecto, referida a la adaptación de sus diferentes matices al marco constitucional, algo por otra parte, que no puede justificar la objetiva reducción de competencias que también tuvo lugar, y la ausencia de una orientación hacia el consenso entre todas las formaciones políticas.

Si bien existe un tácito reconocimiento en determinados autores en cuanto a que el espíritu político racionalizar y uniforme del momento tiene in-

---

<sup>39</sup> En reiteradas ocasiones, dirigentes tanto de UCD como del PSOE expresarán ante los medios sus dudas ante lo que llaman los “*nacionalismos ocasionales*”, dado que, como afirmaba Martín Villa, “*con los nacionalismos que tenemos, ya tenemos bastantes y no es necesario propiciar nuevos regionalismos*”. EL CORREO DE ANDALUCÍA, 23-IV-1981.

fluencia muy determinada en los debates y en el articulado estatutario final; el permanente rechazo existente a las propuestas de PSA no puede ser justificado sólo por dicha cuestión. Desde nuestra posición consideramos que, aceptando cierta radicalidad de estas últimas, en su fondo, algunas de las enmiendas andalucistas podrían haber sido consideradas si por encima del espíritu que inspiró la LOAPA hubiese existido voluntad política al respeto de la orientación que inspiraba alguna de las enmiendas. A nada que las formaciones que debatían hubiesen sido un poco consecuentes con las dificultades durante la marcha del proceso andaluz así como con la unidad que hizo falta en muchos casos para su continuidad, o como con las movilizaciones populares que había propiciado; si hubieran sido coherentes con los discursos políticos que todas las formaciones de izquierda esgrimieron de cara a la igualdad competencial con otros territorios del Estado –presumiblemente–, algunas de las enmiendas hubiesen recibido otra interpretación desde la sensibilidad que apuntamos. Todo, para bien o para mal, formó parte de la voluntad política del momento.

En todo caso, la comunión de los planteamientos entre UCD y PSOE se traduce en constantes votaciones al unísono, así como en un limitado interés a la hora de ofertar consenso por medio de transaccionales. Para estas formaciones, las demandas reclamadas por los autonomistas estarían satisfechas ya o podrían estarlo dentro del conjunto de las disposiciones del articulado. La invocación inflexible al marco Constitucional, generosa en otras situaciones, el recurso a la homogeneización y a la técnica jurídica en la redacción, el amparo bajo una legislación existente o inminente en el Estado, hacen que, a veces, los argumentos contra los empecinados enmendantes del PSA se vuelvan agrios e irónicos, pero siempre correctos dentro de la dialéctica observada desde la cortesía parlamentaria.

Los dos votos contrarios fueron exclusivamente de los diputados nacionalistas del PSA que, a través de su único representantes tanto en la Comisión Constitucional como en la delegada de la Asamblea de Parlamentarios, expresaron de esta forma su insatisfacción, aunque como afirmaría su portavoz, ello no prejuzgaba un rechazo al futuro referéndum.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Los resultados fueron: por la Comisión Constitucional 26 a favor uno en contra; por la Asamblea de Parlamentarios, 15 a uno. Cfr. DSCD. de 30 de junio de 1981, núm. 40, pág. 1788.

## LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: DE LOAPA A LOAPILLA

El contenido de los *Acuerdos* corrió distinta suerte. Por un lado la aprobación conjunta permitió resolver cuestiones no previstas referentes a los Estatutos pendientes. Por algo se critica que la Ley pretendía constituir una relectura del Título VIII de la Constitución. Así, Canarias y el País Valenciano que habían iniciado antes del pacto UCD-PSOE sus respectivos procesos por el procedimiento del 151, seguirían ahora por la vía del 143 aunque con un máximo nivel de competencias. El resto de Comunidades Autónomas siguieron el proceso observado en los pactos. Por ello, no resultaría ocioso afirmar que más temprano que tarde, se hubiese planteado esa necesidad jurídica para ofrecer seguridad a la culminación del Estado de las Autonomías.

Por otro, y es el escenario que más nos interesa para completar nuestro análisis, el rechazo a la LOAPA se materializó en un bloque contrario (todos los grupos nacionalistas más el comunista), que primero mostró su desacuerdo durante la tramitación de la Ley y, más tarde, mediante la presentación de distintos recursos previos de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional el 4 de agosto de 1982, antes de que la norma fuese publicada, que provocaba su paralización<sup>41</sup>. Los cinco recursos (311, 313, 314, 315 y 316/1982 todos acumulados), fueron promovidos por el Gobierno y el Parlamento vasco, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de esa misma Comunidad y por 50 Diputados de las Cortes Generales contra el Proyecto de Ley Orgánica Armonizadora.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> La Ley fue presentada en las Cortes el 8 de septiembre de 1981 y sus debates se prolongaron a lo largo de 1982. Esta facultad *paralizadora* de los recursos previos era reconocida por los arts. 32 y 79 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, más tarde derogados por la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio. Lo que realmente posibilitaba el recurrir era impedir la entrada en vigor de una Ley, cuestión que en su día fue empleada veladamente por PSOE y PCE con el Estatuto andaluz, en su negativa a aceptar el pacto del desbloqueo alcanzado por UCD y PSA a través de la vía del artículo 144 de la Constitución.

<sup>42</sup> En términos generales la bibliografía técnica o política sobre la LOAPA es extremadamente escasa para la intensa polémica política que suscitó en su día. Quizás por eso destaca: Cfr. TRUJILLO, G., *LOAPA eta Konstituzioa. LOAPA y Constitución. El proyecto de LOAPA, desde la perspectiva de su constitucionalidad*, Victoria-Gasteiz, Presidencia del Gobierno Vasco, 1982.

Sobre las repercusiones de la LOAPA sobre los cuatro estatutos hasta esos momentos aprobados puede consultarse el siguiente estudio; no obstante, en la medida que obvia la Sentencia del Constitucional, cabe precisar se redacta cuando ésta no se había producido. ÁLVAREZ CONDE, E., "Algunas consideraciones sobre la incidencia de la LOAPA en la configuración de nuestro es-

Un año más tarde, la Sentencia 76/1983, de 5 de agosto de 1983, declaró inconstitucional buena parte de sus artículos, fundamentalmente por cuestionar que el legislador pudiese erigirse en intérprete de la Constitución. Tal y como objetaron los nacionalistas, la Ley no debería tener rango de Orgánica ni tenía finalidad armonizadora por eso no se podía dictar al amparo del artículo 150.3 de la Constitución. En concreto desde los 38 artículos que tenía la norma, siete son anulados en su totalidad por cercenar las competencias y las normativas aprobadas por las Asambleas Autonómicas, y otros siete parcialmente. Considerándose del mismo modo que ninguna Ley de Estado puede interponerse entre la Carta Magna y los Estatutos, e imponiendo un concepto de autonomía política que protegió a estos últimos frente a las leyes estatales<sup>42bis</sup>.

Finalmente, la parte no declarada inconstitucional acabó aprobándose, ya desprovista de carácter orgánico y armonizador, como Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Por acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 8 de septiembre de 1983 para el cumplimiento de la Sentencia, se dio luz a una nueva redacción que, conocida en foros políticos como *loapilla*, ya en su artículo 1º dejaba prueba de un nuevo talante: “Antes de la aprobación por el Gobierno de un Proyecto de Ley de Armonización, deberá oírse a las Comunidades Autónomas”.

**En conclusión:** El proceso andaluz representó un triunfo contundente para quienes supieron y tuvieron medios para conectar, con más o menos actitud demagógica y a costa de quien lideró el movimiento, con las aspiraciones y sentimientos de aquellos andaluces que quisieron disponer del máximo nivel de descentralización que entonces admitía la Constitución. Al culminar su proceso por el procedimiento del 151, Andalucía impidió que se impusiera un doble régimen autonómico –nacionalidades históricas y resto de comunida-

---

tado autonómico”, en AA. VV., *Los procesos de formación de las comunidades autónomas: aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Vitoria–Gasteiz, Parlamento Vasco, 1984, pp. 33–57; así como insertada en esa mismo volumen: TORNOS MAS, J., “La cláusula de prevalencia y el artículo 4 de la LOA-PA”, op. cit, (pp. 145 a 157).

<sup>42bis</sup> Sobre los primeros pasos del autogobierno y una visión de conjunto de sus actuaciones puede consultarse del autor de este trabajo: “Argumentaciones históricas y problemática político-jurídica en el nacimiento del primer Parlamento de Andalucía”, en *Actas del 53 Congreso de la Comisión Internacional de Instituciones representativas y parlamentarias*, (Vol. II) Barcelona, Parlament de Catalunya-Museo d’Història de Catalunya, 2005, p. 1243; “Entre la Andalucía necesaria y la conciencia silenciada: el devenir de 25 años de autogobierno (1978-2003)”, en HURTADO SÁNCHEZ, J. (Coor.), *Sociología de 25 años de autonomía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2005, pp. 9 a 45).

des—, con el concurso, cabe recordarlo, de todas las formaciones que apoyaron la Constitución, no sólo al Gobierno de UCD como demasiadas veces se ha expresado. Si bien nadie pone en duda la importancia de los acuerdos tanto para despejar incógnitas de Estado como decantar su estructura por medio de la generalización autonómica, no es menos cierto que afecta a una fase crucial del proceso autonómico andaluz. Resulta evidente que las circunstancias relatadas condicionaron de forma decisiva el procedimiento final de la tramitación del Estatuto andaluz en Cortes<sup>43</sup>. En pocas líneas el autor expresa la significación histórica de primer orden que tuvieron dichos acuerdos para las Comunidades reconducidas por el 143; sin embargo, suele obviarse las repercusiones objetivas para el caso andaluz que, por poco conocidas, y ese es el sentido de nuestro trabajo, no deben dejarse en olvido.<sup>44</sup>

Sin embargo, no en pocos casos, se suele simplificar los hechos históricos en referencia a nuestro proceso. Ya sea identificando el 28F como la fecha donde los problemas acaban para nuestro procedimiento, o bien, pasando de puntillas por el tramo final en Cortes que aquí analizamos. Hay quien pueda pensar aún que tras la unánime entente para el desbloqueo del Estatuto andaluz, el procedimiento final tuvo la misma suerte. La cuestión es que, como queda demostrado, el trámite parlamentario final se perfila como un trámite, obligado pero vital, a la hora de considerar importantes cambios en el articulado. La continuidad del proceso por el artículo 151 después del desbloqueo político no garantiza —necesariamente—, la equiparación del Estatuto andaluz con el de las llamadas nacionalidades históricas. Como también queda demostrado, el texto sufre importantes reconsideraciones en orden a sus facultades, dimensión histórica, reconocimiento de sus símbolos, promoción de sus

---

<sup>43</sup> Desde la óptica del Derecho pueden encontrarse algunas valoraciones en: MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Cívitas 1982–1984, pp. 151–152; GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Cívitas, 1981, pp. 461 y ss.; TOMAS VILLAROYA, J., “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* (15), septiembre–diciembre, 1985, pp. 56 y ss; VANDELLI, L. *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, IEAL, 1982, pp. 381 y ss., así como de este último autor: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, pp. 108–109.

<sup>44</sup> Hay quien también erróneamente, atribuye al acuerdo la generalización de la organización institucional básica de todas las Comunidades Autónomas, lo que significaba que todas contarían con Asambleas Legislativas. Algo que, como hemos demostrado ya se produce como oferta gubernamental durante el intento de reconducir el proceso andaluz por la vía del 143 después del 28 de febrero de 1980. Cfr. nuestro trabajo: “La influencia del proceso andaluz al autogobierno...op. cit.,



elementos identitarios, o niveles de competencias, que lo acercan muy significativamente a las autonomía del 143 por causa del *Acuerdo Autonómico* citado.

Los conflictos en los procesos andaluz y gallego de autonomía y las dudas sobre cómo seguir con el resto de Comunidades, llevaron a UCD y el PSOE a firmar los Acuerdos Autonómicos de 1981 así como a la aprobación del proyecto de LOAPA. En esos acuerdos se cerró el mapa autonómico con 17 Comunidades, se generalizará sus instituciones, ejecutivas, legislativas y judiciales. Como Canarias y Valencia ya estaban dispuestas a seguir la vía de Andalucía para acceder a mayores competencias, se les otorgó por Ley Orgánica de Transferencias el máximo nivel de en las mismas, y a Navarra en base a la Disposición Adicional Primera de la Constitución de un régimen fiscal especial. En suma, siete comunidades tenían un nivel de competencias superior a las otras 10.

En la construcción del Estado Autonómico ha sido fundamental la labor del alto Tribunal, el cual a través de la Sentencia sobre el proyecto de LOAPA estableció unos principios clave para el desarrollo posterior del sistema: subrayó el carácter constitucional de la autonomía política, y lo reconoció también para unos Estatutos que son superiores jerárquicamente a las leyes del Estado y sólo se someten a la Carta Magna. Inmersos ahora en un proceso de reforma estatutaria y de presumible reforma constitucional, es obligado no perder de vista la dimensión histórica de los hechos relatados. Si existió el café, no cabe duda que a nosotros nos tocó el descafeinado. Aunque como diría Infante en 1936 el Estatuto será siempre lo que quieran los andaluces.

## BIBLIOGRAFÍA

Reseñamos puntualmente algunos de los títulos significativos *no aludidos* en nuestro texto:

**ACOSTA SÁNCHEZ, J.**, “Andalucía en la revisión del Estado de las Autonomías”, *Actas del IX Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 2001, p. 57; –“La dialéctica política en Andalucía. Partidos y autogobierno”, en *Revista de Estudios Regionales* (63), pp. 101–136;

**ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA**, *Desarrollo de las competencias del Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Sevilla, Consejería de Relaciones Institucionales, 2000.

**CLAVERO ARÉVALO, M.**, “El papel de Andalucía en el modelo cuasi-federal surgido de la Constitución de 1978”, en *Actas del VII Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1996, p. 139.

**MURILLO DE LA CUEVA, P. L.**, “La conquista de la autonomía y la elaboración del Estatuto”, en MURILLO, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios del Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p.11.

**OLVERA PORCEL, F.**, *La emergencia de la Administración Autonómica andaluza (1978–1985)*, Granada, Universidad, 2003.

**PORRAS NADALES, A.**, “La institucionalización de la Junta de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, (4) 1990, pp. 40–61.

**RUIZ ROBLEDO, A.**, “El futuro del Estatuto de Autonomía: su desarrollo” en CHERNICERO, C. (Coord.), *Estatuto de Autonomía para Andalucía: debates sobre el ayer, el hoy y el mañana*, IAAP, Sevilla, 2001, p. 79; – “Tras el 28 de febrero: una interpretación jurídica del desbloqueo de la autonomía andaluza”, en *Actas del V Congreso sobre el Andalucismo Histórico*, Sevilla, Fundación Blas Infante, 1993, pp. 245 – 256; – *Código autonómico. Recopilación sistemática de los Estatutos de Autonomía*, Sevilla, IAAP, 2004.

**RUIZ ROMERO, M.**, “Nuevas claves para comprender el bloqueo y desbloqueo del estatuto andaluz”, en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 71; – *Política y Administración Pública en el primer Gobierno Preautonómico de Andalucía. La gestión de Plácido Fernández Viagas al frente del ente preautonómico*, Sevilla, IAAP, 2000; – *El referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía: el 28F como batalla mediática*, (Documento H2004/03) Sevilla Fundación Centra, 2004. Disponible en: <http://www2.fundacion-centra.org/pdfs/H200403.pdf>; – “El sistema de partidos en la Andalucía de la transición: el fracaso de un discurso diferencial”, en BERAMENDI, J. y Baz, M<sup>a</sup>.J., *Actas del VIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Santiago de Compostela, Universidad (formato CD); – “Cortes y opinión Pública: la importancia de la Ley Orgánica Reguladora de las distintas modalidades de referéndum en el proceso autonómico de Andalucía”, en *Revista de las Cortes Generales*, (59), segundo cuatrimestre 2002, pp. 115–155; – “Los procesos comunicativos en el referéndum para la ratificación autonómica de Andalucía (28F): abstencionismo frente a movilización”, en *Revista de Estudios Regionales*, (71), 2004, pp. 131 a 156.

**SALAZAR BENÍTEZ, O.**, “El desbloqueo del proceso autonómico andaluz”. Un éxito político y un fracaso jurídico”, en MURILLO DE LA CUEVA, P.L. (Coord.), *La conquista de la autonomía. Jornadas de Estudios Organizadas por el Parlamento de Andalucía en el XX aniversario del Estatuto*, Parlamento de Andalucía, Granada, 2003, p. 105.



## RESEÑA LEGISLATIVA



# RESEÑA LEGISLATIVA

## Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2006 (\*)

### I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

**UE-1883** Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2005, sobre la movilización del **Fondo de Solidaridad de la UE** en aplicación del punto 3 del Acuerdo interinstitucional de 7 de noviembre de 2002 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre la financiación del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, que complementa el Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario  
DOUE L 8, 13.01.2006, p. 44

**UE-1884** Aprobación definitiva del **presupuesto general de la Unión Europea** para el ejercicio 2006  
DOUE L 78, 15.03.2006, p. 1

**UE-1885** Decisión 2006/246/CE, Euratom de la Comisión, de 21 de marzo de 2006, por la que se modifica la Decisión 97/245/CE, Euratom por la que se establecen las modalidades de comunicación por los Estados miembros de determinados datos dirigidos a la Comisión en el marco del sistema de los **recursos propios de las Comunidades**  
DOUE L 89, 28.03.2006, p. 46

**UE-1886** Decisión 2006/248/CE del Banco Central Europeo, de 13 de marzo de 2006, por la que se modifica la Decisión BCE/2002/11 sobre las **cuentas anuales del Banco Central Europeo**  
DOUE L 89, 28.03.2006, p. 56

---

(\*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 1<sup>er</sup> trimestre de 2006.

UE-1887 Decisión 2006/25/CE, Euratom de la **Comisión**, de 23 de diciembre de 2005, por la que se modifica su **reglamento interno**  
DOUE L 19, 24.01.2006, p. 20

UE-1888 Decisión 2006/70/CE, Euratom de la Comisión, de 31 de enero de 2006, por la que se modifica la Decisión 2001/844/CE, CECA, Euratom (**seguridad de la Comisión**)  
DOUE L 34, 7.02.2006, p. 32

UE-1889 Decisión 2006/34/CE, Euratom del **Consejo**, de 23 de enero de 2006, por la que se modifica su **Reglamento interno**  
DOUE L 22, 26.01.2006, p. 32

UE-1890 **Acuerdo administrativo** 2006/C 40/02 **entre el Reino de España y el Consejo** de la Unión europea  
DOUE C 40, 17.02.2006, p. 2

UE-1891 Decisión 2006/210/CE de la Comisión, de 28 de febrero de 2006, relativa a la creación de un **grupo de expertos nacionales de alto nivel sobre regulación**  
DOUE L 76, 15.03.2006, p. 3

## II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

UE-1892 Reglamento (CE) n° 151/2006 del Consejo, de 24 de enero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2505/96 relativo a la apertura y modo de gestión de **contingentes arancelarios comunitarios autónomos para determinados productos agrícolas e industriales**  
DOUE L 25, 28.01.2006, p. 1

UE-1893 Reglamento (CE) n° 400/2006 de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, relativo a la **clasificación de ciertas mercancías en la nomenclatura combinada**  
DOUE L 70, 9.03.2006, p. 9

UE-1894 Reglamento (CE) n° 402/2006 de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, que modifica el Reglamento (CEE) n° 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento



(CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el **código aduanero comunitario**

DOUE L 70, 9.03.2006, p. 35

UE-1895

Resolución 2006/C 67/01 del Consejo, de 13 de marzo de 2006, relativa a una **respuesta aduanera a las últimas tendencias en la falsificación y la piratería**

DOUE C 67, 18.03.2006, p. 1

UE-1896

Decisión 2006/136/CE el Consejo, de 14 de febrero de 2006, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de vinos adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra

**Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de vinos** adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra  
DOUE L 54, 24.02.2006, p. 23 y 24

UE-1897

Decisión 2006/137/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra

**Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas** adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra  
DOUE L 54, 24.02.2006, p. 28 y 29

UE-1898

Decisión 2006/232/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el comercio de vinos

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el comercio de vinos**

DOUE L 87, 24.03.2006, p. 1 y 2

UE-1899 Reglamento (CE) n° 352/2006 del Consejo, de 27 de febrero de 2006, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 1461/93 sobre el **acceso de los licitadores de los Estados Unidos de América a los contratos públicos**  
DOUE L 59, 1.03.2006, p. 7

UE-1900 Reglamento (CE) n° 394/2006 del Consejo, de 27 de febrero de 2006, que modifica y actualiza el Reglamento (CE) n° 1334/2000 por el que se establece un régimen comunitario de **control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso**  
DOUE L 74, 13.03.2006, p. 1

### III. AGRICULTURA

UE-1901 Reglamento (CE) n° 18/2006 de la Comisión, de 6 de enero de 2006, por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CE) n° 998/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las **listas de países y territorios**  
DOUE L 4, 7.01.2006, p. 3

UE-1902 Reglamento (CE) n° 40/2006 de la Comisión, de 10 de enero de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 4/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 4045/89 del Consejo, relativo a los controles, por los Estados miembros, de las operaciones comprendidas en el sistema de financiación por el **Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección de Garantía**  
DOUE L 8, 13.01.2006, p. 4

UE-1903 Reglamento (CE) n° 81/2006 de la Comisión, de 18 de enero de 2006, que modifica el Reglamento (CEE) n° 1538/91 en lo relativo a las **denominaciones que podrán utilizarse al comercializar carne de aves de corral** en caso de restricciones del acceso de las aves de corral a espacios al aire libre  
DOUE L 14, 19.01.2006, p. 8

UE-1904 Reglamento (CE) n° 132/2006 de la Comisión, de 26 de enero de 2006, por el que se fija un porcentaje de aceptación para los contratos celebrados con vistas a una **destilación voluntaria de vinos de mesa**  
DOUE L 23, 27.01.2006, p. 10

UE-1905 Reglamento (CE) n° 133/2006 de la Comisión, de 26 de enero de 2006, 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 23, 27.01.2006, p. 11

UE-1906 Reglamento (CE) n° 179/2006 de la Comisión, de 1 de febrero de 2006, por el que se crea un **régimen de licencias de importación para las manzanas importadas de terceros países**  
DOUE L 29, 2.02.2006, p. 26

UE-1907 Reglamento (CE) n° 181/2006 de la Comisión, de 1 de febrero de 2006, por el que se aplica y modifica el Reglamento (CE) n° 1774/2002 en lo relativo a los **abonos y las enmiendas del suelo de origen orgánico, con excepción del estiércol**  
DOUE L 29, 2.02.2006, p. 31

UE-1908 Reglamento (CE) n° 218/2006 de la Comisión, de 8 de febrero de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1262/2001 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1260/2001 del Consejo en lo que respecta a la **compra y venta de azúcar por los organismos de intervención**  
DOUE L 38, 9.02.2006, p. 19

UE-1908 Reglamento (CE) n° 228/2006 de la Comisión, de 9 de febrero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2257/94 por el que se fijan las **normas de calidad para los plátanos**  
DOUE L 39, 10.02.2006, p. 7

UE-1910 Reglamento (CE) n° 211/2006 de la Comisión, de 7 de febrero de 2006, que establece excepciones al Reglamento (CE) n° 1433/2003 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 2200/96 del Consejo en lo que se refiere a los **programas y fondos operativos y a la ayuda financiera**  
DOUE L 36, 8.02.2006, p. 36

UE-1911 Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo, de 30 de enero de 2006, por el que se establecen **medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión**  
DOUE L 42, 14.02.2006, p. 1

UE-1912 Reglamento (CE) n° 252/2006 de la Comisión, de 14 de febrero de 2006, 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 44, 15.02.2006, p. 3

UE-1913 Reglamento (CE) n° 261/2006 de la Comisión, de 15 de febrero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 753/2002 que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo en lo que respecta a la **designación, denominación, presentación y protección de determinados productos vitivinícolas**  
DOUE L 46, 16.02.2006, p. 18

UE-1914 Reglamento (CE) n° 262/2006 de la Comisión, de 15 de febrero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2729/2000 que establece disposiciones de aplicación relativas a los **controles en el sector vitivinícola**  
DOUE L 46, 16.02.2006, p. 22

UE-1915 Reglamento (CE) n° 263/2006 de la Comisión, de 15 de febrero de 2006, por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 796/2004 y (CE) n° 1973/2004 en lo que se refiere a los **frutos de cáscara**  
DOUE L 46, 16.02.2006, p. 24

UE-1916 Reglamento (CE) N° 266/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2006 por el que se establecen medidas complementarias para los países signatarios del **Protocolo del Azúcar** afectados por la reforma del régimen comunitario del azúcar  
DOUE L 50, 21.02.2006, p. 7

UE-1917 Reglamento (CE) n° 318/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, por el que se establece la **organización común de mercados en el sector del azúcar**  
DOUE L 58, 28.02.2006, p. 1

UE-1918 Reglamento (CE) n° 319/2006 del Consejo, de 20 de febrero de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1782/2003, 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 58, 28.02.2006, p. 32

UE-1919 Reglamento (CE) n° 401/2006 de la Comisión, de 23 de febrero de 2006, por el que se establecen los métodos de muestreo y de análisis para el **control oficial del contenido de micotoxinas en los productos alimenticios**  
DOUE L 70, 9.03.2006, p. 12

UE-1920 Reglamento (CE) n° 409/2006 de la Comisión, de 9 de marzo de 2006, que modifica los Reglamentos (CE) n° 174/1999, (CE) n° 581/2004 y (CE) n° 582/2004 en lo que atañe a los niveles de las garantías de los **certificados de exportación en el sector de la leche**  
DOUE L 71, 10.03.2006, p. 5

UE-1921 Reglamento (CE) n° 423/2006 de la Comisión, de 13 de marzo de 2006, por el que se establecen excepciones al Reglamento (CE) n° 800/1999 en lo que respecta a la prueba del cumplimiento de los trámites aduaneros de **importación de leche y productos lácteos en terceros países**  
DOUE L 75, 14.03.2006, p. 3

UE-1922 Reglamento (CE) n° 410/2006 de la Comisión, de 9 de marzo de 2006, 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**  
DOUE L 71, 10.03.2006, p. 7

UE-1923 Reglamento (CE) n° 432/2006 de la Comisión, de 15 de marzo de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 382/2005 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1786/2003 del Consejo sobre la **organización común de mercado de los forrajes desecados**  
DOUE L 79, 16.03.2006, p. 12

UE-1924 Reglamento (CE) n° 456/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, por el que se corrige el Reglamento (CE) n° 1786/2003 sobre la **organización común de mercado de los forrajes desecados**  
DOUE L 82, 21.03.2006, p. 1

UE-1925 Reglamento (CE) n° 433/2006 de la Comisión, de 15 de marzo de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1538/91 en lo que se refiere a los **laboratorios de referencia para el control del contenido de agua de la carne de aves de corral**  
DOUE L 79, 16.03.2006, p. 21

UE-1926 Reglamento (CE) n° 479/2006 de la Comisión, de 23 de marzo de 2006, relativo a la autorización de determinados **aditivos pertenecientes al grupo de compuestos de oligoelementos**  
DOUE L 86, 24.03.2006, p. 4

UE-1927 Reglamento (CE) n° 489/2006 de la Comisión, de 24 de marzo de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 796/2004, en lo que atañe a las **variedades de cáñamo cultivado para la producción de fibras que pueden recibir pagos directos**  
DOUE L 88, 25.03.2006, p. 7

UE-1928 Reglamento (CE) n° 492/2006 de la Comisión, de 27 de marzo de 2006, relativo a la autorización provisional y permanente de determinados **aditivos en la alimentación animal**  
DOUE L 89, 28.03.2006, p. 6

UE-1929 Reglamento (CE) n° 509/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre las **especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios**  
DOUE L 93, 31.03.2006, p. 1

UE-1930 Reglamento (CE) n° 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la **protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios**  
DOUE L 93, 31.03.2006, p. 12

UE-1931 Directiva 2005/94/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativa a **medidas comunitarias de lucha contra la influenza aviar** y por la que se deroga la Directiva 92/40/CEE  
DOUE L 10, 14.01.2006, p. 16

UE-1932 Directiva 2006/10/CE de la Comisión, de 27 de enero de 2006, por la que se modifica la Directiva 91/414/CEE del Consejo para incluir las **sustancias activas forclorfenurón e indoxacarbo**  
DOUE L 25, 28.01.2006, p. 24

UE-1933 Directiva 2006/35/CE de la Comisión, de 24 de marzo de 2006, por la que se modifican los anexos I a IV de la Directiva 2000/29/CE del Consejo, relativa a las **medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales o productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad**  
DOUE L 88, 25.03.2006, p. 9

UE-1934 Directiva 2006/36/CE de la Comisión, de 24 de marzo de 2006, que modifica la Directiva 2001/32/CE por la que se reconocen determinadas **zonas protegidas en la Comunidad expuestas a riesgos fitosanitarios específicos** y se deroga la Directiva 92/76/CEE  
DOUE L 88, 25.03.2006, p. 13

UE-1935 Decisión de la Comisión, de 30 de enero de 2006, que modifica la Decisión 2005/731/CE por la que se establecen requisitos adicionales para el **control de la influenza aviar en aves silvestres** [notificada con el número C(2006) 135]  
DOUE L 27, 1.02.2006, p. 17

UE-1936 Decisión 2006/53/CE del Consejo, de 23 de enero de 2006, por la que se modifica la Decisión 90/424/CEE relativa a determinados **gastos en el sector veterinario**  
DOUE L 29, 2.02.2006, p. 37

UE-1937 Decisión 2006/85/CE de la Comisión, de 10 de febrero de 2006, que modifica la Decisión 92/452/CEE en lo que respecta a determinados **equipos de recogida y producción de embriones en determinados terceros países** [notificada con el número C(2006) 332]  
DOUE L 40, 11.02.2006, p. 24

UE-1938 Decisión de la Comisión, de 1 de febrero de 2006, que modifica la Decisión 2005/393/CE por lo que respecta a las **zonas restringidas en relación con la fiebre catarral ovina en España y Portugal** [notificada con el número C(2006) 180]  
DOUE L 32, 4.02.2006, p. 91

UE-1939 Decisión 2006/101/CE de la Comisión, de 6 de febrero de 2006, sobre la realización de **programas de vigilancia de la influenza aviar en aves de corral y aves silvestres** en los Estados miembros en 2006 [notificada con el número C(2006) 251]  
DOUE L 46, 16.02.2006, p. 40

UE-1940 Decisión 2006/115/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2006, relativa a determinadas medidas de **protección frente a la gripe aviar altamente patógena en aves silvestres** en la Comunidad y por la que se derogan las Decisiones 2006/86/CE, 2006/90/CE, 2006/91/CE, 2006/94/CE, 2006/104/CE y 2006/105/CE  
DOUE L 48, 18.02.2006, p. 28

UE-1941 Decisión 2006/135/CE de la Comisión, de 22 de febrero de 2006, relativa a determinadas medidas de **protección en relación con una gripe aviar altamente patógena en aves de corral** de la Comunidad [notificada con el número C(2006) 597]  
DOUE L 52, 23.02.2006, p. 41

UE-1942 Decisión 2006/127/CE de la Comisión, de 2 de febrero de 2006, por la que se aprueba el plan de acción técnica 2006 para la **mejora de las estadísticas agrícolas** [notificada con el número C(2005) 6068]  
DOUE L 51, 22.02.2006, p. 19

UE-1943 Decisión 2006/128/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 2006, por la que se modifican la Directiva 2001/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2002/38/CE relativa a las **encuestas estadísticas agrícolas sobre las plantaciones de determinadas especies de árboles frutales** [notificada con el número C(2005) 5963]  
DOUE L 51, 22.02.2006, p. 21

UE-1944 Decisión 2006/117/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 2006, por la que se modifican las Decisiones 2001/881/CE y 2002/459/CE en cuanto a la **lista de puestos de inspección fronterizos** [notificada con el número C(2006) 163]  
DOUE L 52, 23.02.2006, p. 1

UE-1945 Decisión del Consejo, de 20 de febrero de 2006, sobre las **directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural** (período de programación 2007-2013)  
DOUE L 55, 25.02.2006, p. 20

UE-1946 Decisión 2006/139/CE de la Comisión, de 7 de febrero de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 94/28/CE en lo que respecta a la **lista de organismos competentes de los terceros países autorizados a llevar un libro genealógico o un registro de determinados animales** [notificada con el número C(2006) 284]  
DOUE L 54, 24.02.2006, p. 34

#### IV. PESCA

UE-1947 Reglamento (CE) nº 115/2006 del Consejo, de 23 de enero de 2006, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan



las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y 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 21, 25.01.2006, p. 1

UE-1948

Decisión 2006/83/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, sobre la firma, en nombre de la Comunidad Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe sobre la pesca frente a las costas de Santo Tomé y Príncipe, para el período comprendido entre el 1 de junio de 2005 y el 31 de mayo de 2006

**Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe** sobre la pesca frente a las costas de Santo Tomé y Príncipe, para el período comprendido entre el 1 de junio de 2005 y el 31 de mayo de 2006

DOUE L 40, 11.02.2006, p. 17 y 19

UE-1949

Decisión 2006/113/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, sobre la firma, en nombre de la Comunidad Europea, y la aplicación provisional 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 de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2001 y el 31 de julio de 2006

**Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Protocolo que modifica el Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania** durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2001 y el 31 de julio de 2006

DOUE L 48, 18.02.2006, p. 22 y 24

UE-1950

Reglamento (CE) n° 388/2006 del Consejo, de 23 de febrero de 2006, por el que se establece un **plan plurianual**

**para la explotación sostenible de la población de lenguado del Golfo de Vizcaya**

DOUE L 65, 7.03.2006, p. 1

UE-1951

Decisión 2006/2/CE del Consejo, de 21 de diciembre de 2005, que modifica la Decisión 2004/465/CE relativa a la participación financiera de la Comunidad en los **programas de control de la actividad pesquera realizados por los Estados miembros**

DOUE L 2, 5.01.2006, p. 4

UE-1952

Decisión 2006/191/CE de la Comisión, de 1 de marzo de 2006, por la que se aprueba la entrada en funcionamiento del **consejo consultivo regional del Mar Báltico en virtud de la política pesquera común**

DOUE L 66, 8.03.2006, p. 50

**V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL**

UE-1953

Reglamento (CE) n° 207/2006 de la Comisión, de 7 de febrero de 2006, que modifica el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71 relativo a la **aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad**

DOUE L 36, 8.02.2006, p. 3

UE-1954

Directiva 2006/15/CE de la Comisión, de 7 de febrero de 2006, por la que se establece una segunda **lista de valores límite de exposición profesional** indicativos en aplicación de la Directiva 98/24/CE del Consejo y por la que se modifican las Directivas 91/322/CEE y 2000/39/CE

DOUE L 38, 9.02.2006, p. 36

UE-1955

Decisión 2006/33/CE de la Comisión, de 20 de enero de 2006, por la que se constituye un **Grupo de expertos de alto nivel sobre la integración social de las minorías étnicas y su plena participación en el mercado laboral**

DOUE L 21, 25.01.2006, p. 20

## VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

UE-1956 Directiva 2006/29/CE de la Comisión, de 8 de marzo de 2006, por la que se modifica la **Directiva 2000/12/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente a la **exclusión o inclusión de determinadas entidades de su ámbito de aplicación**  
DOUE L 70, 9.03.2006, p. 50

## VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

UE-1957 Reglamento (CE) n° 240/2006 de la Comisión, de 10 de febrero de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 622/2003, por el que se establecen las medidas para la **aplicación de las normas comunes de seguridad aérea**  
DOUE L 40, 11.02.2006, p. 3

UE-1958 Reglamento (CE) n° 62/2006 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, sobre la **especificación técnica de interoperabilidad referente a las aplicaciones telemáticas para el subsistema del transporte de mercancías del sistema ferroviario transeuropeo convencional**  
DOUE L 13, 18.01.2006, p. 1

UE-1959 Reglamento (CE) n° 336/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, sobre la aplicación en la Comunidad del **Código internacional de gestión de la seguridad** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 3051/95 del Consejo  
DOUE L 64, 4.03.2006, p. 1

UE-1960 Directiva 2006/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativa a la **utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera**  
DOUE L 33, 4.02.2006, p. 82

UE-1961 Decisión n° 167/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativa a las **actividades de determinados terceros países en el sector de los transportes marítimos**  
DOUE L 33, 4.02.2006, p. 18

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

UE-1962 Reglamento (CE) n° 465/2006 de la Comisión, de 21 de marzo de 2006, por el que se da por concluida la **investigación referente a la posible elusión de las medidas antidumping** impuestas por el Reglamento (CE) n° 408/2002 del Consejo sobre las importaciones de determinados óxidos de cinc originarios de la República Popular China mediante importaciones de determinados óxidos de cinc procedentes de Kazajstán, hayan sido o no declarados originarios de Kazajstán, y se pone fin al registro a que estaban sometidas dichas importaciones en virtud del Reglamento (CE) n° 1289/2005  
DOUE L 83, 22.03.2006, p. 6

UE-1963 Reglamento (CE) n° 499/2006 de la Comisión, de 28 de marzo de 2006, por el que se abre una **investigación sobre la posible elusión de los derechos antidumping** establecidos por el Reglamento (CE) n° 769/2002 del Consejo a las importaciones de cumarina originarias de la República Popular China por parte de importaciones de cumarina procedentes de Indonesia y de Malasia, hayan sido o no declaradas como originarias de tales países, y por el que se someten dichas importaciones a registro  
DOUE L 91, 29.03.2006, p. 3

UE-1964 Decisión 2006/77/CE de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por la que se crea un **Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente**  
DOUE L 36, 8.02.2006, p. 43

UE-1965 Decisión 2006/173/CE de la Comisión, de 13 de febrero de 2006, que deroga la Decisión 2001/645/CE por la que se aceptan los **compromisos ofrecidos con respecto a los procedimientos antidumping** relativos a las importaciones de películas de tereftalato de polietileno originarias, entre otros países, de India  
DOUE L 68, 8.03.2006, p. 37

UE-1966 Decisión 2006/258/CE de la Comisión, de 6 de marzo de 2006, por la que se deroga la Decisión 2002/683/CE por la que se acepta un **compromiso ofrecido en relación con el procedimiento antidumping** relativo a las importaciones de receptores de televisión en color originarios de, entre otros, la República Popular China  
DOUE L 93, 31.03.2006, p. 63

## IX. FISCALIDAD

UE-1967 Directiva 2006/18/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que se refiere a los **tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido**  
DOUE L 51, 22.02.2006, p. 12

UE-1968 Decisión 2006/126/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, por la que se modifican las Decisiones 98/161/CE, 2004/228/CE y 2004/295/CE en lo que se refiere a la **ampliación de las medidas de lucha contra la evasión del IVA en el sector de los residuos**  
DOUE L 51, 22.02.2006, p. 17

## X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

UE-1969 Orientación 2006/21/CE del Banco Central Europeo, de 30 de diciembre de 2005, sobre el **sistema automatizado trans-europeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET)** (BCE/2005/16)  
DOUE L 18, 23.01.2006, p. 1

UE-1970 Orientación 2006/43/CE del Banco Central Europeo, de 17 de noviembre de 2005, por la que se modifica la Orientación BCE/2002/7 sobre las **exigencias de información estadística del Banco Central Europeo en materia de cuentas financieras trimestrales** (BCE/2005/13)  
DOUE L 30, 2.02.2006, p. 1

UE-1971 Orientación 2006/44/CE del Banco Central Europeo, de 30 de diciembre de 2005, por la que se modifica la Orientación BCE/2000/7 sobre los **instrumentos y procedimientos de la política monetaria del Eurosistema** (BCE/2005/17)  
DOUE L 30, 2.02.2006, p. 26

UE-1972 Orientación 2006/87/CE del Banco Central Europeo, de 3 de febrero de 2006, por la que se modifica la Orientación BCE/2005/5 sobre las **exigencias de información estadística del Banco Central Europeo** y los procedimientos de intercambio de información estadística en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, en materia de estadísticas de las finanzas públicas (BCE/2006/2)  
DOUE L 40, 11.02.2006, p. 32

UE-1973 Decisión 2006/75/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, que modifica y proroga la Decisión 2001/923/CE por la que se establece un **programa de acción en materia de intercambios, asistencia y formación para la protección del euro contra la falsificación de moneda (programa Pericles)**  
DOUE L 36, 8.02.2006, p. 40

UE-1974 Decisión 2006/76/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, por la que se amplía a los Estados miembros no participantes la aplicación de la Decisión 2006/75/CE, que modifica y proroga la Decisión 2001/923/CE por la que se establece un **programa de acción en materia de intercambios, asistencia y formación para la protección del euro contra la falsificación de moneda (programa Pericles)**  
DOUE L 36, 8.02.2006, p. 42

## XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UE-1975 Reglamento (CE) nº 115/2006 del Consejo, de 23 de enero de 2006, relativo a la celebración del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y 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 21, 25.01.2006, p. 1

UE-1976 Decisión 2006/83/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, sobre la firma, en nombre de la Comunidad Europea, y la aplicación provisional del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe sobre la pesca frente a las costas de Santo Tomé y Príncipe, para el período comprendido entre el 1 de junio de 2005 y el 31 de mayo de 2006  
**Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe sobre la pesca** frente a las costas de Santo Tomé y Príncipe, para el período comprendido entre el 1 de junio de 2005 y el 31 de mayo de 2006  
DOUE L 40, 11.02.2006, p. 17 y 19

UE-1977 Decisión 2006/67/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, sobre la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino Hachemita de Jordania acerca de determinadas medidas de liberalización recíproca y la modificación del Acuerdo de Asociación CE-Jordania así como de la sustitución de los anexos I, II, III y IV y de los Protocolos 1 y 2 de dicho Acuerdo

**Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino Hachemita de Jordania acerca de determinadas medidas de liberalización recíproca** y la modificación del Acuerdo de Asociación CE-Jordania así como de la sustitución de los anexos I, II, III y IV y de los Protocolos 1 y 2 de dicho Acuerdo

DOUE L 40, 11.02.2006, p. 1 y 3

UE-1978 Decisión 2006/113/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, sobre la firma, en nombre de la Comunidad Europea, y la aplicación provisional 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 de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2001 y el 31 de julio de 2006

**Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Protocolo que modifica el Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Mauritania** durante el período comprendido entre el 1 de agosto de 2001 y el 31 de julio de 2006

DOUE L 48, 18.02.2006, p. 22 y 24

UE-1979 Decisión 2006/136/CE el Consejo, de 14 de febrero de 2006, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de vinos adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra

**Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de vinos** adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra

DOUE L 54, 24.02.2006, p. 23 y 24

UE-1980

Decisión 2006/137/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra

**Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas** adjunto al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra  
DOUE L 54, 24.02.2006, p. 28 y 29

UE-1981

Decisión 2006/232/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2005, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el comercio de vinos

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el comercio de vinos**  
DOUE L 87, 24.03.2006, p. 1 y 2

UE-1982

Decisión 2006/167/CE del Consejo, de 21 de febrero de 2006, relativa a la celebración de un Protocolo del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega

**Protocolo del Acuerdo entre la Comunidad Europea, la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega**  
DOUE L 57, 28.02.2006, p. 15 y 16

UE-1983

Decisión del Consejo, de 21 de febrero de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca por el que se extiende a Dinamarca lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, y en el Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, relativo a la creación del sistema Eurodac para



la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y a Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín**

DOUE L 66, 8.03.2006, p. 37 y 38

UE-1984

Decisión 2006/198/CE de la Comisión, de 2 de febrero de 2006, por la que se aprueban, en nombre de la Comunidad Europea, modificaciones de los anexos del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal *[notificada con el número C(2006) 81]*

Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a modificaciones de los anexos del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal**

DOUE L 71, 10.03.2006, p. 11 y 12

UE-1985

Decisión 2006/233/CE del Consejo, 27 de febrero de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre cooperación en el ámbito de la estadística

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre cooperación en el ámbito de la estadística**

Acta Final

DOUE L 90, 28.03.2006, p. 1, 2, 18 y 21

UE-1986

Decisión 2006/235/CE del Consejo, de 27 de febrero de 2006, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la participación de esta última en la Agencia Europea del Medio Ambiente y en la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la participación de Suiza en la Agencia Europea del Medio Ambiente y en la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente**

DOUE L 90, 28.03.2006, p. 36, 37 y 48

UE-1987

Reglamento (CE) n° 269/2006 del Consejo, de 14 de febrero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 533/2004

sobre el establecimiento de **asociaciones europeas en el marco del proceso de estabilización y asociación**

DOUE L 47, 17.02.2006, p. 7

UE-1988

Reglamento (CE) n° 389/2006 del Consejo, de 27 de febrero de 2006, por el que se crea un **instrumento de ayuda económica para impulsar el desarrollo económico de la comunidad turcochipriota** y por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2667/2000 relativo a la Agencia Europea de Reconstrucción

DOUE L 65, 7.03.2006, p. 5

UE-1989

Decisión 2006/35/CE del Consejo, de 23 de enero de 2006, sobre los **principios, las prioridades y las condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con Turquía**

DOUE L 22, 26.01.2006, p. 34

UE-1990

Decisión 2006/54/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, relativa a los **principios, las prioridades y las condiciones de la Asociación Europea con Albania** y por la que se deroga la Decisión 2004/519/CE

DOUE L 35, 7.02.2006, p. 1

UE-1991

Decisión 2006/55/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, sobre los **principios, las prioridades y las condiciones de la Asociación Europea con Bosnia y Herzegovina** y por la que se deroga la Decisión 2004/515/CE

DOUE L 35, 7.02.2006, p. 19

UE-1992

Decisión 2006/56/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, sobre los **principios, las prioridades y las condiciones de la Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo**, tal como se define en la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 10 de junio de 1999 y por la que se deroga la Decisión 2004/520/CE

DOUE L 35, 7.02.2006, p. 32

UE-1993

Decisión 2006/57/CE del Consejo, de 30 de enero de 2006, sobre los **principios, las prioridades y las condiciones de la Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de Macedonia** y por la que se deroga la Decisión 2004/518/CE

DOUE L 35, 7.02.2006, p. 57

UE-1994 Decisión 2006/145/CE del Consejo, de 20 de febrero de 2006, relativa a los **principios, las prioridades y las condiciones de la Asociación para la adhesión con Croacia** y por la que se deroga la Decisión 2004/648/CE  
DOUE L 55, 25.02.2006, p. 30

UE-1995 Decisión 2006/41/CE del Consejo, de 24 de enero de 2006, por la que se concede **ayuda macrofinanciera a Georgia**  
DOUE L 25, 28.01.2006, p. 28

UE-1996 Decisión 2006/62/CE del Consejo, de 23 de enero de 2006, por la que se permite a los países a los que se aplica la política europea de vecindad y a Rusia acogerse al **programa de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX)**  
DOUE L 32, 4.02.2006, p. 80

UE-1997 Decisión 2006/174/CE del Consejo, de 27 de febrero de 2006, por la que se modifica la Decisión 2000/24/CE con el fin de **incluir a las Maldivas en la lista de países cubiertos, como consecuencia de los maremotos** registrados en el Océano Índico en diciembre de 2004  
DOUE L 62, 3.03.2006, p. 26

UE-1998 Consejo 2006/185/CE Decisión n<sup>o</sup> 1/2006 del Consejo de Asociación UE-Egipto, de 17 de febrero de 2006, por la que se modifica el Protocolo n<sup>o</sup> 4 del **Acuerdo Euromediterráneo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa**  
DOUE L 73, 13.03.2006, p. 1

UE-1999 **Declaración** 2006/C 46/01 conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión **sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada El consenso europeo sobre desarrollo**  
DOUE C 46, 24.02.2006, p. 1

## XII. ENERGÍA

UE-2000 Reglamento (Euratom) n<sup>o</sup> 66/2006 de la Comisión, de 16 de enero de 2006, por el que se exceptúa de la aplicación de las

normas del capítulo sobre el abastecimiento a las **transferencias de pequeñas cantidades de minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales**  
DOUE L 11, 17.01.2006, p. 6

UE-2001 Decisión 2006/77/CE de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por la que se crea un **Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente**  
DOUE L 36, 8.02.2006, p. 43

UE-2002 Recomendación 2006/40/Euratom de la Comisión, de 15 de diciembre de 2005, sobre Directrices para la aplicación del Reglamento (Euratom) nº 302/2005, relativo a la aplicación del **control de seguridad de Euratom** [notificada con el número C(2005) 5127]  
DOUE L 28, 1.02.2006, p. 1

### XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

UE-2003 Decisión 2006/18/CE de la Comisión, de 16 de enero de 2006, por la que se modifica la Decisión 2000/690/CE relativa a la creación de un **Grupo de política de empresa**, a fin de prorrogar su período de validez  
DOUE L 11, 17.01.2006, p. 36

UE-2004 Decisión 2006/178/CE de la Comisión, de 27 de febrero de 2006, por la que se constituye un **Grupo de expertos de alto nivel sobre bibliotecas digitales** (*Este texto anula y sustituye al publicado en el Diario Oficial L 46 de 16 de febrero de 2006, p. 32*)  
DOUE L 63, 4.03.2006, p. 25

UE-2005 Reglamento (CE) nº 108/2006 de la Comisión, de 11 de enero de 2006, por el que se 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 relativo a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) 1, 4, 6 y 7, a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) 1, 14, 17, 32, 33 y 39 y a la Interpretación (CINIIF) 6 del Comité de Interpretaciones de las Normas Internacionales de Información Financiera  
DOUE L 24, 27.01.2006, p. 1

UE-2006 Reglamento (CE) nº 199/2006 de la Comisión, de 3 de febrero de 2006, que modifica el Reglamento (CE) nº 466/2001 por el que se fija el **contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios** por lo que se refiere a dioxinas y PCB similares a dioxinas  
DOUE L 32, 4.02.2006, p. 34

UE-2007 Reglamento (CE) nº 322/2006 de la Comisión, de 23 de febrero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1043/2005 debido a las **disposiciones sobre higiene de los productos alimenticios y los alimentos de origen animal** previstas en el Reglamento (CE) nº 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) nº 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo  
DOUE L 54, 24.02.2006, p. 3

UE-2008 Reglamento (CE) nº 507/2006 de la Comisión, de 29 de marzo de 2006, sobre la **autorización condicional de comercialización de los medicamentos de uso humano** que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo  
DOUE L 92, 30.03.2006, p. 6

UE-2009 Directiva 2006/8/CE de la Comisión, de 23 de enero de 2006, por la que se modifican, para su adaptación al progreso técnico, los anexos II, III y V de la Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la **aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos**  
DOUE L 19, 24.01.2006, p. 12

UE-2010 Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, sobre las **medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura**  
DOUE L 33, 4.02.2006, p. 22

UE-2011 Directiva 2005/90/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, por la que se modifica por vigesimonoventa 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** (sustancias clasificadas como carcinógenas, mutágenas o tóxicas para la reproducción - c/m/r)  
DOUE L 33, 4.02.2006, p. 28

UE-2012 Directiva 2006/20/CE de la Comisión, de 17 de febrero de 2006, por la que se modifica, para adaptarla al progreso técnico, la Directiva 70/221/CEE del Consejo, sobre los **depósitos de carburante y los dispositivos de protección trasera de los vehículos de motor y de sus remolques**  
DOUE L 48, 18.02.2006, p. 16

UE-2013 Directiva 2006/26/CE de la Comisión, de 2 de marzo de 2006, por la que se modifican, para su adaptación al progreso técnico, las Directivas 74/151/CEE, 77/311/CEE, 78/933/CEE y 89/173/CEE del Consejo sobre los **tractores agrícolas o forestales de ruedas**  
DOUE L 65, 7.03.2006, p. 22

UE-2014 Directiva 2006/28/CE de la Comisión, de 6 de marzo de 2006, por la que se modifican, para su adaptación al progreso técnico, la Directiva 72/245/CEE del Consejo relativa a las interferencias de radio (compatibilidad electromagnética) de los vehículos y la Directiva 70/156/CEE del Consejo relativa a la **aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques**  
DOUE L 65, 7.03.2006, p. 27

UE-2015 Directiva 2006/27/CE de la Comisión, de 3 de marzo de 2006, por la que se modifican, para adaptarlas al progreso técnico, las Directivas del Consejo 93/14/CEE, relativa al **frenado de los vehículos de motor de dos o tres ruedas**, y 93/34/CEE, relativa al **emplazamiento para el montaje de la placa posterior de matrícula de los vehículos de motor de dos o tres ruedas**, y las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 95/1/CE, relativa a la **velocidad máxima de fábrica, al par máximo y a la potencia máxima neta del motor de los vehículos de motor de dos o tres ruedas**, y 97/24/CE, relativa a determinados **elementos y características de los vehículos de motor de dos o tres ruedas**  
DOUE L 66, 8.03.2006, p. 7

UE-2016 Directiva 2006/33/CE de la Comisión, de 20 de marzo de 2006, por la que se modifica la Directiva 95/45/CE en lo relativo a los **colorantes amarillo anaranjado S (E 110) y dióxido de titanio (E 171)**  
DOUE L 82, 21.03.2006, p. 10

UE-2017 Decisión 2006/213/CE de la Comisión, de 6 de marzo de 2006, por la que se establecen las **clases de reacción al fuego para**

**determinados productos de construcción en lo que respecta a los suelos de madera y los paneles y revestimientos murales de madera maciza** [notificada con el número C(2006) 655]

DOUE L 79, 16.03.2006, p. 27

#### XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

UE-2018 Directrices sobre las **ayudas de Estado de finalidad regional** para el período 2007-2013

DOUE C 54, 4.03.2006, p. 13

#### XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

UE-2019 Decisión 2006/61/CE del Consejo, de 2 de diciembre de 2005, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del **Protocolo de la CEPE/ONU sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes**

DOUE L 32, 4.02.2006, p. 54

UE-2020 Decisión 2006/235/CE del Consejo, de 27 de febrero de 2006, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la participación de esta última en la Agencia Europea del Medio Ambiente y en la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la participación de Suiza en la Agencia Europea del Medio Ambiente y en la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente**

DOUE L 90, 28.03.2006, p. 36, 37 y 48

UE-2021 Reglamento (CE) n° 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un **registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes** y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo. Versión codificada

DOUE L 33, 4.02.2006, p. 1

**UE-2022** Directiva 2006/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la **gestión de la calidad de las aguas de baño** y por la que se deroga la Directiva 76/160/CEE  
DOUE L 64, 4.03.2006, p. 37

**UE-2023** Directiva 2006/11/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, relativa a la **contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad** (Versión codificada)  
DOUE L 64, 4.03.2006, p. 52

**UE-2024** Decisión 2006/77/CE de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por la que se crea un **Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente**  
DOUE L 36, 8.02.2006, p. 43

**UE-2025** Decisión 2006/207/CE de la Comisión, de 6 de marzo de 2006, sobre el **comercio de sustancias que agotan la capa de ozono** con el territorio aduanero separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu [*notificada con el número C(2006) 424*]  
DOUE L 75, 14.03.2006, p. 19

**UE-2026** Decisión 2006/198/CE de la Comisión, de 2 de febrero de 2006, por la que se aprueban, en nombre de la Comunidad Europea, modificaciones de los anexos del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal [*notificada con el número C(2006) 81*]  
**Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a modificaciones de los anexos del Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal**  
DOUE L 71, 10.03.2006, p. 11 y 12

**UE-2027** Reglamento (CE) n° 18/2006 de la Comisión, de 6 de enero de 2006, por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CE) n° 998/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las **listas de países y territorios**  
DOUE L 4, 7.01.2006, p. 3



UE-2028 Reglamento (CE) n° 197/2006 de la Comisión, de 3 de febrero de 2006, relativo a medidas transitorias con arreglo al Reglamento (CE) n° 1774/2002 relativas a la **recogida, el transporte, el tratamiento, la utilización y la eliminación de antiguos alimentos**  
DOUE L 32, 4.02.2006, p. 13

UE-2029 Reglamento (CE) n° 507/2006 de la Comisión, de 29 de marzo de 2006, sobre la **autorización condicional de comercialización de los medicamentos de uso humano** que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo  
DOUE L 92, 30.03.2006, p. 6

UE-2030 Directiva 2006/13/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 2006, por la que se modifican los anexos I y II de la Directiva 2002/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre **sustancias indeseables en la alimentación animal**, en lo referente a las dioxinas y PCB similares a las dioxinas  
DOUE L 32, 4.02.2006, p. 44

UE-2031 Directiva 2006/17/CE de la Comisión, de 8 de febrero de 2006, por la que se aplica la Directiva 2004/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a determinados **requisitos técnicos para la donación, la obtención y la evaluación de células y tejidos humanos**  
DOUE L 38, 9.02.2006, p. 40

UE-2032 Decisión 2006/89/CE de la Comisión, de 10 de febrero de 2006, por la que se adopta el plan de trabajo de 2006 para la aplicación del **programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008)**, que comprende el programa de trabajo anual en materia de subvenciones  
DOUE L 42, 14.02.2006, p. 29

## XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD.

UE-2033 Decisión 2006/233/CE del Consejo, 27 de febrero de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre cooperación en el ámbito de la estadística

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre cooperación en el ámbito de la estadística**

Acta Final

DOUE L 90, 28.03.2006, p. 1, 2, 18 y 21

UE-2034

Reglamento (CE) n° 198/2006 de la Comisión, de 3 de febrero de 2006, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 1552/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre **estadísticas relativas a la formación profesional en las empresas**

DOUE L 32, 4.02.2006, p. 15

UE-2035

Reglamento (CE) n° 315/2006 de la Comisión, de 22 de febrero de 2006, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las **estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC)** en lo referente a la lista de variables objetivo secundarias relativas a las condiciones de la vivienda

DOUE L 52, 23.02.2006, p. 16

UE-2036

Decisión 2006/127/CE de la Comisión, de 2 de febrero de 2006, por la que se aprueba el **plan de acción técnica 2006 para la mejora de las estadísticas agrícolas** [notificada con el número C(2005) 6068]

DOUE L 51, 22.02.2006, p. 19

UE-2037

Decisión 2006/128/CE de la Comisión, de 3 de febrero de 2006, por la que se modifican la Directiva 2001/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2002/38/CE relativa a las **encuestas estadísticas agrícolas sobre las plantaciones de determinadas especies de árboles frutales** [notificada con el número C(2005) 5963]

DOUE L 51, 22.02.2006, p. 21

UE-2038

Decisión 2006/209/CE de la Comisión, de 9 de marzo de 2006, por la que se conceden excepciones para ajustar los **sistemas estadísticos de los Estados miembros** al Reglamento (CE) n° 1161/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2006) 706]

DOUE L 75, 14.03.2006, p. 26

UE-2039

Recomendación 2006/143/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2006, sobre una mayor **cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior**

DOUE L 64, 4.03.2006, p. 60

UE-2040 Conclusiones 2006/C 70/01 del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la aplicación del **Pacto Europeo para la Juventud**  
DOUE C 70, 22.03.2006, p. 1

## XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL.

UE-2041 Reglamento (CE) nº 417/2006 de la Comisión, de 10 de marzo de 2006, que completa el anexo del Reglamento (CE) nº 2400/96 en lo que atañe al registro de determinadas denominaciones en el **Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas** [Pimiento Asado del Bierzo (IGP), Fico bianco del Cilento (DOP), Melannurca Campana (IGP), Montes de Granada (DOP), Huile d'olive de Nice (DOP), Aceite de la Rioja (DOP), Antequera (DOP)]  
DOUE L 72, 11.03.2006, p. 8

UE-2042 Reglamento (CE) nº 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la **protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios**  
DOUE L 93, 31.03.2006, p. 12

## XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

## XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

UE-2043 Decisión 2006/33/CE de la Comisión, de 20 de enero de 2006, por la que se constituye un **Grupo de expertos de alto nivel sobre la integración social de las minorías étnicas y su plena participación en el mercado laboral**  
DOUE L 21, 25.01.2006, p. 20

UE-2044 Decisión 2006/253/CE de la Comisión, de 6 de septiembre de 2005, relativa al carácter adecuado de la **protección de los datos personales incluidos en los registros de nombres de los pasajeros** (Passenger Name Records, PNR) que se transfieren a la Canada Border Services Agency

(Agencia de Servicios de Fronteras de Canadá) [notificada con el número C(2005) 3248]

DOUE L 91, 29.03.2006, p. 49

## XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

UE-2045 Decisión 2006/201/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2006, relativa a la prórroga 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  
**Canje de Notas relativo a la prórroga 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  
 DOUE L 71, 10.03.2006, p. 53 y 55

UE-2046 Reglamento (CE) n° 416/2006 de la Comisión, de 10 de marzo de 2006, que modifica por novena 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 72, 11.03.2006, p. 7

UE-2047 Reglamento (CE) n° 68/2006 de la Comisión, de 16 de enero de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 2488/2000 del Consejo, por el que se mantiene la **congelación de capitales en relación con el Sr. Milosevic y las personas de su entorno**  
 DOUE L 11, 17.01.2006, p. 11

UE-2048 Reglamento (CE) n° 84/2006 de la Comisión, de 18 de enero de 2006, 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 14, 19.01.2006, p. 14

UE-2049 Reglamento (CE) n° 250/2006 de la Comisión, de 13 de febrero de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE)

nº 560/2005 del Consejo, por el que se imponen algunas **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Costa de Marfil**

DOUE L 42, 14.02.2006, p. 24

UE-2050

Reglamento (CE) nº 305/2006 del Consejo, de 21 de febrero de 2006, por el que se imponen **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas sospechosas de estar implicadas en el asesinato del ex Primer Ministro libanés, Sr. Rafiq Hariri**

DOUE L 51, 22.02.2006, p. 1

UE-2051

Reglamento (CE) nº 357/2006 de la Comisión, de 28 de febrero de 2006, que modifica por sexagésima cuarta vez el Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes** y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 467/2001 del Consejo

DOUE L 59, 1.03.2006, p. 35

UE-2052

Decisión 2006/96/PESC del Consejo, de 14 de febrero de 2006, sobre la aplicación de 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 44, 15.02.2006, p. 32

UE-2053

Decisión 2006/172/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2006, por la que se aplica la Posición Común 2004/852/PESC relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra Costa de Marfil**

DOUE L 61, 2.03.2006, p. 21

UE-2054

Decisión 2006/205/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2006, 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 antigua Yugoslavia (TPIY)**

DOUE L 72, 11.03.2006, p. 16

UE-2055

Acción Común 2006/184/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2006, en apoyo de la **Convención sobre armas bacteriológicas y tóxicas** en el marco de la estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva

DOUE L 65, 7.03.2006, p. 51

- UE-2056 Acción Común 2006/202/PESC del Consejo, de 27 de febrero de 2006, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2005/643/PESC sobre la **Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia)** (Misión de Observación en Aceh — MOA)  
DOUE L 71, 10.03.2006, p. 57
- UE-2057 Acción Común 2006/243/PESC del Consejo, de 20 de marzo de 2006, de apoyo a las actividades de la **Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE)** en materia de formación y desarrollo de capacidades de verificación y dentro del marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva  
DOUE L 88, 25.03.2006, p. 68
- UE-2058 Posición Común 2006/29/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2006, por la que se deroga la Posición Común 96/184/PESC sobre **medidas restrictivas contra la ex República de Yugoslavia**  
DOUE L 19, 24.01.2006, p. 34
- UE-2059 Posición Común 2006/30/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2006, por la que se renuevan y completan las **medidas restrictivas contra Costa de Marfil**  
DOUE L 19, 24.01.2006, p. 36
- UE-2060 Posición Común 2006/31/PESC del Consejo, de 23 de enero de 2006, por la que se renuevan las **medidas restrictivas contra Liberia**  
DOUE L 19, 24.01.2006, p. 38
- UE-2061 Posición Común 2006/50/PESC del Consejo, de 30 de enero de 2006, por la que se prorroga y modifica la Posición Común 2004/133/PESC relativa a las **medidas restrictivas contra extremistas en la Antigua República Yugoslava de Macedonia**  
DOUE L 26, 31.01.2006, p. 24
- UE-2062 Posición Común 2006/51/PESC del Consejo, de 30 de enero de 2006, por la que se prorrogan las **medidas restrictivas contra Zimbabue**  
DOUE L 26, 31.01.2006, p. 28
- UE-2063 Posición Común 2006/95/PESC del Consejo, de 14 de febrero de 2006, por la que se prorrogan las **medidas restrictivas**

**respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova**

DOUE L 44, 15.02.2006, p. 31

UE-2064 Posición Común 2006/204/PESC del Consejo, de 10 de marzo de 2006, por la que se renuevan las **medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia**

DOUE L 72, 11.03.2006, p. 15

UE-2065 Posición Común 2006/231/PESC del Consejo, de 20 de marzo de 2006, 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 2005/936/PESC

DOUE L 82, 21.03.2006, p. 20

UE-2066 Posición Común 2006/242/PESC del Consejo, de 20 de marzo de 2006, sobre la Conferencia de Revisión de 2006 de la **Convención sobre armas biológicas y tóxicas (CABT)**

DOUE L 88, 25.03.2006, p. 65

UE-2067 Posición Común 2006/244/PESC del Consejo, de 20 de marzo de 2006, relativa a la participación de la Unión Europea en la **Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO)**

DOUE L 88, 25.03.2006, p. 73

## XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

UE-2068 Decisión 2006/167/CE del Consejo, de 21 de febrero de 2006, relativa a la celebración de un Protocolo del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega **Protocolo del Acuerdo entre la Comunidad Europea, la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega**

DOUE L 57, 28.02.2006, p. 15 y 16

UE-2069

Decisión del Consejo, de 21 de febrero de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca por el que se extiende a Dinamarca lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, y en el Reglamento (CE) n° 2725/2000 del Consejo, relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín

**Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y a Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín**

DOUE L 66, 8.03.2006, p. 37 y 38

UE-2070

Decisión 2006/228/JAI del Consejo, de 9 de marzo de 2006, 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 81, 18.03.2006, p. 45

UE-2071

Decisión 2006/229/JAI del Consejo, de 9 de marzo de 2006, 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 81, 18.03.2006, p. 46



# Legislación del Estado (\*)

## Primer Trimestre 2007

### I. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

EST-1 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero. Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.  
BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007.

EST-2 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.  
BOE núm. 68, de 20 de marzo de 2007.

### II. DERECHOS FUNDAMENTALES

EST-3 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo. Igualdad efectiva de mujeres y hombres.  
BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

EST-4 Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero (Ministerio de la Presidencia). Entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.  
BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2007.

### III. ECONOMÍA

EST-45 Ley 2/2007, de 15 de marzo. Sociedades profesionales.  
BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2007.

---

(\*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 1<sup>er</sup> trimestre de 2007.

EST-6 Real Decreto 239/2007, de 16 de febrero (Ministerio de Economía y Hacienda). Modificación del Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados y Reglamento de mutualidades de previsión social.  
BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2007.

### IV. ENERGÍA

EST-7 Real Decreto 47/2007, de 19 de enero (Ministerio de la Presidencia). Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción.  
BOE núm. 27, de 31 de enero de 2007.

### V GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

EST-8 Real Decreto 3/2007, de 12 de enero (Ministerio de la Presidencia). Modifica el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado por Real Decreto 997/2003 de 25 de julio.  
BOE núm. 12, de 13 de enero de 2007.

### VI. HACIENDA

EST-9 Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo (Ministerio de Economía y Hacienda). Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y modificación del Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004 de 20 de febrero.  
BOE núm. 78, de 31 de marzo de 2007.

### VII. JUSTICIA

EST-10 Ley 3/2007, de 15 de marzo. Rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas.  
BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2007.

EST-11 Real Decreto 45/2007, de 19 de enero (Ministerio de Justicia). Modificación del Reglamento de la organización y régimen del Notariado, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1994.  
BOE núm. 25, de 29 de enero de 2007.

EST-12 Real Decreto 84/2007, de 26 de enero (Ministerio de Justicia). Sistema informático de telecomunicaciones Lexnet para la presentación de escritos y documentos, traslado de copias y realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos. BOE núm. 38, de 13 de febrero de 2007.

## VIII. MEDIO AMBIENTE

EST-13 Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero (Ministerio de Medio Ambiente). Ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. BOE núm. 30, de 3 de febrero de 2007.

## IX. SANIDAD

EST-14 Real Decreto 124/2007, de 2 de febrero (Ministerio de Sanidad y Consumo). Registro nacional de instrucciones previas y su correspondiente fichero automatizado de datos de carácter personal. BOE núm. 40, de 15 de febrero de 2007.



# Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (\*)

## I. ACCIÓN SOCIAL

**MUR-10** Ley 1/2006, de 10 de abril (Presidencia de la Región de Murcia).  
Creación del Instituto Murciano de Acción Social.  
Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 94, de 25 de abril.  
BOE núm. 267, de 8 de noviembre.

## II. AGRICULTURA

**PV-4** Ley 10/2006, de 29 de diciembre (Presidencia del País Vasco).  
Agricultura y alimentación ecológica de Euskadi.  
Boletín Oficial del País Vasco núm. 4, de 5 de enero.

## III. AGUA

**MUR-11** Ley 2/2006, de 10 de abril (Presidencia de la Región de Murcia).  
Modificación de la Ley 4/2005, de 14 de junio, del Ente Público del Agua.  
Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 86, de 15 de abril.  
BOE núm. 267, de 8 de noviembre.

**MUR-12** Ley 6/2006, de 21 de julio (Presidencia de la Región de Murcia).  
Incremento de las medidas de ahorro y conservación en el consumo de agua.  
Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 183, de 9 de agosto.  
BOE núm. 267, de 8 de noviembre.

---

(\*) 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 (X-XII).

#### IV. AUTORIZACIONES

**BAL-13** Ley 16/2006, de 17 de octubre (Presidencia de las Illes Balears).  
Régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears.  
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 151, de 26 de octubre.  
BOE núm. 285, de 29 de noviembre.

**EXT-9** Ley 7/2006, de 9 de noviembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).  
Extiende el régimen de la licencia comercial específica a la implantación de establecimientos comerciales de descuento duro  
Diario Oficial de Extremadura núm. 134, de 16 de noviembre.  
BOE núm. 298, de 14 de diciembre.

#### V. AYUDAS

**ARA-3** Ley 8/2006, de 27 de septiembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).  
Concesión de un crédito extraordinario de seis millones de euros para la cobertura de los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la catástrofe sufrida el 7 de agosto de 1996, en el término municipal de Biescas, provincia de Huesca.  
Boletín Oficial de Aragón núm. 115, de 5 de octubre.  
BOE núm. 275, de 17 de noviembre.

#### VI. CAZA

**GAL-8** Ley 6/2006, de 23 de octubre (Presidencia de la Xunta de Galicia).  
Modificación de la Ley 4/1997, de 25 de junio, de caza.  
Diario Oficial de Galicia núm. 213, de 6 de noviembre.  
BOE núm. 280, de 23 de noviembre.

#### VII. COLEGIOS PROFESIONALES

**EXT-10** Ley 4/2006, de 10 de octubre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Crea el Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Extremadura.  
Diario Oficial de Extremadura núm. 123, de 21 de octubre.  
BOE núm. 269, de 10 de noviembre.

**EXT-11** Ley 5/2006, de 10 de octubre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Crea el Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de Extremadura.  
Diario Oficial de Extremadura núm. 123, de 21 de octubre.  
BOE núm. 269, de 10 de noviembre.

**BAL-14** Ley 13/2006, de 19 de octubre (Presidencia de las Illes Balears).  
Creación del Colegio Oficial de Publicitarios y Relaciones Públicas de las Illes Balears.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 151, de 26 de octubre.  
BOE núm. 285, de 29 de noviembre.

**CAN-9** Ley 7/2006, de 10 de noviembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Creación del Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de Canarias.

Boletín Oficial de Canarias núm. 226, de 21 de noviembre.  
BOE núm. 297, de 13 de diciembre.

**PV-5** Ley 4/2006, de 10 de noviembre (Presidencia del País Vasco).  
Creación del Colegio de Logopedas del País Vasco.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 224/23.11.2006.

## VIII. COOPERACIÓN AL DESARROLLO

**CAS-12** Ley 9/2006, de 10 de octubre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

De cooperación al desarrollo.

Boletín Oficial de Castilla y León núm. 202, de 19 de octubre.  
BOE núm. 278, de 21 de noviembre.

## IX. COOPERATIVAS

**PV-6** Ley 8/2006, de 1 de diciembre (Presidencia del País Vasco).  
Segunda modificación de la Ley de cooperativas de Euskadi.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 238, de 15 de diciembre.

## X. DEPORTE

- BAL-15** Ley 14/2006, de 17 de octubre (Presidencia de las Illes Balears).  
Deporte.  
Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 151, de 26 de octubre.  
BOE núm. 285, de 29 de noviembre.

## XI. ESPECTÁCULOS

- CAS-13** Ley 7/2006, de 2 de octubre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).  
Espectáculos públicos y actividades recreativas.  
Boletín Oficial de Castilla y León núm. 194, de 6 de octubre.  
BOE núm. 272, de 14 de noviembre.

- DRC-16** Ley 15/2006, de 24 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).  
Juego.  
Boletín Oficial de Cantabria núm. 215, de 9 de noviembre.  
BOE núm. 285, de 29 de noviembre.

## XII. ESTADÍSTICA

- NAV-17** Ley Foral 11/2006, de 20 de octubre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).  
Plan de Estadística de Navarra 2007-2010.  
Boletín Oficial de Navarra núm. 130, de 30 de octubre.  
BOE núm. 296, de 12 de diciembre.

## XIII. FARMACIAS

- RIO-9** Ley 7/2006, de 18 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).  
Modificación de la Ley 8/1998, de 16 de junio, de Ordenación Farmacéutica.  
Boletín Oficial de La Rioja núm. 140, de 24 de octubre.  
BOE núm. 275, de 17 de noviembre.

- EXT-12** Ley 6/2006, de 9 de noviembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).



De Farmacia.

Diario Oficial de Extremadura núm. 134, de 16 de noviembre.

BOE núm. 298, de 14 de diciembre.

#### XIV. HACIENDA

**MUR-13** Ley 4/2006, de 26 de mayo (Presidencia de la Región de Murcia).  
Establecimiento de una bonificación autonómica en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para determinadas operaciones realizadas por las comunidades de usuarios de agua.  
Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 133, de 12 de junio.  
BOE núm. 267, de 8 de noviembre.

**MUR-14** Ley 5/2006, de 16 de junio (Presidencia de la Región de Murcia).  
Modificación de la Ley 4/2003, de 10 de abril, de regulación de los tipos aplicables en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados a las viviendas acogidas al Plan de Vivienda Joven de la Región de Murcia.  
Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 151, de 3 de julio.  
BOE núm. 267, de 8 de noviembre.

**DRC-17** Ley 14/2006, de 24 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).  
Finanzas de Cantabria.  
Boletín Oficial de Cantabria núm. 215, de 9 de noviembre.  
BOE núm. 285, de 29 de noviembre.

**PV-7** Ley 3/2006, de 29 de septiembre (Presidencia del País Vasco).  
Modificación de la Ley de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de la Ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco.  
Boletín Oficial del País Vasco núm. 201, de 20 de octubre.

#### XV. INFANCIA

**BAL-16** Ley 17/2006, de 13 de noviembre (Presidencia de las Illes Balears).  
Integral de la atención y de los derechos de la infancia y la adolescencia de las Illes Balears.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 163, de 18 de noviembre  
BOE núm. 297, de 13 de diciembre.

## XVI. MEDIACIÓN FAMILIAR

**BAL-17** Ley 18/2006, de 22 de noviembre (Presidencia de las Illes Balears).

Mediación Familiar.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 169, de 30 de noviembre.  
BOE núm. 303, de 20 de diciembre.

## XVII. MEDIO AMBIENTE

**BAL-18** Ley 11/2006, de 14 de septiembre (Presidencia de las Illes Balears).

Evaluaciones de impacto ambiental y evaluaciones ambientales estratégicas en las Illes Balears.

Boletín Oficial de las Illes Balears, núm. 133, de 21 de septiembre.  
BOE núm. 245, de 13 de octubre.

## XVIII. MUJER

**BAL-19** Ley 12/2006, de 20 de septiembre (Presidencia de las Illes Balears).

Para la mujer.

Boletín Oficial de las Illes Balears, núm. 135, de 26 de septiembre.  
BOE núm. 248, de 17 de octubre.

## XIX. OBRAS PÚBLICAS

**RIO-10** Ley 9/2006, de 18 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Aprobación y autorización del protocolo general entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con las «Actuaciones para la remodelación de la carretera LR-131 y NA-134 entre el Polígono Industrial de Cantabria (La Rioja) y el Polígono Industrial Las Cañas (Navarra)» y las obras de

«Acondicionamiento y mejora del acceso norte a Castejón en el punto kilométrico 77+620 de la N-113, Pamplona-Madrid”.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 140, de 24 de octubre.

BOE núm. 275, de 17 de noviembre.

## XX. PARQUES NATURALES

CAS-14

Ley 10/2006, de 14 de octubre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Declaración del Parque Natural de Montes Obarenes-San Zadornil (Burgos).

Boletín Oficial de Castilla y León núm. 203, de 20 de octubre.

BOE núm. 278, de 21 de noviembre.

DRC-18

Ley 16/2006, de 24 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Autorización del convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y el Principado de Asturias, para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 215, de 9 de noviembre.

BOE núm. 285, de 29 de noviembre.

## XXI. PATRIMONIO

CAS-15

Ley 11/2006, de 26 de octubre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

Boletín Oficial de Castilla y León núm. 209, de 30 de octubre.

BOE núm. 298, de 14 de diciembre.

CAS-16

Ley 5/2006, de 17 de noviembre (Presidencia del País Vasco).  
Patrimonio de Euskadi.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 234, de 11 de diciembre.

## XXII. PATRIMONIO CULTURAL

BAL-20

Ley 15/2006, de 17 de octubre (Presidencia de las Illes Balears).  
Archivos y Patrimonio documental.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 151, de 26 de octubre.

BOE núm. 285, de 29 de noviembre.

**BAL-21** Ley 19/2006, de 23 de noviembre (Presidencia de las Illes Balears).

Sistema Bibliotecario de las Illes Balears.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 169, de 30 de noviembre.

BOE núm. 303, de 20 de diciembre.

**PV-8** Ley 7/2006, de 1 de diciembre (Presidencia del País Vasco).  
De museos.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 239, de 18 de diciembre.

### XXIII. POLICÍAS LOCALES

**CAS-17** Ley 13/2006, de 13 de noviembre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Modificación de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de policías locales.

Boletín Oficial de Castilla y León núm. 225, de 22 de noviembre.

BOE núm. 298, de 14 de diciembre.

**PV-9** Ley 6/2006, de 1 de diciembre (Presidencia del País Vasco).  
Segunda modificación de la Ley de policía del País Vasco.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 268, de 15 de diciembre.

### XXIV. PRESUPUESTOS

**PV-10** Ley 9/2006, de 28 de diciembre (Presidencia del País Vasco).  
Presupuestos Generales para el ejercicio 2007

Boletín Oficial del País Vasco núm. 248, de 30 de diciembre.

### XXV. TRANSPORTE

**MUR-15** Ley 3/2006, de 8 de mayo (Presidencia de la Región de Murcia).  
Creación de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia.

Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 119, de 25 de mayo.

BOE núm. 267, de 8 de noviembre.

**RIO-11** Ley 8/2006, de 18 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Transporte interurbano por carretera.  
Boletín Oficial de La Rioja núm. 140, de 24 de octubre.  
BOE núm. 275, de 17 de noviembre.

## XXVI. VOLUNTARIADO

CAS-18
--------

 Ley 8/2006, de 10 de octubre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Del voluntariado.  
Boletín Oficial de Castilla y León núm. 202, de 19 de octubre.  
BOE núm. 278, de 21 de noviembre.



# Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (\*)

## I. AYUDAS SOCIALES

AND-57 Decreto 222/2006, de 19 de diciembre (Consejería de Igualdad y Bienestar Social).

Ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas.

BOJA núm. 246, de 22 de diciembre.

AND-58 Decreto 223/2006, de 19 de diciembre (Consejería de Igualdad y Bienestar Social).

Ayudas económicas de carácter extraordinario a favor de personas ancianas y enfermas o inválidas incapacitadas para el trabajo, beneficiarias de ayudas periódicas individualizadas, y a favor de las personas con minusvalías beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos.

BOJA núm. 246, de 22 de diciembre.

## II. CIUDADANÍA

AND-59 Ley 8/2006, de 24 de octubre (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Estatuto de los Andaluces en el mundo.

BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.

## III. COLEGIOS PROFESIONALES

AND-60 Decreto 216/2006, de 12 de diciembre (Consejería de Justicia y Administración Pública)

Reglamento de Colegios Profesionales de Andalucía.

BOJA núm. 249, de 28 de diciembre.

---

(\*) 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 (X-XII).

#### IV. CONSEJO AUDIOVISUAL

**AND-61** Decreto 219/2006, de 19 de diciembre, (Consejería de Presidencia).  
Aprueba el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Andalucía.  
BOJA núm. 246, de 22 de diciembre.

#### V. DEPORTE

**AND-62** Decreto 183/2006, de 17 de octubre (Consejería de Comercio, Turismo y Deporte).  
Regula la acreditación de centros deportivos y el Registro Andaluz de Acreditación de Centros Deportivos  
BOJA núm. 221, de 15 de noviembre.

#### VI. EMPLEO

**AND-63** Decreto 175/2006, de 10 de octubre (Consejería de Empleo).  
Aprueba el Plan de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo en Andalucía.  
BOJA núm. 213, de 3 de noviembre.

#### VII. FERROCARRILES

**AND-64** Ley 9/2006, de 26 de diciembre (Presidencia de la Junta de Andalucía).  
Servicios Ferroviarios de Andalucía.  
BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

#### VIII. GOBIERNO AUTONÓMICO

**AND-65** Ley 6/2006, de 24 de octubre (Presidencia de la Junta de Andalucía).  
Del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.  
BOJA núm. 215, de 7 de noviembre.



## IX. HACIENDA

AND-66 Ley 5/2006, de 17 de octubre (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Autoriza la concesión, con carácter extraordinario, de un anticipo reintegrable al municipio de Marbella.

BOJA núm. 204, de 20 de octubre.

AND-67 Ley 11/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2007.

BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

AND-68 Ley 12/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Fiscalidad Complementaria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

## X. OCIO

AND-69 Ley 7/2006, de 24 de octubre (Presidencia de la Junta de Andalucía).

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.

## XI. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

AND-70 Decreto 147/2006, de 18 de julio (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa del Sol Oriental-Axarquía de la Provincia de Málaga y se crea su Comisión de Seguimiento.

BOJA núm. 192, de 3 de octubre.

AND-71 Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (Consejería de Transporte y Obras Públicas).

Adaptación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía a las Resoluciones aprobadas por el Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2006.

BOJA núm. 250, de 29 de diciembre.

## XII. PARQUES NATURALES

**AND-72** Decreto 177/2006, de 10 de octubre (Consejería de Presidencia).  
Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Bahía de Cádiz.  
BOJA núm. 207, de 25 de octubre.

**AND-73** Decreto 196/2006, de 7 de noviembre (Consejería de Presidencia):  
Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Huétor.  
BOJA núm. 229, de 27 de noviembre.

**AND-74** Decreto 197/2006, de 7 de noviembre (Consejería de Presidencia):  
Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Andújar.  
BOJA núm. 229, de 27 de noviembre.

**AND-75** Decreto 198/2006, de 7 de noviembre (Consejería de Presidencia):  
Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Despeñaperros.  
BOJA núm. 229, de 27 de noviembre.

**AND-76** Decreto 199/2006, de 7 de noviembre (Consejería de Presidencia):  
Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Baza.  
BOJA núm. 229, de 27 de noviembre.

**AND-77** Decreto 207/2006, de 28 de noviembre (Consejería de Presidencia).  
Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Cardena y Montoso.  
BOJA núm. 243, de 19 de diciembre.

**AND-78** Decreto 208/2006, de 28 de noviembre (Consejería de Presidencia).  
Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Hornachuelos.  
BOJA núm. 243, de 19 de diciembre.

AND-79 Decreto 209/2006, de 28 de noviembre (Consejería de Presidencia).

Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra de Castril. BOJA núm. 243, de 19 de diciembre.

AND-80 Decreto 210/2006, de 28 de noviembre (Consejería de Presidencia).

Aprueba el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierra María-Los Vélez.

BOJA núm. 243, de 19 de diciembre.

### XIII. PREVENCIÓN RIESGOS LABORALES

AND-81 Ley 10/2006, de 26 de diciembre (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales.

BOJA núm. 251, de 30 de diciembre.

### XIV. PROTECCIÓN ANIMAL

AND-82 Decreto 178/2006, de 10 de octubre (Consejería de Presidencia).

Normas de protección de la avifauna para las instalaciones eléctricas de alta tensión.

BOJA núm. 209, de 27 de octubre.

### XV. UNIVERSIDADES

AND-83 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, de 6 de julio.

AND-84 Decreto 139/2006, de 18 de julio (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).

Acuerda la implantación de enseñanzas en las Universidades de Almería, Granada y Málaga, se actualiza el Catálogo de Enseñanzas Universitarias conducentes a la expedición por las Universidades Públicas de Andalucía de títulos oficiales, así como la estructura de los Centros que las imparten, se

aprueba la estructura de los Centros, y en su caso de los órganos responsables del desarrollo de los programas oficiales de postgrado, y se fijan los precios públicos y tasas a satisfacer por la prestación de servicios académicos y administrativos universitarios para el curso 2006/2007.

BOJA núm. 140, de 21 de julio

AND-85

Decreto 182/2006, de 17 de octubre (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).

Crea y regula la organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Estudiantes Universitarios de Andalucía.

BOJA núm. 204, de 20 de octubre.

## ÍNDICE ANALÍTICO

Abonos y las enmiendas del suelo de origen orgánico, con excepción del estiércol, **UE-1907**

Acceso de los licitadores de los EE.UU. los contratos públicos, **UE-1899**

Actividades de determinados terceros países en el sector de los transportes marítimos, **UE-1961**

Actos de Comunicación Procesal, **EST-12**

Acuerdo administrativo entre el Reino de España y el Consejo, **UE-1890**

Acuerdo CEE-República de Seychelles sobre la pesca, **UE-1947, UE-1975**

Acuerdo CE-Reino Hachemita de Jordania sobre medidas de liberalización recíproca, **UE-1977**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de vinos, **UE-1896, UE-1979**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Chile acerca de las modificaciones del Acuerdo sobre el comercio de bebidas espirituosas y bebidas aromatizadas, **UE-1897, UE-1980**

Acuerdo entre la CE y el Reino de Dinamarca relativo a los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en Dinamarca o cualquier otro Estado miembro de la Unión Europea y a Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, **UE-1983, UE-2069**

Acuerdo entre la CE-EE.UU. sobre el comercio de vinos, **UE-1898, UE-1981**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza relativo a la participación de Suiza en la Agencia Europea del Medio Ambiente y en la red europea de información y de observación sobre el medio ambiente, **UE-1986, UE-2020**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre cooperación en el ámbito de la estadística, **UE-1985**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre cooperación en el ámbito de la estadística, **UE-2033**

Acuerdo Euromediterráneo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa, **UE-1998**

Acuerdo relativo a la aplicación provisional del Protocolo que modifica el Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de cooperación en materia de pesca marítima CE-República Islámica de Mauritania, **UE-1949, UE-1978**

Acuerdo relativo a la prórroga del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo CEE-Gobierno de la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe, **UE-1948, UE-1976**

Acuerdo sobre modificaciones de los anexos del Acuerdo CE-EE.UU. sobre medidas sanitarias para proteger la salud pública y la sanidad animal en el comercio de animales vivos y de productos de origen animal, **UE-1984, UE-2026**

Acuerdo UE-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), **UE-2045**

Aditivos en la alimentación animal, **UE-1912**

Aditivos en la alimentación animal, **UE-1928**

Aditivos pertenecientes al grupo de compuestos de oligoelementos, **UE-1926**

Agricultura y alimentación ecológica: **PV-4**

Agua: **MUR-11; MUR-12**

Alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad, **UE-1905**

Ampliación de las medidas de lucha contra la evasión del IVA en el sector de los residuos, **UE-1968**

Andalucía, **EST-2**

Aplicación de las normas comunes de seguridad aérea, **UE-1957**

Aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, **UE-1953**

Aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos, **UE-2009**

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, **UE-2011**

Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques, **UE-2014**

Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, **UE-2009, UE-2011, UE-2014**

Archivos y Patrimonio documental: **BAL-20**

Asociaciones europeas en el marco del proceso de estabilización y asociación, **UE-1987**

Autorización condicional de comercialización de los medicamentos de uso humano, **UE-2008, UE-2029**

Autorización integrada: **BAL-13**

Ayuda macrofinanciera a Georgia, **UE-1995**

Ayudas de Estado de finalidad regional, **UE-2018**

Ayudas sociales: **MUR-10; AND-57; AND-58**

Bibliotecas: **BAL-21**

Catástrofes: **ARA-3**

Caza: **GAL-8**

Certificados de exportación en el sector de la leche, **UE-1920**

Ciudadanía: **AND-59**

Clases de reacción al fuego para determinados productos de construcción en lo que respecta a los suelos de madera y los paneles y revestimientos murales de madera maciza, **UE-2017**

Clasificación de ciertas mercancías en la nomenclatura combinada, **UE-1893**

Código aduanero comunitario, **UE-1894**

Código internacional de gestión de la seguridad, **UE-1959**

Colegios Profesionales: **EXT-10; EXT-11; BAL-14; CAN-9; AND-60**

Colorantes amarillo anaranjado S (E 110) y dióxido de titanio (E 171), **UE-2016**

Comercio de sustancias que agotan la capa de ozono, **UE-2025**

Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE), **UE-2057**

Compra y venta de azúcar por los organismos de intervención, **UE-1908**

Compromisos ofrecidos con respecto a los procedimientos antidumping, **UE-1965, UE-1966**

Congelación de capitales en relación con el Sr. Milosevic y las personas de su entorno, **UE-2047**

Consejo Audiovisual de Andalucía: **AND-61**

Consejo consultivo regional del Mar Báltico en virtud de la política pesquera común, **UE-1952**

Contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas vertidas en el medio acuático de la Comunidad, **UE-2023**

Contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios, **UE-2006**

Contingentes arancelarios comunitarios autónomos para determinados productos agrícolas e industriales, **UE-1892**

Control de la influenza aviar en aves silvestres, **UE-1935**

Control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso, **UE-1900**

Control de seguridad de Euratom, **UE-2002**

Control oficial del contenido de micotoxinas en los productos alimenticios, **UE-1919**

Controles en el sector vitivinícola, **UE-1914**

Convención sobre armas bacteriológicas y tóxicas, **UE-2055**

Convención sobre armas biológicas y tóxicas (CABT), **UE-2066**

Cooperación al desarrollo: **CAS-12**

Cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior, **UE-2039**

Cooperativas: **PV-6**

Cuentas anuales del Banco Central Europeo, **UE-1886**

Declaración sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada El consenso europeo sobre desarrollo, **UE-1999**

Demarcaciones Hidrográficas: **EST-13**

Denominaciones que podrán utilizarse al comercializar carne de aves de corral, **UE-1903**

Deporte: **BAL-15; AND-62**

Depósitos de carburante y los dispositivos de protección trasera de los vehículos de motor y de sus remolques, **UE-2012**

Designación, denominación, presentación y protección de determinados productos vitivinícolas, **UE-1913**

Destilación voluntaria de vinos de mesa, **UE-1904**

Directrices estratégicas comunitarias de desarrollo rural, **UE-1945**

Disposiciones sobre higiene de los productos alimenticios y los alimentos de origen animal, **UE-2007**

Eficiencia energética, **EST-7**

Elementos y características de los vehículos de motor de dos o tres ruedas, **UE-2015**

Emplazamiento para el montaje de la placa posterior de matrícula de los vehículos de motor de dos o tres ruedas, **UE-2015**

Empleo: **AND-63**

Encuestas estadísticas agrícolas sobre las plantaciones de determinadas especies de árboles frutales, **UE-1943**

Encuestas estadísticas agrícolas sobre las plantaciones de determinadas especies de árboles frutales, **UE-2037**

Entrada, libre circulación y residencia en España, **EST-4**

Equipos de recogida y producción de embriones en terceros países, **UE-1937**

Especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, **UE-1929**

Especificación técnica de interoperabilidad referente a las aplicaciones telemáticas para el subsistema del transporte de mercancías del sistema ferroviario transeuropeo convencional, **UE-1958**



Estadística: **NAV-17**

Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), **UE-2035**

Estadísticas relativas a la formación profesional en las empresas, **UE-2034**

Evaluación de Impacto Ambiental: **BAL-18**

Exclusión o inclusión de determinadas entidades del ámbito de aplicación de la directiva 2000/12/CE, **UE-1956**

Exigencias de información estadística del Banco Central Europeo en materia de cuentas financieras trimestrales, **UE-1970**

Exigencias de información estadística del Banco Central Europeo, **UE-1972**

Farmacia: **RIO-9; EXT-12**

Ferrocarriles: **AND-64**

Finanzas autonómicas: **DRC-17; AND-66**

Fondo de Solidaridad de la UE, **UE-1883**

Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección de Garantía, **UE-1902**

Frenado de los vehículos de motor de dos o tres ruedas, **UE-2015**

Frutos de cáscara, **UE-1915**

Gastos en el sector veterinario, **UE-1936**

Gestión de la calidad de las aguas de baño, **UE-2022**

Gobierno autonómico: **AND-65**

Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente, **UE-1964, UE-2001, UE-2024**

Grupo de expertos de alto nivel sobre bibliotecas digitales, **UE-2004**

Grupo de expertos de alto nivel sobre la integración social de las minorías étnicas y su plena participación en el mercado laboral, **UE-1955, UE-2043**

Grupo de expertos nacionales de alto nivel sobre regulación, **UE-1891**

Grupo de política de empresa, **UE-2003**

Illes Balears, **EST-1**

Importación de leche y productos lácteos en terceros países, **UE-1921**

Certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas, **UE-1922**

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, **EST-9**

Incluir a las Maldivas en la lista de países cubiertos, como consecuencia de los maremotos, **UE-1997**

Infancia: **BAL-16**

Instrucciones previas, **EST-14**

Instrumento de ayuda económica para impulsar el desarrollo económico de la comunidad turcochipriota, **UE-1988**

Instrumentos y procedimientos de la política monetaria del Eurosistema, **UE-1971**

Investigación referente a la posible elusión de las medidas antidumping, **UE-1962, UE-1963**

Juegos y espectáculos: **CAS-13; DRC-16; AND-69**

Laboratorios de referencia para el control del contenido de agua de la carne de aves de corral, **UE-1925**

Licencias comerciales: **EXT-9**

Lista de organismos competentes de los terceros países autorizados a llevar un libro genealógico o un registro de determinados animales, **UE-1946**

Lista de puestos de inspección fronterizos, **UE-1944**

Lista de valores límite de exposición profesional, **UE-1954**

Listas de países y territorios, **UE-1901, UE-2027**

Mediación familiar: **BAL-17**

Medidas comunitarias de lucha contra la influenza aviar, **UE-1931**

Medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales, **UE-1933**

Medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura, **UE-2010**

Medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY), **UE-2054, UE-2064**

Medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **UE-2065**

Medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, **UE-1911**

Medidas restrictivas contra Costa de Marfil, **UE-2053, UE-2059**

Medidas restrictivas contra extremistas en la Antigua República Yugoslava de Macedonia, **UE-2061**

Medidas restrictivas contra la ex República de Yugoslavia, **UE-2058**

Medidas restrictivas contra Liberia, **UE-2060**

Medidas restrictivas contra Zimbabwe, **UE-2062**

Medidas restrictivas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), **UE-2046**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Costa de Marfil, **UE-2049**,

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas sospechosas de estar implicadas en el asesinato del ex Primer Ministro libanés, Sr. Rafiq Hariri, **UE-2050**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **UE-2051**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo, **UE-2048**

Medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova, **UE-2052**

Medidas restrictivas respecto de los dirigentes de la región del Trans-Dniéster de la República de Moldova, **UE-2063**

Mejora de las estadísticas agrícolas, **UE-1942**

Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia), **UE-2056**

Mujer: **BAL-19**

Mujeres y hombre, **EST-3**

Museos: **PV-8**

Normas de calidad para los plátanos, **UE-1909**

Normas Internacionales de Contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, **UE-2005**

Notariado, **EST-11**

Obras Públicas: **RIO-10**

Ordenación del Territorio: **AND-70; AND-71**

Organización común de mercado de los forrajes desecados, **UE-1923, UE-1924**

Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO), **UE-2067**

Organización común de mercados en el sector del azúcar, **UE-1917**

Pacto Europeo para la Juventud, **UE-2040**

Parques Naturales: **CAS-14; DRC-18; AND-72; AND-73; AND-74; AND-75; AND-76; AND-77; AND-78; AND-79; AND-80**

Patrimonio Autónomo: **CAS-15; CAS-16**

Plan de acción técnica 2006 para la mejora de las estadísticas agrícolas, **UE-2036**

Plan plurianual para la explotación sostenible de la población de lenguado del Golfo de Vizcaya, **UE-1950**

Policía local: **CAS-17; PV-9**

Presupuesto general de la Unión Europea, **UE-1884**

Presupuestos: **PV-10; AND-67**

Prevención de riesgos laborales: **AND-81**

Principios, prioridades y condiciones de la Asociación Europea con Albania, **UE-1990**

Principios, prioridades y condiciones de la Asociación Europea con Bosnia y Herzegovina, **UE-1991**

Principios, prioridades y condiciones de la Asociación Europea con Serbia y Montenegro incluido Kosovo, **UE-1992**

Principios, prioridades y condiciones de la Asociación Europea con la Antigua República Yugoslava de Macedonia, **UE-1993**

Principios, prioridades y condiciones de la Asociación Europea con Croacia, **UE-1994**

Principios, prioridades y condiciones que figuran en la Asociación para la adhesión con Turquía, **UE-1989**

Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública, **UE-2032**

Programa de acción en materia de intercambios, asistencia y formación para la protección del euro contra la falsificación de moneda (programa Pericles), **UE-1973, UE-1973**

Programa de Asistencia Técnica e Intercambio de Información (TAIEX), **UE-1996**

Programas de control de la actividad pesquera realizados por los Estados miembros, **UE-1951**

Programas de vigilancia de la influenza aviar en aves de corral y aves silvestres, **UE-1939**

Programas y fondos operativos y a la ayuda financiera, **UE-1910**

Protección animal: **AND-82**

Protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios, **UE-1930, UE-2042**

Protección de los datos personales incluidos en los registros de nombres de los pasajeros, **UE-2044**

Protección en relación con una gripe aviar altamente patógena en aves de corral, **UE-1941**

Protección frente a la gripe aviar altamente patógena en aves silvestres, **UE-1940**

Protocolo de la CEPE/ONU sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes, **UE-2019**

Protocolo del Acuerdo entre la CE, la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega, **UE-1982, UE-2068**

Protocolo del Azúcar, **UE-1916**

Recogida, el transporte, el tratamiento, la utilización y la eliminación de antiguos alimentos, **UE-2028**

Recursos propios de las Comunidades, **UE-1885**

Régimen de licencias de importación para las manzanas importadas de terceros países, **UE-1906**

Regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, **UE-1918**

Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas, **UE-2041**

Registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes, **UE-2021**

Reglamento interno de la Comisión, **UE-1887**

Reglamento interno del Consejo, **UE-1889**

Requisitos técnicos para la donación, la obtención y la evaluación de células y tejidos humanos, **UE-2031**

Respuesta aduanera a las últimas tendencias en la falsificación y la piratería, **UE-1895**

Seguridad de la Comisión, **UE-1888**

Seguros privados, **EST-6**

Servicio Jurídico del Estado, **EST-8**

Sexo, **EST-10**

Sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET), **UE-1969**

Sistema de Información de Schengen, **UE-2070, UE-2071**

Sistemas estadísticos de los Estados miembros, **UE-2038**

Sociedades Profesionales, **EST-5**

Sustancias activas forclorfenurón e indoxacarbo, **UE-1932**

Sustancias indeseables en la alimentación animal, **UE-2030**

Tipos reducidos del impuesto sobre el valor añadido, **UE-1967**

Tractores agrícolas o forestales de ruedas, **UE-2013**

Transferencias de pequeñas cantidades de minerales, materiales básicos y materiales fisibles especiales, **UE-2000**

Transporte: **MUR-15; RIO-11**

Tributos autonómicos: **MUR-13; MUR-14; PV-7; AND-68**

Universidades: **AND-83; AND-84; AND-85**

Utilización de vehículos alquilados sin conductor en el transporte de mercancías por carretera, **UE-1960**

Variedades de cáñamo cultivado para la producción de fibras que pueden recibir pagos directos, **UE-1927**

Velocidad máxima de fábrica, al par máximo y a la potencia máxima neta del motor de los vehículos de motor de dos o tres ruedas, **UE-2015**

Voluntariado: **CAS-18**

Zonas protegidas en la Comunidad expuestas a riesgos fitosanitarios específicos, **UE-1934**

Zonas restringidas en relación con la fiebre catarral ovina en España y Portugal, **UE-1938**

NOTICIAS DE LA  
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA





## INFORMES\*

### **El Decreto 22/2007, de 30 de enero, por el que se establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía\*\***

I.- El Decreto 22/2007 regula las ayudas que puedan conceder la Administración de la Junta de Andalucía, sus organismos autónomos y empresas en el ámbito de sus competencias, que tengan como finalidad la protección del medio ambiente en Andalucía y que se dirijan a proyectos que se realicen en todos los campos de la actividad económica, excepto el sector agrario (art. 1.1).

El Decreto deroga al anterior sobre la materia, el 23/2001, de 13 de febrero, del que es reproducción fiel, salvo en lo que concierne a la definición de pequeña y mediana empresa<sup>1</sup>; a la adición de un segundo párrafo en el art. 3 y de otras especificaciones relativas a los sujetos que se enumeran en dicho art. 3.2; a la previsión expresa de ayudas de *minimis*; a la mención de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que el Decreto anterior, lógicamente, no pudo tener en cuenta; y a la exigencia de informe favorable de la Secretaría General de Acción Exterior de la Consejería de la Presidencia antes de la aprobación de las normas de adaptación que pudieran ser necesarias.

Para situar el Decreto en su debido contexto, conviene tener presente que en el ámbito de las ayudas públicas, como es sabido, incide lo dispuesto en el art. 87 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que sienta como regla general en la materia la de la incompatibilidad con el mercado

---

\* Sección redactada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

\*\* Realizado por María del Carmen Núñez Lozano, profesora titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Huelva.

<sup>1</sup> Al haberse sustituido la Recomendación 96/280/CE por la Recomendación 2003/361/CE.

común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, de aquellas ayudas que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones (ap. 1). El precepto, no obstante, relaciona una serie de ayudas que son compatibles (ap. 2) y señala otras que pueden considerarse compatibles (ap. 3), de entre las cuáles menciona expresamente la Exposición de Motivos del Decreto 22/2007 las que tienen como objetivo específico fomentar el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo, la realización de un proyecto importante de interés común europeo, así como el desarrollo de determinadas actividades, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común. Estas ayudas, pues, han de ser supervisadas por la Comisión, para lo cuál debe ser informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones (art. 88.3 TCE); sus criterios al efecto, respecto de las que persiguen la protección del medio ambiente, son los que se contienen en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales a favor del medio ambiente (2001/C 37/03, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 3 de febrero)<sup>2</sup>.

Siguiendo las pautas de las referidas Directrices se ha aprobado el Decreto que comentamos<sup>3</sup> que, como se ha anticipado, viene a reproducir el anterior de 2001, con las salvedades expresadas, singularmente las que conciernen a las ayudas a los sujetos enumerados en el art. 3.2, que no se consideran ayudas de estado, y a las ayudas de *minimis*. Por ello, cabe concluir que la finalidad perseguida con el Decreto es, de suyo, renovar la autorización

---

<sup>2</sup> Estas Directrices sustituyeron a las aprobadas en 1994, que expiraron el 31 de diciembre de 1999 y que fueron prorrogadas, no obstante, hasta el 31 de diciembre de 2000.

Está prevista su aplicación hasta 31 de diciembre de 2007. En la síntesis que ofrece la Exposición de Motivos del Decreto que comentamos, “su finalidad es garantizar la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible sin producir efectos desproporcionados en la competencia, respetando los principios de «quien contamina paga» y de integración de los costes relativos a la protección medioambiental en los costes de producción, y estimulando a las empresas para que realicen un esfuerzo de protección medioambiental superior al que les exige la normativa de aplicación. Asimismo, se incluyen las intervenciones a favor de un uso racional de la energía y de la utilización de las energías renovables, debido a las importantes ventajas que ofrecen para el medio ambiente”.

<sup>3</sup> Lo que explica el que excluya de su ámbito de aplicación el sector agrario, que también se excluye de estas Directrices, por estar contemplado en las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales al sector agrario (DO C 28 de 1 de febrero de 2000).

de la Comisión Europea para las ayudas que ya estaban contempladas en el Decreto 23/2001 y la de establecer un texto único sobre el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente que a la par contemple ciertas singularidades que atañen a esas dos clases de ayudas antes mencionadas<sup>4</sup>.

II.- Pueden ser beneficiarios de las ayudas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, o sus agrupaciones, radicadas en Andalucía (art. 3.1)<sup>5</sup>. De entre ellas, el Decreto menciona específicamente, según se ha anticipado, a los Ayuntamientos, Diputaciones u otras Entidades Locales, Organismos Autónomos de naturaleza administrativa, Entidades Públicas, Agencias, Instituciones, Consorcios y Asociaciones de carácter público cuando no ejerzan la actividad económica objeto de ayuda, las Entidades gestoras y Servicios de la Seguridad Social, las instituciones sin ánimo de lucro y las personas físicas que no ejerzan actividad económica, con la finalidad de precisar que las ayudas que se les conceda “están excluidas del régimen de ayudas de Estado por la propia naturaleza del beneficiario, por lo que no tienen carácter de ayuda de estado” (art. 3.2).

III.- En cuanto a las actividades que se pueden subvencionar, el Decreto especifica los objetivos que han de perseguir las ayudas (art. 2) y, en relación con cada uno de ellos, los objetos que correlativamente han de tener (art. 4), así como los correspondientes proyectos que se pueden subvencionar (art. 5)<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> El art. 1.4 señala que las disposiciones del Decreto “se entenderán sin perjuicio de lo establecido en el Reglamento de la Comisión Europea relativo a las ayudas de mínimis”. La omisión de los datos del Reglamento puede deberse a la transcripción del art. 1.4 del Decreto anterior, con sustitución de la referencia a “la Comunicación de la Comisión Europea relativa a las ayudas de mínimis” por esta otra del Reglamento. En el art. 7.3 del Decreto sí se cita correctamente el Reglamento.

<sup>5</sup> En el caso de que el beneficiario sea una pequeña y mediana empresa, se entiende como tal la que se define en la Recomendación 2003/361/CE de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas (art. 3.1). A tenor de la misma, la categoría de microempresas, pequeñas y medianas empresas (PYME) está constituida por las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no excede de 43 millones de euros; en la categoría de las PYME, se define a una pequeña empresa como una empresa que ocupa a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 10 millones de euros; en la categoría de las PYME, se define a una microempresa como una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones de euros.

<sup>6</sup> Si bien se advierte que las normas específicas reguladoras de cada línea de ayudas podrán establecer restricciones sobre determinados proyectos conforme a las directrices de política económica (Disposición Final Segunda 2).

Así, las ayudas deben perseguir al menos uno de los objetivos siguientes: a) El fomento de la inversión en infraestructuras e instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente; b) La mejora del control ambiental de las pequeñas y medianas empresas; c) El ahorro energético; d) La promoción del uso de las energías renovables; e) La mejora del espacio natural afectado por la industria extractiva (art. 2).

Las ayudas que persigan el fomento de la inversión en infraestructuras e instalaciones destinadas a la protección del medio ambiente deben tener como objeto las inversiones destinadas a superar el nivel de protección exigido por la normativa comunitaria (art. 4.1). Se consideran proyectos subvencionables: a) Los proyectos de inversión destinada a superar el nivel de protección exigido por la normativa comunitaria: inversiones realizadas en cumplimiento de normas nacionales más estrictas que las comunitarias y que permiten alcanzar un mayor nivel de protección ambiental e inversiones realizadas para la protección del medio ambiente superando las normas comunitarias o en ausencia de tales normas. b) Los estudios de viabilidad técnico/económica y asesoramiento externo en la fase de planificación y de ejecución material de la inversión, exclusivamente para las pequeñas y medianas empresas. c) Los proyectos destinados a subsanar daños ambientales, siempre que no sea posible identificar al responsable o atribuirle jurídicamente la responsabilidad económica (art. 5.1).

El objeto de las ayudas que tengan como objetivo la mejora del control ambiental de las pequeñas y medianas empresas ha de ser la puesta en marcha de iniciativas relacionadas con el control de los efectos ambientales de las actividades productivas (art. 4.2). Se consideran proyectos subvencionables: a) La acreditación, por una sola vez, del cumplimiento por las Entidades Colaboradoras de la Consejería de Medio Ambiente en materia de protección ambiental, de los «Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección», contemplados en la normativa UNE-EN correspondiente. b) La acreditación, por una sola vez, del cumplimiento por los laboratorios de ensayo que desarrollen su actividad en el sector medioambiental, de los «Criterios generales para el funcionamiento de los laboratorios de ensayo», contemplados en la normativa UNE-EN correspondiente. c) El cumplimiento de las normas anteriores por las empresas que estén obligadas a realizar autocontroles. d) La certificación, por una sola vez, por Entidades Colaboradoras de la Consejería de Medio Ambiente de los equipos de medición automática en continuo instalados en las empresas. e) La implantación de sistemas de gestión y auditoría medioambiental en las empresas. f) La acreditación, por una sola vez, de empresas verificadoras

medioambientales, de conformidad con las exigencias de la normativa comunitaria que permita a las empresas adherirse con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría ambientales. g) La divulgación e información, realización de diagnósticos y estudios sectoriales encaminados a la mejora del control ambiental. h) La obtención, por una sola vez, de la etiqueta ecológica de acuerdo con la normativa aplicable (art. 5.2).

Según el art. 4.3, las ayudas que tengan como objetivo el ahorro energético, deben tener como objeto las inversiones para adecuar las instalaciones, productos y procesos productivos a fin de conseguir beneficios para el medio ambiente y/o mejorar su eficiencia energética, así como las instalaciones de cogeneración con producción térmica para diferentes usos y producción eléctrica. Para los beneficiarios que cita el art. 3.2, las ayudas al ahorro energético también tendrán por objeto la adquisición de vehículos limpios o que utilicen combustibles alternativos, gas natural, hidrógeno, tecnologías que incluyan sistemas eléctricos, o sistemas híbridos (combustión/eléctricos). Son proyectos subvencionables, según el art. 5.3, los siguientes: a) Auditorías energéticas en instalaciones existentes e implantación de las recomendaciones, exclusivamente en las pequeñas y medianas empresas. En el caso de empresas que no tengan esta consideración, sólo se pueden conceder estas ayudas con carácter de *minimis*, respetando las condiciones señaladas en el artículo 7.3. b) Estudios de viabilidad de proyectos de ahorro energético como parte integral de un proyecto y su implantación, exclusivamente en las pequeñas y medianas empresas. En el caso de empresas que no tengan esta consideración sólo se pueden conceder estas ayudas con carácter de *minimis*, respetando las condiciones señaladas en el artículo 7.3. c) Proyectos de instalaciones que generen simultáneamente energía térmica y eléctrica (cogeneración), que cumplan los requisitos establecidos por la normativa vigente para poder acogerse al régimen especial de producción eléctrica y que supongan un ahorro de al menos el 10% de energía y reduzcan la situación de contaminación ambiental. d) Proyectos de adecuación o sustitución de instalaciones, equipos o procesos existentes, de modo que supongan un ahorro de al menos el 10% de energía y reduzcan la situación de contaminación ambiental, en relación con la situación anterior. e) Proyectos de adecuación de instalaciones y equipos que permitan la sustitución de combustibles o energías tradicionales por gas natural, siempre que esta sustitución vaya acompañada de un ahorro energético de al menos el 5% y se reduzca la situación de contaminación ambiental. f) La adquisición de vehículos limpios o que utilicen combustibles alternativos, con gas natural o hidrógeno o con tecnologías que incluyan sistemas eléctricos o híbridos (combustión/eléctricos), exclusivamente para los beneficiarios del art. 3.2.

Las ayudas que persigan la promoción del uso de las energías renovables han de tener como objeto las inversiones en plantas de producción de energía con recursos energéticos renovables y en elementos de transformación de fuentes energéticas renovables (art. 4.4). Los proyectos subvencionables son: a) Estudios de viabilidad de proyectos de diversificación energética como parte integral de un proyecto y su implantación, siempre que comporten un ahorro energético del 10% y reduzcan la situación de contaminación ambiental, y exclusivamente para las pequeñas y medianas empresas. b) Inversiones en instalaciones centralizadas de aprovechamiento de energías renovables, con producción de energía eléctrica evacuada a la red. c) Inversiones que contemplen la diversificación energética, siempre que comporten un ahorro energético del 10% y reduzcan la situación de contaminación ambiental. d) Inversiones en elementos de transformación de fuentes energéticas renovables. e) Inversiones en instalaciones de aprovechamiento de energías renovables para utilización directa por los usuarios (art. 5.4).

Finalmente, el objeto de las ayudas que tengan como objetivo la mejora del espacio natural afectado por la industria extractiva son las inversiones en acciones de cuya ejecución se derive la mejora medioambiental del espacio natural afectado por la industria extractiva (art. 4.5). Se consideran subvencionables los siguientes proyectos: a) Inversiones para la disminución del deterioro que la actividad extractiva causa al medio ambiente. b) Inversiones para la restauración de los terrenos afectados por antiguas actividades mineras o en proceso de clausura y abandono autorizado por la Administración competente. c) Aprovechamiento de residuos mineros ubicados en escombreras, depósitos de residuos, presas, balsas y diques que permitan restituir el medio natural afectado por los mismos (art. 5.5).

A su vez, los proyectos subvencionables han de reunir los siguientes requisitos: a) Viabilidad desde el punto de vista técnico, económico, financiero y medioambiental. b) El beneficiario debe disponer de las autorizaciones de carácter ambiental que le sean exigibles en función de su actividad. c) En los proyectos destinados a la realización de inversiones que tengan por finalidad la superación de las normas comunitarias por la existencia de normas nacionales más estrictas, las instalaciones deben estar en funcionamiento desde al menos dos años antes de la entrada en vigor de las nuevas normas nacionales (art. 7.1). Cuando se trate de la adquisición de patentes, licencias de explotación o de conocimientos técnicos patentados, deben reunirse además estos otros requisitos: a) Ser considerados elementos del activo amortizables. b) Ser

adquiridos en condiciones de mercado a empresas con las que el adquirente no tenga vínculos financieros. c) Figurar en el activo de la empresa y permanecer en el establecimiento del beneficiario de la ayuda durante un período mínimo de cinco años. En caso de reventa en el transcurso de los cinco años, el producto de la venta deberá deducirse de los costes subvencionables (art. 7.2).

En cada uno de los proyectos relacionados serán subvencionables los conceptos que se especifiquen en las normas que desarrollen el Decreto que comentamos y en las convocatorias respectivas, a partir de la enumeración que contiene el art. 6.1, que es la siguiente: a) La adquisición de los terrenos necesarios para la implantación del proyecto. b) La urbanización y obras exteriores adecuadas a las necesidades del proyecto. c) Las traídas y acometidas de servicios. d) La edificación de obra civil vinculada al proyecto. e) La maquinaria, instalaciones, materias primas y los bienes de equipos necesarios. Para los proyectos del artículo 5.3.f), serán conceptos subvencionables las unidades propulsoras eficientes de vehículos. f) En el sector del transporte se exceptúa la adquisición de activos móviles<sup>7</sup>. g) Otras inversiones en activos fijos materiales. h) Servicios externos para la elaboración de proyectos, los estudios de viabilidad o de diagnóstico, y otros gastos de asesoramiento externo. i) Los gastos de certificación o acreditación. j) Los trabajos de planificación, ingeniería de proyecto y dirección facultativa de los trabajos. k) Inversiones en activos fijos inmateriales para la gestión medioambiental. l) Los costes de las auditorías necesarias para justificar el cumplimiento de condiciones.

Lógicamente, los costes subvencionables se limitan estrictamente al coste adicional necesario para alcanzar los objetivos medioambientales, de modo que se excluyen los gastos por inversiones en terrenos u obra civil que no estén directamente vinculados a la protección del medio ambiente, los elementos de transporte y equipos informáticos destinados a funciones económico/administrativas dentro de la empresa, y los gastos generales de inversión que no estén en relación con la protección del medio ambiente (art. 6.2). Por otra parte, no es tampoco subvencionable entre los conceptos de inversión el Impuesto sobre el Valor Añadido recuperable (art. 6.4), ni los gastos financieros como consecuencia de la inversión, excepto en el caso de la bonificación de intereses en las ayudas a la inversión (art. 6.5), ni las inversiones e equipos usados, a no ser que se adquieran en condiciones de mercado y siempre deduciendo aquellos activos para cuya adquisición el transmitente

---

<sup>7</sup> Esta letra f) parece ser una errata. La excepción debió contemplarse en la letra e), como hacía el Decreto 23/2001.

hubiera recibido ayudas (art. 6.6). Ha de tenerse en cuenta además que para determinar los costes subvencionables de los proyectos dirigidos a la subsanación de daños ambientales debe tomarse en consideración el precio de adquisición del terreno por la empresa beneficiaria de la ayuda y el valor de dicho terreno después de su rehabilitación (art. 6.3). En cualquier caso, las normas específicas reguladoras de cada línea de ayudas podrán establecer restricciones sobre determinados conceptos subvencionables conforme a las directrices de política económica (Disposición Final Segunda 2).

IV.- La concesión de las ayudas requiere la aprobación y la publicación por los órganos competentes de normas específicas y convocatorias, aunque se pueden conceder subvenciones excepcionales o contraer compromisos jurídicos con los beneficiarios mediante resoluciones o convenios (Disposición Final Segunda 1). En la concesión se han de tener en cuenta las directrices sectoriales específicas y demás normas y criterios de la Unión Europea sobre sectores considerados sensibles (art. 1.3).

Las clases de ayudas que contempla el Decreto son: a) Subvenciones a la inversión. b) Subvenciones para financiar la prestación de servicios externos. c) Bonificación al tipo de interés de préstamos concertados con entidades financieras. d) Participación en forma de capital en el caso de las instalaciones de energía renovable o cogeneración. e) Préstamos y ayudas reembolsables para la realización de inversiones en activos fijos (art. 8.1).

Corresponde a las normas específicas que se dicten y a las correspondientes convocatorias la determinación de la intensidad de la ayuda, en términos brutos y mediante porcentajes enteros, dentro de los límites que prevé el propio Decreto (art. 8.2). En este sentido, la cuantía de las ayudas concedidas a un mismo proyecto de inversión no puede sobrepasar los porcentajes máximos del coste de la inversión subvencionable que se recogen en el Anexo del Decreto; tales porcentajes, sin embargo pueden incrementarse en el caso de ayudas a pequeñas y medianas empresas en los supuestos previstos en la normativa comunitaria y en el porcentaje que se asimismo se establece en el referido Anexo (art. 1.2)<sup>8</sup>. Ha de precisarse, no obstante, que

---

<sup>8</sup> Los porcentajes máximos son los siguientes: 1) El 40% bruto del coste de inversión subvencionable, en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; puede incrementarse el porcentaje cuando se trate de pequeñas y medianas empresas hasta un 10% en términos brutos. 2) Para las ayudas dirigidas a la promoción de las energías renovables, el anterior porcentaje puede beneficiarse de una prima de 10 puntos en los siguientes casos: a.- La energía fotovoltaica, la energía eólica en zonas distantes de la red eléctrica existente que padezcan un clima muy frío,



en la medida en que las ayudas a determinados sujetos no tienen el carácter de ayuda de estado, el art. 3.2 del Decreto dispone que las ayudas a los beneficiarios que cita<sup>9</sup> no están sometidas a “las intensidades señaladas en el Anexo del Decreto”.

Y debe recordarse también que, como recoge el art. 7.3, en los proyectos subvencionables citados en el art. 5.3.a) y 5.3.b) que tengan como beneficiario a empresas que no tengan el carácter de pequeñas y medianas, las ayudas tienen el carácter de *minimis*, de modo que se sujetan al Reglamento 1998/2006, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006 y no les es aplicable el Anexo. No obstante, tales ayudas deben cumplir las siguientes condiciones, que traen causa del Reglamento citado: a) No se podrán conceder en los supuestos contemplados en el artículo 1.1 del Reglamento 1998/2006<sup>10</sup>. b)

---

caliente o polvoriento, situadas en el mar, en una isla o en una región rural periférica, y la energía producida a partir de la biomasa; b.- Las instalaciones de energías renovables que permitan el suministro a toda una comunidad. Tales primas son acumulables si se reúnen las condiciones establecidas. 3) Para las ayudas destinadas a las actividades de asesoramiento a pequeñas y medianas empresas, el porcentaje de las mismas puede alcanzar el 50 % bruto del coste subvencionable.

Tales porcentajes pueden ser modificados por la Comisión Europea, en cuyo caso la Consejería de la Presidencia publicará las correspondientes modificaciones en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (Disposición Final Primera).

<sup>9</sup> Esto es, los Ayuntamientos, Diputaciones u otras Entidades Locales, Organismos Autónomos de naturaleza administrativa, Entidades Públicas, Agencias, Instituciones, Consorcios y Asociaciones de carácter público cuando no ejerzan la actividad económica objeto de ayuda, las Entidades gestoras y Servicios de la Seguridad Social, las instituciones sin ánimo de lucro y las personas físicas que no ejerzan actividad económica.

<sup>10</sup> Se refiere a: A) Ayuda concedida a las empresas que operan en los sectores de la pesca y la acuicultura según se contemplan en el Reglamento (CE) no 104/2000 del Consejo; B) Ayuda concedida a las empresas que operan en la producción primaria de los productos agrícolas que figuran en la lista del anexo I del Tratado; C) Ayuda concedida a las empresas que operan en la transformación y comercialización de los productos agrícolas que figuran en la lista del anexo I del Tratado, en los siguientes casos: a) cuando el importe de la ayuda se determine en función del precio o de la cantidad de dichos productos adquiridos a productores primarios o comercializados por las empresas interesadas, b) cuando la ayuda dependa de que se repercuta total o parcialmente sobre los productores primarios agricultores); D) Ayuda a actividades relacionadas con la exportación a terceros países o Estados miembros, es decir la ayuda vinculada directamente a las cantidades exportadas, a la creación y funcionamiento de una red de distribución o a otros gastos de explotación vinculados a la actividad de exportación; E) Ayuda subordinada a un uso de bienes nacionales con preferencia sobre los bienes importados; F) Ayuda concedida a empresas activas en el sector del carbón, según se define en el Reglamento (CE) no 1407/2002; G) Ayuda para la adquisición de vehículos de transporte de mercancías por carretera concedida a empresas que realicen por cuenta ajena operaciones de transporte de mercancías por carretera; H) Ayuda concedida a empresas en crisis.

Estas ayudas solamente podrán ser concedidas en forma de subvenciones y otros tipos de ayuda respecto de los cuales sea posible calcular previamente con exactitud el equivalente bruto de subvención de la ayuda sin necesidad de proceder a una evaluación del riesgo conforme al artículo 2.4 del Reglamento 1998/2006<sup>11</sup>. c) La ayuda total de *minimis* concedida a una empresa determinada no será superior a 200.000 euros durante cualquier período de tres ejercicios fiscales; este límite se aplicará independientemente de la forma de la ayuda o del objetivo perseguido e indistintamente de si la ayuda concedida por la Junta de Andalucía está financiada total o parcialmente mediante recursos de origen comunitario; el período se determinará tomando como referencia los ejercicios fiscales; cuando un importe global de ayuda supere este límite máximo dicha ayuda no podrá concederse ni siquiera para una fracción que no supere el citado límite máximo, ya sea en el momento de su concesión o en un período posterior. d) El límite máximo del apartado c) se expresa como subvención en efectivo; todas las cifras empleadas serán brutas, es decir, antes de cualquier deducción en concepto de fiscalidad o de otra carga; cuando se conceda una ayuda de cualquier forma distinta a la subvención, el importe de la ayuda será el equivalente bruto de subvención de la

---

<sup>11</sup> Son las que el Reglamento denomina ayudas transparentes y que enumera en el citado art. 2.4: A) En las ayudas consistentes en préstamos, cuando el equivalente bruto de subvención se haya calculado sobre la base de los tipos de interés de mercado aplicables en el momento de la subvención. B) La ayuda consistente en aportaciones de capital no se considera ayuda transparente, a menos que la cantidad total de la aportación no supere el límite máximo de *minimis*. C) La ayuda consistente en medidas de capital de riesgo no se considera ayuda transparente, a menos que el régimen de capital de riesgo en cuestión aporte capital solamente hasta el límite máximo de *minimis* para cada empresa beneficiaria. D) La ayuda individual concedida en virtud de un régimen de garantía a empresas que no sean empresas en crisis se considera ayuda transparente cuando la parte garantizada que subyace al préstamo concedido con arreglo al régimen en cuestión no es superior a 1 500 000 EUR por empresa. La ayuda individual concedida con arreglo a un régimen de garantía a favor de las empresas que operan en el sector del transporte por carretera que no sean empresas en crisis se trata como ayuda transparente cuando la parte garantizada del préstamo subyacente concedido con arreglo a dicho régimen no excede de 750 000 EUR por empresa. Si la parte garantizada del préstamo subyacente sólo corresponde a una proporción determinada de este límite, se considera que el equivalente bruto de subvención de dicha garantía corresponde a la misma proporción del límite aplicable contemplado en el art. 2.2 del Reglamento. La garantía no debe ser superior al 80 % del préstamo subyacente. Los regímenes de garantía también se consideran transparentes si (i) antes de la aplicación del régimen, la metodología para calcular el equivalente bruto de subvención de las garantías se acepta tras la notificación de dicha metodología a la Comisión conforme a otro Reglamento adoptado por la Comisión en el ámbito de las ayudas estatales y (ii) la metodología aprobada contempla explícitamente el tipo de garantías y el tipo de transacciones subyacentes de que se trata en el contexto de la aplicación del Reglamento.

misma; las ayudas que se reciban en varios plazos se actualizarán a su valor en el momento de la concesión; el tipo de interés que se deberá utilizar a efectos de actualización y de cálculo del equivalente bruto de subvención será el tipo de referencia aplicable en el momento de la concesión; e) Cuando se vaya a conceder una de estas ayudas de *minimis* a una empresa, se obtendrá de la empresa una declaración escrita sobre cualquier otra ayuda de *minimis* u otra ayuda estatal recibida durante los dos ejercicios fiscales anteriores y durante el ejercicio fiscal en curso; en consecuencia, sólo se podrá conceder la nueva ayuda de *minimis* hasta haber comprobado que ello no incrementa el importe total de la ayuda de *minimis* recibida durante el período de referencia de tres años por encima del límite máximo establecido en el apartado c).

El régimen de compatibilidad de las ayudas se establece en el art. 10. La regla general es la de que las ayudas pueden ser compatibles con otras para la misma finalidad, siempre que el conjunto de todas las concedidas para un mismo proyecto no sobrepase los límites establecidos en cada caso (art. 10.1). Cuando los gastos subvencionables puedan acogerse a ayudas de finalidades distintas, la parte común quedará sujeta al límite más favorable de los regímenes de que se trate (art. 10.2). Las disposiciones que regulen cada ayuda y las convocatorias correspondientes deben expresar la compatibilidad, los límites máximos para cada proyecto y los mecanismos que garanticen el conocimiento de todas las ayudas solicitadas para el proyecto (art. 10.3). En todo caso, antes de formular la propuesta de resolución, han de comprobarse las ayudas concedidas y las que se tengan solicitadas para el mismo proyecto, de lo que debe quedar constancia en el expediente; en los supuestos de ayudas cofinanciadas por los Fondos Estructurales deberán cumplirse las normas que sobre participación y gestión financiera de los fondos establezca la Unión Europea (art. 10.4). Por último, las ayudas de *minimis* previstas en el artículo 7.3 son compatibles con las restantes ayudas previstas en el Decreto o con aquellas otras que se concedan con cargo a cualquier otro régimen autorizado por la Comisión Europea o amparadas por un Reglamento de exención por categorías; sin perjuicio de lo anterior, la ayuda de *minimis* no se acumulará con ninguna otra ayuda pública correspondiente a los mismos gastos subvencionables si dicha acumulación da lugar a una intensidad de ayuda superior a la establecida para las circunstancias concretas de cada caso en un Reglamento de Exención por categorías o en una Decisión adoptada por la Comisión (art. 10.5)<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Vid. el art. 2.5 del Reglamento (CE) 1998/2006, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006.

V.- Siguiendo lo establecido en el artículo 110 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>13</sup>, todo cambio sobre el proyecto original o sobre las condiciones que se tuvieron en cuenta para la concesión de la subvención, así como la obtención de ayudas otorgadas por otras Administraciones o entes públicos o privados, nacionales o internacionales, por encima de los límites máximos establecidos, podrá dar lugar a la modificación de la resolución de concesión (art. 12).

En cuanto al reintegro de las cantidades percibidas y del interés de demora correspondiente desde el momento del pago hasta la fecha en que se acuerde su procedencia, el art. 13.1 menciona los casos de nulidad y anulabilidad previstos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones<sup>14</sup> y los que a continuación se expresan, de conformidad con el art. 37 de esta Ley y el art. 112 de la Ley General de Hacienda: a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquéllas que lo hubieran impedido. b) Incumplimiento total o parcial del objetivo, de la actividad, del proyecto o la no adopción del comportamiento que fundamentan la concesión de la subvención. c) Incumplimiento de la obligación de justificación o la justificación insuficiente. d) Incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas de difusión. e) Resistencia, excusa, obstrucción o negativa a las actuaciones de comprobación y control financiero, así como el incumplimiento de las obligaciones contables, registrales o de conservación de documentos cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. f) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios, así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, siempre que afecten o se refieran al modo en que se han de conseguir los objetivos, realizar la actividad, ejecutar el proyecto o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención. g) Incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Administración a las entidades colaboradoras y beneficiarios,

---

<sup>13</sup> Que el Decreto cita como "LGHPA".

<sup>14</sup> Que también cita el Decreto como "LGS".

así como de los compromisos por éstos asumidos, con motivo de la concesión de la subvención, distintos de los anteriores, cuando de ello se derive la imposibilidad de verificar el empleo dado a los fondos percibidos, el cumplimiento del objetivo, la realidad y regularidad de las actividades subvencionadas, o la concurrencia de subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Europea o de organismos internacionales. h) La adopción, en virtud de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Unión Europea, de una decisión de la cual se derive una necesidad de reintegro. i) En los demás supuestos previstos en la normativa reguladora de la subvención. El art. 13.2 añade también el reintegro del exceso obtenido sobre el límite máximo de ayuda permitido en el Anexo del Decreto, en el supuesto de obtención concurrente de ayudas.

VI.- A la publicidad y al control de las ayudas se dedican también varios preceptos. Así, las ayudas concedidas se han de hacer constar en la Base de Datos de Subvenciones y Ayudas Públicas de la Comunidad Autónoma<sup>15</sup>, recogiéndose los datos que se determinen en su norma reguladora (art. 9). En los supuestos de ayudas cofinanciadas por los Fondos estructurales, las normas de desarrollo del Decreto deberán cumplir las disposiciones sobre información y publicidad que se dicten por la Unión Europea (Disposición Final Segunda 3).

La vigilancia y control corresponde a la Administración de la Junta de Andalucía, que puede realizar las inspecciones y comprobaciones que resulten oportunas, así como recabar las informaciones pertinentes (art. 11). Por otra parte, los órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, sus organismos autónomos y empresas responsables de la gestión de las líneas de ayudas que sean aprobadas han de trasladar a la Consejería de Presidencia para su presentación a la Comisión Europea un informe anual de ejecución de cada línea de ayudas (art. 14.1)<sup>16</sup>. Finalmente, las instancias anteriormente

---

<sup>15</sup> Vid. la Orden de 25 de febrero de 2002, por la que se crea y regula la base de datos de subvenciones y ayudas públicas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA de 7 de marzo de 2002).

<sup>16</sup> En el informe no se recogen las ayudas de *minimis*. No obstante, previa solicitud por escrito, el Centro Gestor debe facilitar a la Consejería de Presidencia para que lo traslade a la Comisión Europea toda la información que ésta considere necesaria para determinar si se han cumplido las condiciones establecidas en el Reglamento 1998/2006 y, especialmente, el importe total de la ayuda de *minimis* recibida por cualquier empresa (art. 14.2).

ciudadas deben también trasladar a la Consejería de Presidencia, para su notificación a la Comisión Europea, cualquier proyecto individual de ayuda destinada a la inversión en el caso de que los costes subvencionables superen los veinticinco millones de euros y la ayuda exceda del equivalente bruto de subvención de cinco millones de euros (art. 15).

VII.- Por lo que respecta a la eficacia de lo dispuesto en el Decreto, hay que distinguir diferentes supuestos.

En primer término, y con carácter general, las ayudas previstas en el Decreto no se podrán llevar a efecto hasta que exista una Decisión de la Comisión Europea por la que se autorice el régimen y en los términos que se establezca conforme al art. 88 TCE<sup>17</sup>. Sin perjuicio de ello, pueden llevarse a efecto las medidas que tengan carácter de ayudas de *minimis* y respeten las cuantías y condiciones establecidas en el Reglamento 1998/2006, de la Comisión (Disposición Transitoria Primera 1).

En cambio, pueden llevarse a efecto desde la entrada en vigor del Decreto las medidas que de forma clara no sean constitutivas de ayuda de estado por no cumplir con los requisitos señalados en el art. 87.1 TCE, entendiéndose por tales las que tengan por beneficiarios a personas físicas que no ejerzan actividad de contenido económico, por intervenir en el mercado sólo como consumidores individuales, y siempre y cuando que la ayuda se conceda sin discriminación por el origen de los productos (Disposición Transitoria Primera 2).

Finalmente, el Decreto entró en vigor el 8 de febrero del presente año, aunque es aplicable a las ayudas que se concedan a partir del 1 de enero.

---

<sup>17</sup> Informa la Exposición de Motivos del Decreto que el proyecto del mismo se remitió a la Comisión Europea y se registró como ayuda N 599/2006. El anterior Decreto 23/2001 fue autorizado para el periodo 2000-2006 mediante Decisión de 28 de noviembre de 2000.

# Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma

## I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ORDEN de 28 de noviembre de 2006, por la que se determina el calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos para el año 2007  
BOJA nº 236 del 07 de Diciembre de 2006

ORDEN de 22 de noviembre de 2006, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios de la Dirección General de Administración Electrónica y Calidad de los Servicios  
BOJA nº 244 de 20 de Diciembre de 2006

## II. COMERCIO

ORDEN de 17 de noviembre de 2006, por la que se establece el calendario de domingos y festivos en que los establecimientos comerciales podrán permanecer abiertos al público durante el año 2007.  
BOJA nº 234 del 04 de Diciembre de 2006

ORDEN de 12 de diciembre de 2006, por la que se aprueba el III Plan Integral de Fomento del Comercio Interior de Andalucía 2007-2010.  
BOJA nº 246 de 22 de Diciembre de 2006

## III. ECONOMÍA SOCIAL

ORDEN de 25 de septiembre de 2006, por la que se establecen las bases reguladoras de las Medidas para el Desarrollo de la Economía Social y se efectúa su convocatoria para los ejercicios 2006 y 2007.  
BOJA nº 203 del 19 de Octubre de 2006

## IV. FUNCIÓN PÚBLICA

ORDEN de 27 de septiembre 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 para la Igualdad y Bienestar Social

BOJA nº 200 del 16 de Octubre

ORDEN de 16 de octubre de 2006, por la que se suprimen de la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía, correspondiente al Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, puestos de trabajo declarados a extinguir

BOJA nº 213 del 03 de Noviembre de 2006

DECRETO 193/2006, de 31 de octubre, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía, respecto de los puestos adscritos a personal funcionario y personal laboral

BOJA nº 216 del 08 de Noviembre de 2006

DECRETO 189/2006, de 31 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la habilitación del personal funcionario que ejerce en la Consejería de Empleo labores técnicas de prevención de riesgos laborales para el desempeño de funciones comprobatorias en colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

BOJA nº 233 del 01 de Diciembre de 2006

ORDEN de 21 de noviembre 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 Agencia Andaluza del Agua, en cumplimiento de la sentencia que se dicta

BOJA nº 238 del 12 de Diciembre de 2006

## **V. MEDIO AMBIENTE**

ORDEN de 9 de octubre de 2006, por la que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación como organismo de acreditación de verificadores de emisiones de gases de efecto invernadero en Andalucía

BOJA nº 211 del 31 de Octubre de 2006

## **VI. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

DECRETO 195/2006, de 7 de noviembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla

BOJA nº 228 del 24 de Noviembre de 2006



DECRETO 213/2006, de 5 de diciembre, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Málaga

BOJA nº 250 de 29 de Diciembre de 2006

## **VII. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

DECRETO 217/2006, de 12 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 200/2004, de 11 de mayo, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia y Administración Pública

BOJA nº 241 del 15 de Diciembre de 2006

## **VIII. TRIBUTOS**

ORDEN de 22 de diciembre de 2006, por la que se aprueban los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos a efectos de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones, se establecen las reglas para la aplicación de los mismos y se publica la metodología seguida para su obtención

BOJA nº 251 de 30 de Diciembre de 2006

## **IX. TURISMO**

ORDEN de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo

BOJA nº 239 del 13 de Diciembre de 2006



NOTICIA DE  
REVISTAS AUTONÓMICAS



## Noticia de Revistas Autonómicas\*

### (1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel & ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 75–119. *Vid.* (5).

TUDELA ARANDA, José, *La organización territorial en las reformas estatutarias*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 121–167.

En este trabajo se aborda la organización territorial y el régimen local en el proceso de reforma estatutaria (Estatutos catalán, valenciano, andaluz, balear y aragonés). TUDELA ARANDA se muestra crítico con el proceso de “estaturización” imputando a los textos analizados falta de imaginación. Cree que en ningún texto se alcanza a percibir una visión clara de esa organización territorial, con las reglas que deben regir la relación entre los distintos entes y el papel que a cada uno de ellos corresponde. Piensa TUDELA ARANDA que hubiera sido precisa una reforma constitucional previa que, entre otras cosas, ofreciese un marco coherente y delimitado. En su opinión, la aplicabilidad de las bases estatales deberá interpretarse en cada Comunidad autónoma, en función de lo establecido en el Estatuto, si se acepta la premisa del blindaje estatutario. Sostiene el autor que los grandes principios que sustentan en la actualidad la visión doctrinal y jurídica del gobierno local, están lejos de haber encontrado el respaldo suficiente en los Estatutos. El estudio incluye la última bibliografía en la materia (DE LA QUADRA SALCEDO, FONT I LLOVET, ORTEGA ALVAREZ, VELASCO CBALLERO).

TENORIO SÁNCHEZ, Pedro julio, *Reforma de la regulación constitucional del Senado*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 281–307.

VARA ARRIBAS, Gracia, *Gobernanza multinivel en la Unión Europea y las regiones, con o sin una Constitución*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 309–331.

GIL CONDÓN, Miguel A., *Régimen jurídico de los Consejos Económicos y Sociales. En especial, el CES de Aragón*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 333–377.

---

\* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA.

CARMONA CONTRERAS, Ana María, *La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía: consideraciones críticas*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 15–37.

Considera CARMONA CONTRERAS que las nuevas regulaciones estatutarias que admiten la figura de los decretos–leyes autonómicos se caracterizan por un intenso mimetismo que lejos de introducir significativas modificaciones, muestran una acusada ausencia de espíritu creativo, así como unas escasas dotes de innovación. Cree que los tiempos de respuesta de los parlamentos autonómicos con una sola cámara son inferiores y que la extraordinaria y urgente necesidad desde este punto de vista harían innecesaria la admisión de la figura en el ámbito autonómico. También considera que ha existido una ausencia de reflexión previa la hora de configurar los límites materiales del Decreto–Ley autonómico. Los estatuyentes parecen haber ignorado el contrasentido que supone abrir la puerta a las normas de urgencia para cerrarla, inmediatamente a continuación, a un abultado número de materias. Cree que ello impondrá una interpretación restrictiva en la práctica de las restricciones. Estima que las futuras previsiones reglamentarias de las asambleas autonómicas al regular el trámite de convalidación deberán afrontar como reto prioritario la superación de las deficiencias relacionadas con el déficit de participación en dicho trámite procediendo a incorporar a sus textos disposiciones normativas inspiradas en el máximo respeto hacia el rol institucional que han de desarrollar las minorías parlamentarias.

CARRASCO DURÁN, Manuel, *Las competencias en la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía: entre la norma y la realidad*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 39–77.

Estudia CARRASCO DURÁN –destacado constitucionalista– el marco general de la entonces Proposición de Reforma del Estatuto de Andalucía en materia competencial. Se realiza un especial análisis de la clasificación y definición de las competencias y de las propias competencias. El autor concluye que la Proposición de Reforma del Estatuto de Andalucía supone un intento evidente de ampliar el ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma. La Proposición de reforma del Estatuto de Andalucía, en su opinión, más que ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma a materias no abarcadas actualmente por aquélla, trata de hacer realidad en su máxima extensión los conceptos de competencias exclusivas, de desarrollo legislativo y ejecución y de ejecución de la legislación del Estado que recoge ya el actual Estatuto de Autonomía. Resalta CARRASCO DURÁN que, la insistencia de la Proposición de reforma del Estatuto de Andalucía en revitalizar la exclusividad de las competencias de la Comunidad Autónoma y en limitar el alcance de las competencias del Estado para establecer la ordenación básica y la legislación de determinadas materias, se aparta de la tendencia mayoritaria en la práctica de los Estados federales y tiene una fuerte dosis de originalidad. El diseño avoca a que adquieran un papel de primera importancia los órganos y los procedimientos de coordinación, colaboración y cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma previstos en la propia Proposición de Reforma del Estatuto de Andalucía.

**(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.**

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., *El recurso indirecto contra las bases de convocatoria a través de la impugnación del acto de adjudicación de la plaza. Análisis de la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Ciudad Real núm. 200/2004, de 8 de julio de 2004*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 479–495.

**(3) § Derechos Fundamentales, Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.**

BERNAL BLAY, Miguel Ángel, *La incidencia de la contratación pública en la gestión de los servicios sociales*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 205–235.

LORENZO DE MEMBIELA, Juan B., *Las medidas provisionalísimas inaudita parte en el procedimiento contencioso administrativo y su construcción constitucional*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 497–515.

ETXEBERRIA GURIDI, José Francisco, *Videovigilancia y el derecho a la protección de los datos de carácter personal*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 125–201.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio, *La limitación del poder público estatal a través de los derechos fundamentales de la Unión Europea*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 229–254.

ESCANILLA PALLÁS, Jesús Miguel, *Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales. Derecho de acceso a la documentación. Su dimensión práctica*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 271–326.

Destacamos este estudio por su interés práctico y que constituye un verdadero tratado en la materia. El trabajo realiza un barrido jurisprudencial del TS y TSJ hasta 2006. En el se da cuenta del concepto de documento, el criterio de la nulidad de los acuerdos municipales cuando se ha incumplido la puesta a disposición de la documentación de los concejales de los asuntos a tratar en los órganos colegiados; el reconocimiento en los supuestos de acceso directo del derecho a obtener copias y la negación en los supuestos de acceso autorizado salvo línea jurisprudencial minoritaria que reconoce tal derecho; la extensión del acceso a la documentación sobre las empresas municipales dependientes de los Ayuntamientos; la aplicación de la técnica de fragmentación o comunicación parcial del documento cuando algunos datos violan el derecho a la intimidad; el reconocimiento del principio de que los concejales no

tienen que justificar su petición, siendo obligación de la Administración la acreditación de la finalidad abusiva o carente de sentido. El estudio incluye un valioso anexo jurisprudencial y bibliográfico.

#### **(4) § Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.**

GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel & ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón*, "RARAP", núm. 29, diciembre 2006, pp. 75–119. *Vid.* (5)

#### **(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).**

GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel & ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón*, "RARAP", núm. 29, diciembre 2006, pp. 75–119.

En este trabajo se analiza el sistema de distribución de competencias en materia de servicios sociales y sus fundamentos constitucionales. Se estudia, en concreto, el entonces Proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y su articulación en el sistema de distribución competencial. El lector ha de tener en cuenta que el proyecto de Ley aludido en el estudio es la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de 2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, cuyos criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas han sido determinados por el reciente Real Decreto 727/2007, de 8 junio. El estudio igualmente aborda los siguientes temas: el régimen de organización territorial y las relaciones interadministrativas en el ámbito aragonés de los servicios sociales; los principios que deben fundamentar la nueva regulación en materia de servicios sociales; la necesaria regulación del sistema público y privado de los servicios sociales; régimen autorizador de los centros destinados a Servicios sociales especializados; exigibilidad de las prestaciones derivadas de los servicios sociales, información y participación en el ámbito de los servicios sociales; la calidad como principio rector de la actividad prestacional social; acción concertada; inspección y derecho sancionador, y financiación de los servicios sociales. Los autores concluyen que ha llegado el momento de reordenar y rediseñar el sistema público de protección social debiendo ampliarse y rediseñarse los objetivos de la legislación, que deberá propiciar la creación de un sistema basado en derechos, que erradique definitivamente la idea de prestaciones graciables, que trate a los beneficiarios como titulares de derechos y los homologue a los usuarios de otros servicios públicos de carácter social. Y que se apoye en el concepto de calidad. Creen igualmente que ha llegado el momento de incluir en la legislación la evaluación del sistema y la correspondiente planificación del sector, el



establecimiento de la cartera de servicios sociales, la implantación de un moderno sistema de información, la formación de los que realizan tareas en este ámbito y el impulso de la investigación.

CASADO CASADO, Lucía, *La intervención y el control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto: licencias exigibles*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 79–123.

Este completo estudio parte del análisis del derecho fundamental a la libertad religiosa como marco en el que debe encuadrarse la intervención y el control municipal sobre los centros de culto (libertad religiosa como derecho fundamental y el derecho al establecimiento de lugares de culto como contenido de la libertad religiosa). El núcleo del estudio lo constituye el análisis de la intervención y control municipal sobre la instalación y apertura de los centros de culto: 1) Intervención administrativa por razones urbanísticas (previsiones normativas, doctrinales, jurisprudencia del TSJ, TS y TEDH); 2) Intervención administrativa por razón de su incidencia ambiental (previsiones normativas, doctrinales, jurisprudencia); y 3) Intervención administrativa por razones de seguridad y salubridad preguntándose, en especial, por la aplicabilidad de la legislación sobre policía de espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos (previsiones normativas, doctrinales, jurisprudencia). La autora cree que sería conveniente la aprobación de una normativa específica, desde un nivel supralocal, o, como mínimo, la confección de unas pautas claras de actuación en relación a la instalación y apertura de los centros de culto, con el fin de garantizar adecuadamente el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa en el marco de Estado de Derecho y evitar los tratamientos dispares que de esta cuestión se están produciendo en la actualidad, así como algunas intervenciones abusivas por parte de las Administraciones Públicas.

**(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.).**

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo, *La prohibición de parcelaciones urbanísticas en suelo rústico*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 11–74.

En este magnífico estudio se analizan en primer término las parcelaciones urbanísticas en la legislación estatal (criterios de núcleo de población y de unidad mínima de cultivo). Se hace un especial énfasis en la evolución desde 1956 –edificabilidad mínima– y la legislación posterior –exigencia de licencia urbanística o declaración de su innecesariedad–. GARCÍA ÁLVAREZ, a continuación realiza un examen de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre “la existencia de riesgo de formación de un núcleo de población y la determinación del concepto legal de unidad mínima de

cultivo. El gran contenido del estudio es la legislación autonómica –del núcleo de población a la parcela mínima específica para la vivienda unifamiliar y la sanción de las parcelaciones ilegales–. Cree el autor que tanto en la legislación estatal como en la autonómica que la ha desplazado, la preocupación fundamental sigue siendo la del núcleo de población espontáneo o clandestino, en el que también se centran los esfuerzos de los servicios locales y autonómicos de disciplina urbanística. GARCÍA ÁLVAREZ considera que las limitaciones a los usos constructivos del suelo rural siguen siendo confiados a mecanismos más propios del derecho privado: la parcela mínima que en muchos casos sigue determinándose por remisión a la unidad mínima del cultivo, y la intervención de Notarios y Registradores de la propiedad cuya mentalidad, acorde con su función principal, se centra en la seguridad del tráfico jurídico privado, no en la disciplina urbanística. Cree el autor que el mantenimiento de la constante referencia al núcleo de población parece un arrastre histórico más que una decisión reflexiva. Todo lleva a una única concepción de urbanismo sostenible como de ciudad compacta. El estudio incluye una escogida bibliografía sobre la materia. Permítasenos opinar al respecto. Creemos que este planteamiento inducido por el autor se ha consagrado en la nueva ley del suelo estatal. Creemos que la nueva ley del suelo pretende consagrar un modelo urbanístico determinado cosa que le está vedada según la jurisprudencia constitucional. Creemos igualmente que el urbanismo ha consagrado un dogma de intangibilidad del suelo no urbanizable que en el actual contexto carece de justificación. Creemos que dentro del enfoque positivo de suelo no urbanizable debe integrarse el uso de vivienda unifamiliar aislada no asociada a la explotación agrícola. La intangibilidad del suelo podría tener sentido en 1956 en un país agrario pero no en el siglo XXI con una PAC reconvertida hacia ayudas agroambientales. Obviamente este proceso debe ser dirigido por el planificador y legislador urbanístico sin merma de la protección del paisaje y sin perjuicio de su exclusión o limitación en espacios naturales protegidos.

GARCÉS SANAGUSTÍN, Ángel & ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón*, “RARAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 75–119. Vid. (5).

MARTÍN–RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, *Construyamos la ciudad entre todos*, “RARAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 171–182.

Piensa el Maestro –y es que esta es una profunda reflexión– sobre la ciudad como clave de la calidad de vida y de la propia dignidad de la persona. Se hace hincapié en los problemas del sistema de ciudad –desde la propia y sabia experiencia personal– analizando, por ejemplo, el transporte urbano. Pero también se hace una crítica de política municipal y sus excesos de cemento. El estudio está salpicado de pensamientos incidentales criticando, por ejemplo, el proceso de reforma estatutaria o la reforma universitaria.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Observatorio de políticas ambientales 1978–2006. Valoración general*, “RARAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 237–261.

Se recoge aquí la valoración general realizada por LÓPEZ RAMÓN del *Observatorio de políticas ambientales 1978–2006* ya publicado en 2006 en Thomson–Aranzadi. Este observatorio, iniciativa de la Fundación Ecología y Desarrollo tiene por objetivo analizar periódicamente las políticas públicas en materia de medio ambiente teniendo en cuenta el contexto internacional, comunitario y comparado –Reino Unido, Italia y Francia– proporcionando criterios para su comprensión y, en su caso, reforma de las mismas. La valoración es síntesis y análisis del trabajo realizado por cuarenta catedráticos y profesores titulares especializados en Derecho ambiental y pertenecientes a veinticinco universidades. La lectura es obligada para quien quiera estar al día en Derecho ambiental y quiera conocer las claves de su evolución en el periodo analizado. El observatorio incluye el análisis de la legislación, su ejecución y análisis jurisprudencial (TJCEE, TC, TS y TSJ).

BERMEJO LATRE, José Luis, *La administración compartida de los espacios protegidos en Aragón*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 183–204.

Versa este trabajo sobre la cogestión de los espacios protegidos analizándose el fenómeno desde la perspectiva del Derecho internacional y en el Derecho autonómico. Se centra en la cogestión de los espacios protegidos en Aragón y en los aspectos operativos del consorcio para la gestión del futuro parque natural de los valles occidentales. Se echan menos el estudio de experiencias en el Derecho autonómico (como, por ejemplo, nuestra reservas naturales concertadas bajo la Ley de Inventario, de 18 de julio de 1989). El autor se muestra partidario de la evolución de modelos de centralización capitalina e inercia burocrática en la gestión de espacios naturales hacia conductos institucionales mixtos introduciendo los principios de subsidiariedad y de participación ciudadana.

GARCÍA SAURA, Pilar Juana, *Integración del medio ambiente en el turismo*, “RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 381–428.

Estudia GARCÍA SAURA en este trabajo, que forma parte de su tesis doctoral “Desarrollo sostenible y turismo”, el factor ambiental en la política de la Unión Europea (programas de acción, principio de integración y fondos estructurales). La segunda parte del estudio aborda los principales hitos de la política turística española (libro blanco, plan FUTURES, Acuerdo Marco, y Plan Integral de Calidad del Turismo Español –PICTE–). El estudio incluye una exhaustiva bibliografía y cuadros resumen que sintetizan los complejos documentos analizados.

ARCARONS I SIMÓN, Ramón & HERNÁNDEZ VENTURA, Francisca, *Diez años después: los viajes combinados llegan al Tribunal Supremo*, RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 429–449.

CASANOVAS IBÉNEZ, Óscar & MARTÍNEZ BENÍTEZ, María, *Jurisprudencia y transporte aéreo: de la liberalización a la protección de los derechos de los pasajeros*, RArAP”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 451–475.

(7) § Varia.

PENDÁS, Benigno, *Globalización sin cosmopolitas, nacionalismos sin ciudadanos*, “R.A.R.A.P.”, núm. 29, diciembre 2006, pp. 265–279.

LASA LÓPEZ, Ainhoa, *La desnaturalización del constitucionalismo social en el Derecho comunitario: el derecho al trabajo como ejemplo*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 203–227.

URRUTIA LIBARONA, Íñigo, *Derecho, lengua y derechos lingüísticos: el reto de su regulación e implementación*, “R.V.A.P.” septiembre–diciembre núm. 76, pp. 257–268.

Abreviaturas

RArAP	Revista Aragonesa de Administración Pública
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública

## BIBLIOGRAFÍA



## RECENSIONES

**MONTOYA MARTÍN, E., Las entidades públicas empresariales en el ámbito local, editorial Iustel, 1ª edición, Madrid, 2006, 216 págs.**

Se presenta en sociedad la tercera Monografía de Encarnación Montoya Martín, Profesora Titular de Derecho Administrativo y compañera en las labores docentes e investigadoras de la Universidad de Sevilla y que abunda en su principal línea de investigación, la Administración instrumental, inaugurada con su tesis doctoral, titulada “Las empresas públicas sometidas al derecho privado” (Marcial Pons, 1996), y a la que han seguido numerosos artículos en Revistas y Capítulos de libro, que la han convertido en un referente doctrinal sobre la materia.

La obra la publica Iustel, joven y pujante editorial impulsada por el Prof. Santiago Muñoz Machado, quien también dirige la colección BIBLIOTECA DE DERECHO MUNICIPAL, en la que se inserta.

El título del libro deja claro su objeto: se trata de delimitar el régimen jurídico-administrativo de las entidades públicas empresariales (EPEs) a nivel local. La figura de las EPEs, bien conocida entre nosotros desde que fuera regulada por la LOFAGE como entidad vinculada de personalidad jurídica pública sometida en la mayor parte de sus relaciones *ad extra* al derecho privado, ha quedado pergeñada jurídicamente en el ámbito local por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas de modernización del gobierno local, que, entre otras muchas cosas, modificó ampliamente la LRBRL (en concreto sus artículos 4, 12, 13, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 32, 33.3, 34.1.c, k y m, 34.2, 35, 36, 41, 44, 47, 52.2.a, 70, 73.3, 85, 87, 108 y 117, el número 7 de la disposición adicional segunda y la disposición adicional quinta). El análisis crítico de los arts. 85, 85 bis y 85 ter de la LRBRL reformada constituye el fundamento de la obra.

El libro se divide en dos capítulos: uno primero, sobre los servicios públicos locales y sus modos de gestión, y otro segundo sobre la nueva regulación de las EPEs realizada por la Ley 57/2003.

La reforma de la LRBRL realizada por aquella Ley ha querido uniformar la Administración institucional local a imagen de la LOFAGE, si bien, como indica la Profesora MONTOYA en su Capítulo primero, aplicándola sólo

desde la estrecha perspectiva de la modalidades de gestión de los servicios públicos, lo que provoca, entre otras cosas, algunos olvidos, como el referente a la necesidad o no de seguir el expediente de municipalización que recoge el art. 97 TRRL.

El capítulo segundo se centra en el art. 85.bis. Este nuevo artículo de la LRBRL reenvía a la legislación estatal que sea aplicable a las formas de organización de los servicios locales que se introducen, esto es, fundamentalmente a la LOFAGE, modelo de remisión que la Profesora MONTOYA considera problemático e inseguro, ya que trae consigo algunas disfuncionalidades: la falta de congruencia entre las competencias atribuidas en la LOFAGE al Ministro y en la LRBRL al Alcalde; la ausencia del Plan inicial de actuación como instrumento de control; la ausencia de un procedimiento *ad hoc* de aprobación de sus Estatutos; la extraña dualidad entre máximos órganos directivos de las EPES, uno de dirección profesional o técnica y otro de carácter gubernamental o político... respecto de la posible inconstitucionalidad, por minuciosa, de la regulación que el art. 85.bis.2 establece en relación con el contenido preceptivo de esos Estatutos, la Profesora MONTOYA deja abierto el interrogante, aunque, en nuestra opinión, no nos parece que ciertas prescripciones genéricas en relación con sus competencias, funciones y patrimonio sean excesivas.

En cuanto al patrimonio de las EPES, la plena aplicación de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del PAP más las leyes autonómicas y las Ordenanzas locales al respecto. Eso sí, resulta incomprensible, como dice la Profesora MONTOYA, que el art. 41.2 de la LPAP sólo permita a las EPES el ejercicio de las potestades patrimoniales de deslinde, investigación, recuperación de oficio o desahucio cuando se trate de bienes demaniales, cuando éstas también pueden tener en propiedad o asignados bienes patrimoniales.

La mayor complejidad del nuevo régimen jurídico de las EPES a nivel local se localiza en la materia contractual, si bien la Profesora MONTOYA la expone con total claridad: para empezar, el TRLCAP nada dice sobre cuál ha de ser el régimen aplicable a las EPES para los contratos privados o para los que no lleguen a las cantidades previstas en el art. 2.1. En su opinión, que compartimos, habría que aplicar por analogía la Disp. Adicional VI (en puridad destinada a las sociedades mercantiles y a las fundaciones públicas), para poder así cumplir con los postulados comunitarios sobre el poder adjudicador, sometiéndola de lleno a los principios de publicidad y concurrencia, así como a las reglas de la competencia.



Otro problema no menor, bien resuelto por la Profesora MONTOYA, es el que hace referencia a la jurisdicción competente para enjuiciar el cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia de las EPEs cuando no estén incluidas e el ámbito subjetivo del art. 1.3 TRLCAP ni en el objetivo del art. 2.1, es decir, cuando quedan al margen del TRLCAP. La respuesta no puede ser otra que la jurisdicción civil.

La huida del Derecho Administrativo, que tanto ha asolado la práctica jurídica local, tiene uno de sus bastiones en el uso por las Administraciones de los llamados “medios propios”, es decir, empresas públicas con personalidad jurídica privada o EPES. El propio art. 154.2 TRLCAP excluye del contrato de gestión de servicios públicos a aquellos gestionados por EPEs creadas a ese fin, si bien esa misma EPE nunca puede ser usada como medio propio de otra Administración territorial, en cuyo caso sí se aplicaría el TRLCAP.

En esa misma lógica, cree la Profesora MONTOYA que el régimen de responsabilidad extracontractual debe ser el de Derecho Administrativo cuando la EPE tuviera un objeto social de interés público (y no puramente industrial o mercantil). En caso contrario, se aplicaría, en opinión de la Profesora MONTOYA, la responsabilidad aquiliana civil, si bien queda la duda de qué ocurriría con los daños ocasionados en ejercicio de potestades administrativas.

Acaba esta investigación con un canto a la calidad como elemento jurídico imprescindible para limitar la discrecionalidad administrativa de las EPEs, calidad entendida en todos los ámbitos de la organización, funcionamiento, personal, contratación, etc. que aquéllas lleven a cabo.

En resumen, se trata de un libro de una experta en la materia, conciso y útil, que aclara muchos de los problemas que plantea la reforma comentada. Una prueba más de la calidad de la Profa. MONTOYA como investigadora y de su arrojo para elegir y resolver problemas complejos y candentes.

Antonio José Sánchez Sáez

**PÉREZ MONGUIÓ, J. M<sup>a</sup>.**, *Animales potencialmente peligrosos. Su régimen jurídico*. Bosch, Barcelona, octubre 2006, 229 páginas.

Pérez Monguió, profesor de Derecho administrativo de la Universidad de Cádiz, es el autor de este trabajo que guarda continuidad con la monografía

*Animales de compañía. Su régimen jurídico administrativo*, publicada en la editorial Bosch en 2005. Conviene adelantar que los animales potencialmente peligrosos son una especialidad dentro del género de los animales de compañía según advierte el autor. En este contexto, lleva dedicado al estudio de esta materia casi un lustro (*Régimen jurídico de los animales potencialmente peligrosos y de compañía*, Tecnos, Madrid, 2000) y sus artículos en revistas especializadas son frecuentes.

El autor comienza explicando los motivos que llevaron a los juristas a prestar atención a esta materia y uno de ellos es bien conocido. A finales de los noventa varias personas son agredidas por perros, de presa generalmente, produciéndose así un conjunto de hechos desafortunados que dieron lugar a una fuerte alarma social. En este contexto, las distintas Administraciones autonómicas comenzaron a regular, a través de distintos reglamentos a principios de 1999, la tenencia de animales potencialmente peligrosos como un complemento a sus leyes de protección de los animales de compañía. Estas normas se habían aprobado desde 1988 de forma previa, por tanto, a la intervención del legislador estatal, elaborando técnicas propias del Derecho administrativo, ya que, ni el artículo 1905 del Código civil ni el artículo 631 del Código penal, ni las leyes existentes aportaban los instrumentos necesarios para afrontar esta nueva situación.

Así las cosas, el marco normativo aplicable a nivel estatal viene delimitado por la Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos y el Real Decreto 278/2002, por el que se desarrolla la Ley 50/1999, cuyo comentario exhaustivo realiza el autor. El legislador estatal se ampara, sin perjuicio de otros títulos competenciales, en su competencia exclusiva en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE) para la regulación de la materia.

Esta breve, pero densa, obra comprende en realidad una herramienta básica con dos finalidades distintas, aunque estén conectadas entre sí: primera, delimitar un concepto jurídico claro de animales potencialmente peligrosos, con el objeto de facilitar su identificación i segunda, indagar las técnicas administrativas de intervención que ofrece el ordenamiento jurídico en esta materia. PÉREZ MONGUIÓ ofrece una visión detallada del sector mediante un enfoque metodológico que enriquece el tratamiento y que merece el mejor de los comentarios. Pese a que este libro versa principalmente sobre Derecho estatal aplicable a los animales potencialmente peligrosos, no obstante adquiere un alto interés doctrinal por cuanto el autor hace un análisis ambicioso de la regulación vigente en todas las Comunidades Autónomas.

La monografía se compone de diez capítulos, un anexo normativo y otro de referencias normativas. En los capítulos I y II, relativos al concepto de animal potencialmente peligroso (pp. 27 a 60), el autor emprende un estudio ordenado de la materia. Comienza ubicando los antecedentes sociales del tema y la consecuente reacción normativa mediante la aprobación de diversos reglamentos autonómicos –sin olvidar la Ley 10/1999, de 30 de julio, sobre la tenencia de perros considerados potencialmente peligrosos en la Comunidad catalana– y su culminación con la Ley 50/1999, que ha sido desarrollada mediante norma reglamentaria. Así el Real Decreto 287/2002 establece un anexo I que enumera las razas de perros que se considerarán potencialmente peligrosos, entre los que, según critica el autor, se echan en falta la inclusión de las razas españolas de presa. De otra parte, atribuye al Ministerio competente la facultad para incluir nuevas razas en la lista de este anexo. El anexo II del Real Decreto 287/2002 recoge una enumeración de las características que deben apreciarse en un perro para ser considerado potencialmente peligroso. En todo caso, serán los veterinarios debidamente habilitados los que determinarán si concurren estos requisitos o no. Finalmente, el Reglamento fija un tercer criterio para determinar el concepto; serán considerados perros potencialmente peligrosos aquellos animales de la especie canina que manifiesten un carácter marcadamente agresivo o hayan protagonizado agresiones a personas o a otros animales. De esta forma PÉREZ MONGUIÓ concreta la noción de animal potencialmente peligroso, observando que el Real Decreto 287/2002 presta atención tan sólo a determinados animales potencialmente peligrosos de la especie canina (art. 2), de lo que se, infiere que la Ley de 1999 tenía como objeto primordial a los perros y no, a los animales potencialmente peligrosos en general, como parecía deducirse de la rúbrica de la Ley.

El capítulo III del libro se ocupa de delimitar las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas en materia de animales potencialmente peligrosos (pp. 61 a 70). Tras exponer que el legislador estatal se ampara en el artículo 149.1.29 CE, que le atribuye en exclusiva el título de la seguridad pública, lo cierto es que pueden resultar afectados otros títulos competenciales, como puede ser la ganadería. Por ello, el autor considera que nos encontramos ante una competencia plena y no exclusiva del Estado, y por ello no existe impedimento para que las Comunidades Autónomas con competencias en protección de personas y de bienes puedan regular esta materia en todos aquellos aspectos no concretados por la normativa estatal, sin perjuicio de los desarrollos reglamentarios que la Ley estatal impone a las Comunidades Autónomas.

En el capítulo IV PÉREZ MONGUIÓ hace hincapié en una técnica de intervención administrativa como es la licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos (pp. 71 a 92). La Ley 50/1999 exige la obtención de una licencia para la tenencia de animales potencialmente peligrosos que se ajusta a la concepción clásica de autorización declarativa de un derecho preexistente, de carácter personal y reglado. La Ley 50/1999 y el Real Decreto 287/2002 determinan los requisitos objetivos (formalización de un seguro de responsabilidad civil por daños a terceros) y subjetivos (ser mayor de edad, no haber sido condenado por determinados delitos, ni por sanciones, no estar incapacitado, etc.) en los que PÉREZ MONGUIÓ se detiene para mostrar algunas incoherencias del sistema establecido. La Ley también establece la necesidad de someterse a reconocimientos en los mismos centros que se dedican a realizar las pruebas psicofísicas para la obtención del carné de conducir. Mediante, esta licencia, la Administración ejerce un control sobre la actividad autorizada que garantiza la idoneidad de la persona para la tenencia de un animal potencialmente peligroso. Los sujetos obligados a solicitar esta licencia, previa a la tenencia del animal, salvo la excepción de circunstancias sobrevenidas, serán todos los poseedores o tenedores de animales potencialmente peligrosos en sentido amplio. La Administración competente para otorgar la licencia será el Ayuntamiento de residencia del solicitante, pero en los supuestos en que este último realice actividades de comercio o de adiestramiento corresponderá al Ayuntamiento del municipio donde se desarrolle la actividad. Finalmente, el plazo de duración de la licencia será de cinco años y cualquier modificación en los datos del titular deberá comunicarse al Registro municipal en el plazo de quince días.

Posteriormente PÉREZ MONGUIÓ aborda con maestría el círculo de obligaciones que corren a cargo de los titulares de los animales potencialmente peligrosos. Primero, la obligación de registro e identificación de los mismos en el capítulo V (pp. 93 a 105). Explica que la Ley prevé la creación de dos registros: uno municipal y otro de alcance autonómico, que se debe nutrir de los datos proporcionados por el primero. En esta materia, el autor propone de *lege ferenda* la creación de un registro estatal que permita dotar de coherencia al sistema articulado por la normativa estatal. Así PÉREZ MONGUIÓ recuerda que los animales son semovientes y, por tanto, susceptibles de desplazarse y de manera autónoma, en consecuencia, de cambiar de Comunidad Autónoma. Aparte de este problema, existe uno de naturaleza técnica. Las disposiciones estatales exigen como requisito para obtener la licencia no haber sido sancionado por la comisión de infracciones graves o muy graves con alguna de las sanciones accesorias. La falta de un registro

estatal de infractores dificulta notablemente la posibilidad por parte de las Administraciones de cerciorarse de este requisito. La identificación de los animales especialmente peligrosos es obligatoria en el supuesto de los perros, mediante microchip y se realizará por veterinarios.

Segundo, las obligaciones derivadas de la circulación por espacios públicos, alojamiento y transporte en el capítulo VI (pp. 107 a 118).

Más adelante el autor presta atención a la necesidad de intervenir de la Administración en las actividades de cría, cesión y venta de los animales potencialmente peligrosos, pues gran parte de los problemas que han surgido tienen su origen en alguno de estos aspectos cuyo tratamiento jurídico ha sido insuficiente. Para ello, destina el capítulo VII a analizar las actividades relacionadas con los animales potencialmente peligrosos, en particular, al comercio y el adiestramiento (pp. 119 a 149). A la esterilización y el sacrificio de los animales potencialmente peligrosos reserva el autor el capítulo VIII (pp. 151 a 158). Distingue la esterilización voluntaria de la obligatoria, pues ésta última puede ser incluso una posible sanción accesoria contemplada en la Ley y efectuarse por mandato o resolución de las autoridades administrativas o incluso judiciales. Tal operación deberá llevarse a cabo por un veterinario, certificarse e inscribirse en la hoja registral del animal. De otro lado, también se prevé el sacrificio como sanción accesoria en la Ley 50/1999, para los supuestos de sanciones graves y muy graves. La muerte del animal debe ser certificada por veterinario o autoridad competente para proceder al cierre de la hoja registral de cada animal potencialmente peligroso.

Antes de concluir, el libro contempla en el capítulo IX las exclusiones y excepciones que prevé la legislación sobre los animales potencialmente peligrosos, que se contienen en dos preceptos de la Ley 50/1999 (pp. 159 a 165). De un lado, quedan excluidos del régimen previsto en la Ley «los perros y animales pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, Policía Local y empresas de seguridad con autorización oficial» (art. 1. 1). En cuanto a las excepciones, el artículo 11 dispone que «cuando las circunstancias así lo aconsejen, podrán establecerse excepciones al cumplimiento de determinadas obligaciones de los propietarios» en tres casos determinados por la Ley. Por ejemplo, cuando se trate de organismos públicos o privados que utilicen estos animales con una función social. El autor hace aquí una referencia especial a los perros lazarillos de la Fundación ONCE, pues al no estar ni excluidos ni excepcionados de Ley 50/1999 una aplicación estricta de

la normativa podría conducir al dislate de impedir a los invidentes valerse de estos animales para el desarrollo de su vida cotidiana, pues los perros labradores podrían, en virtud de sus características, ser considerados potencialmente peligrosos al concurrir en ellos la mayoría de las características del anexo II del Real Decreto 287/2002 (p. 164).

Por último, el autor con el capítulo X concluye el trabajo abordando el régimen sancionador, al que la Ley 50/1999 tan sólo dedica el artículo 13 y contempla una responsabilidad de naturaleza administrativa, sin perjuicio de las penales y civiles que se pudieran derivar, principalmente de los artículos 1905 del Código civil y 631 del Código penal (pp. 167 a 185).

En definitiva, la monografía del prof. PÉREZ MONGUIÓ despliega un discurso impecable y sistemático que tiene la virtud de ir al grano sin caer en el abuso de la erudición. Muestra un conocimiento completo de la regulación estatal, autonómica y local. La obra pertenece con seguridad a la mejor dentro de su especialidad y puede ser recomendada a todo aquel que deba enfrentarse con el régimen novedoso del derecho aplicable a los animales potencialmente peligrosos.

Lourdes de la Torre Martínez  
Profesora Colaboradora

**Revista de Estudios  
de la Administración  
Local**

---

Enero-Abril 2007

Número 303

---

**I. Estudios**

José María Souvirón Morenilla  
**LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES  
Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
9

Juan-Cruz Alli Tumillas  
**LOS NUEVOS RETOS AL MARCO NORMATIVO Y LA SEGURIDAD  
EN EL ÁMBITO LOCAL**  
65

Catalina Escuín Palop  
**EL SISTEMA ELECTORAL MUNICIPAL**  
93

Adrián Darmohraj  
**RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADO EN MUNICIPIOS IDENTIFICACIÓN DE  
CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO**  
127

**II. Jurisprudencia**

José Luis Fayos Apeseguía  
**LA EXPOSICIÓN FORZOSA URGENTE, ANÁLISIS**  
175

**III. Crónicas y Documentos**

Marta Oller Rubert  
**LA EVOLUCIÓN DE DERECHO DE AGUAS EN LA RÉPUBLICA  
FEDERAL ALEMANA**  
229

José Francisco Bellod Redondo  
**CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO AUTONÓMICO:  
EL CASO DE MURCIA**  
245

#### **IV. Recensiones**

Sabino Cassese

##### **LA GLOBALIZACIÓN JURÍDICA**

Prólogo de Luis Ortega. Instituto Nacional de Administración Pública.

Marcial Pons, 2006

(Recensión: Manuel Martínez Bargueño)

271

Oscar W. Gabriel y Vicent Hoffmann-Martinot

##### **DEMOCRACIAS URBANAS. LA SITUACIÓN DE LA DEMOCRACIA EN LAS GRANDES CIUDADES DE 13 PAÍSES INDUSTRIALIZADOS**

Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez. MAP. Madrid, 2005, 455 págs.

(Recensión: Carmen Pineda Nebot)

277

#### **V. Sumarios de otras revistas**

281