

ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

Nº 66

Abril-Mayo-Junio 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 E. 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>María del Carmen Ortiz de Tena</i> La licencia comercial para la instalación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía	11
<i>Teresa María Navarro Caballero</i> Las Comunidades de Regantes en el Derecho de Aguas Español. La reasignación de los recursos hídricos de su titularidad en virtud del contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua	55
<i>Manuel Fernández Salmerón</i> La nueva Corporación RTVE y el “servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado”. Una aproximación crítica a la Ley 17/2006	99

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Competencias estatales y autonómicas sobre la reglamentación relativa a la prevención de incendios	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>)	149
---	-----

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.	187
Tribunal Supremo (José I. López González)	
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (José L. Rivero Ysern)	215

CRÓNICA PARLAMENTARIA

(Manuel Medina Guerrero)	237
--------------------------	-----

DOCUMENTOS

La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española (Victor Manteca Valdelande)	253
--	-----

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	305
Disposiciones Estatales.	339
Disposiciones Generales de las Comunidades Autónomas.	343
Disposiciones Generales de la Junta de Andalucía.	359
Índice Analítico.	365
(<i>Lucía Millán Moro</i>)	
(<i>Antonio Jiménez Blanco</i>)	
(<i>Juan Antonio Carrillo Donaire</i>)	

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES: El Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico	377
---	-----

Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma.	383
(<i>José I. Morillo-Velarde Pérez</i>)	

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

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

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

- GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S.: *Urbanismo y Ordenación del Territorio (3ª Edición)*. Thomson Aranzadi, 2006, 727 págs.
(José Manuel Canales Lachén) 397
- VALERA ESCOBAR, G.: *Articulación Práctica en Andalucía de la Previa Licencia Autonómica Comercial en la Tramitación de la Licencia Municipal de Apertura*
(Juana Rivera Aparicio) 407
-

ESTUDIOS



La licencia comercial para la instalación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía

María del Carmen Ortiz de Tena

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: 1.- LA LEY 6/2002, DE 16 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1996, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA, Y SE CREA LA TASA POR TRAMITACIÓN DE LICENCIAS COMERCIALES. PRINCIPALES LÍNEAS DE LA REFORMA. 2.- EL NUEVO CONCEPTO LEGAL DE GRAN ESTABLECIMIENTO COMERCIAL. LOS ESTABLECIMIENTOS DE CARÁCTER COLECTIVO. LA ASIMILACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO Y DE VENTA DE RESTOS DE FÁBRICA AL RÉGIMEN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS. 2.1. Elementos definidores del “gran establecimiento”: a) Superficie útil de exposición y venta al público. Problemas que plantea su cómputo. b) Población del municipio en el que el establecimiento se va a implantar. 2.2. Destino del establecimiento: ejercicio del comercio al por menor. 2.3. Supuestos excluidos. 2.4. Los establecimientos de carácter colectivo. 2.5. Regímenes específicos: los establecimientos de descuento o de venta de restos de fábrica. 3.- LA LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA PARA LA INSTALACIÓN, APERTURA Y TRASLADO DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES. LA DENOMINADA SEGUNDA LICENCIA. 3.1. Las actividades sujetas a licencia comercial. 3.2. El traslado del procedimiento para el otorgamiento de la licencia comercial del ámbito municipal al autonómico. 3.3. La participación del Ayuntamiento en el procedimiento de otorgamiento de la licencia autonómica. 3.4. Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía. 3.5. Examen de los criterios establecidos para la adjudicación: discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados. Las medidas correctoras. 4.- LA PLANIFICACIÓN DEL COMERCIO INTERIOR: EL PLAN ANDALUZ DE ORIENTACIÓN COMERCIAL. 5.- LA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE “SERVICIOS” Y SU INCIDENCIA EN LA REGULACIÓN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES. 6.- LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES Y EL DENOMINADO “URBANISMO COMERCIAL”.

1. LA LEY 6/2002, DE 16 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/1996, DEL COMERCIO INTERIOR DE ANDALUCÍA, Y SE CREA LA TASA POR TRAMITACIÓN DE LICENCIAS COMERCIALES. PRINCIPALES LÍNEAS DE LA REFORMA

En diciembre del año 2001, la Comunidad Autónoma de Andalucía inició un proceso de reforma de su legislación en materia de comercio interior que culminó con la aprobación de la Ley 6/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, del Comercio Interior de Andalucía, y se crea la tasa por tramitación de licencias comerciales¹. En esta línea de acción y con la finalidad de garantizar el éxito de la reforma pretendida, se aprobó una “moratoria” de un año para el otorgamiento de nuevas licencias de apertura de grandes establecimientos².

La Ley del Comercio Interior de 1996 había abordado como tema central el de las grandes superficies comerciales, al que dedicaba su Título IV, posibi-

¹ Sobre las competencias de la Junta de Andalucía sobre Comercio interior vid. el trabajo de JIMÉNEZ BLANCO, A. sobre “Comercio”, dentro del número extraordinario de la R.A.A.P. 2/2003, “Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas”. Vol. I. Págs. 429 y ss. Con carácter general sobre el tema de las grandes superficies puede consultarse la obra colectiva dirigida por TORNOS MÁS, J. “Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación”. Tecnos. Madrid, 2000. También CASES PALLARÉS, L. y PONS CÁNOVAS, F. “La implantación de grandes establecimientos comerciales”. Marcial Pons. Madrid, 1998; MÍGUEZ MACHO, L. “La intervención administrativa en el comercio interior”. IUSTEL. Madrid, 2005; OTONÍN BARRERA, F. “La ordenación de los establecimientos comerciales”. La Ley. Madrid, 2005; y GINÉS VALERA ESCOBAR, “Articulación práctica en Andalucía de la previa licencia autonómica comercial en la tramitación de la licencia municipal de apertura”. IAAP. Sevilla, 2006.

² Tal decisión se insertó dentro de un paquete de medidas establecidas en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Autonómicos para el año 2002 (Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas).

La aprobación de la moratoria aludida, que conllevaba la suspensión temporal de la libertad de comercio (en cuanto libertad de instalación, ampliación o traslado de las grandes superficies comerciales), se justificaba en la EM de la Ley de Acompañamiento, que señalaba: “Cualquier decisión tomada en base a los instrumentos normativos con los que actualmente se cuenta, fundamentalmente en lo que atañe al Título IV de la Ley antes referida, que regula las grandes superficies, vincularía el futuro desarrollo de la planificación comercial en Andalucía, lo que justifica, con el cumplimiento del principio de reserva de ley, el establecimiento de una moratoria...”.

A pesar de ello, quizás debido a la incertidumbre que provocaba el anuncio del cambio legislativo, días antes de la entrada en vigor de la moratoria, se produjo una acumulación de nuevas solicitudes de licencias de apertura en la sede de los órganos autonómicos competentes.

litándose el control de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la instalación y apertura de tales establecimientos³. Con esta Ley, la Comunidad Autónoma de Andalucía seguía los pasos ya iniciados años antes por otras autonomías en orden a regular el fenómeno de los grandes establecimientos comerciales⁴.

³ Prácticamente en las mismas fechas en que se aprobaba la Ley del Comercio interior de Andalucía veía la luz la Ley estatal 7/1996 de Ordenación del Comercio Minorista. Entre los temas objeto de regulación de esta norma destaca el de la implantación de las grandes superficies comerciales, concretamente los Arts. 6 y 7, aplicables también a la Comunidad Autónoma de Andalucía en cuanto normas básicas. En realidad no todas las CCAA tenían atribuidas en un principio funciones legislativas sobre comercio interior, circunstancia que justificó la elaboración de una Ley estatal que posibilitara la intervención de tales CCAA en la instalación, apertura y traslado de los grandes establecimientos comerciales. El régimen establecido por la Ley 7/1996, en síntesis, es el siguiente: a) La Ley sujeta la apertura de “grandes establecimientos comerciales” a una licencia comercial específica cuyo otorgamiento corresponde a la Administración Autonómica (Art. 6.1); b) La Ley remite a las CCAA el establecimiento de los requisitos, en virtud de los cuales se otorgará la calificación de “gran establecimiento”, pero establece en todo caso un concepto mínimo: los establecimientos comerciales sometidos a licencia serán aquellos que destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a 2.500 m² (Art. 2); c) La exigencia de esta licencia no es óbice para que las CCAA puedan someter a autorización administrativa otros supuestos relacionados con la actividad comercial (por ejemplo, para establecimientos más pequeños, o añadir controles adicionales); d) Los criterios fundamentales que deberán ponderarse por la autoridad autonómica para otorgar o denegar tal autorización son dos: existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquella; e) Además, la norma estatal somete en todo caso el otorgamiento de la mencionada licencia al Informe preceptivo del Tribunal de Defensa de la Competencia, que tendrá carácter no vinculante; f) Y finalmente, se señala que las Comunidades Autónomas con competencias en la materia podrán crear comisiones territoriales de equipamientos comerciales para informar sobre la instalación de grandes establecimientos. Esto último, con carácter potestativo.

En realidad, antes de la aprobación de la Ley 7/1996, diversas CCAA ya habían sometido la implantación de grandes superficies a controles específicos. Con la Ley estatal de Comercio Minorista se puede decir que la exigencia de licencia autonómica se extendió a todo el territorio nacional. En consecuencia, dado el carácter básico de la norma estatal, quedaría excluida la posibilidad de una desregulación total en la materia, renunciando a la intervención autorizatoria autonómica.

⁴ Resultan muy interesantes las reflexiones que CASES PALLARÉS, L. y PONS CÁNOVAS, F. realizan en torno a estos establecimientos. Los citados autores observan una serie de tendencias en el control de la implantación de grandes establecimientos comerciales y que son las siguientes: el protagonismo creciente de la Administración autonómica en detrimento de la Administración local; el incremento de la intervención de la Administración Pública en el control del sector comercial en contraste con el proceso de liberalización económica que afecta a otros sectores;

La intervención de la Comunidad Autónoma andaluza se instrumentaba mediante la exigencia de un informe previo y vinculante (en caso de ser desfavorable), emitido por la autoridad autonómica competente en materia de comercio, para la instalación, ampliación o traslado de una gran superficie comercial o centro comercial. Dicho informe se insertaba dentro del procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal de apertura, regulado en los Arts. 22 a 25 de la L.R.B.R.L.

A medida que se fue aplicando la ley de comercio andaluza, fueron apareciendo problemas de diversa índole –como, por ejemplo, la interpretación del propio concepto de gran superficie comercial- que, junto con la rápida evolución de las formas de distribución comercial justificarían⁵ la reforma de aquella⁶.

la reducción de la superficie a partir de la que se considera al establecimiento comercial como una gran superficie. Esta reducción parece denotar que el problema del control de estos establecimientos no reside ya en una cuestión de superficie; la utilización de instrumentos de política territorial o de planificación para ejercer el control de las grandes superficies; la definición de los criterios a valorar para otorgar o denegar las autorizaciones en la LOCM estatal; la opción por el comercio intraurbano frente al periurbano; la generalización del control específico (licencia comercial) para toda forma de actividad comercial (Cfr. “La implantación de grandes establecimientos comerciales”, Marcial Pons. Madrid, 1998, págs. 19 y ss.).

⁵ Ciertamente, la necesidad de atraer la elección del consumidor y la búsqueda de una mejor posición competitiva en el mercado hacen del “comercio interior” un sector económico muy dinámico, susceptible de cambios rápidos, de renovación y adaptación a nuevas circunstancias, que deben ser objeto de regulación por el Ordenamiento Jurídico. Pero el desarrollo de las grandes superficies comerciales no ha sido el único cambio generado en este ámbito. Junto a él pueden citarse, sólo a modo de ejemplo, otros, como la constante aparición de nuevas modalidades de venta (a distancia, por teléfono, a través de ordenador, etc.); la decadencia y obsolescencia de los centros comerciales tradicionales; el crecimiento de la actividad comercial en las periferias urbanas en donde se concentra la población; la generalización de las formas comerciales de autoservicio; o el surgimiento de lo que se viene llamando “nuevas superficies comerciales” o centros comerciales de segunda generación, en los que la actividad comercial se hace progresivamente más compleja, en lo que a prestación de servicios se refiere, vinculándose con otros usos terciarios y de ocio.

⁶ La Exposición de Motivos de la nueva Ley se refiere precisamente a estas razones, a saber: la experiencia adquirida en la aplicación de la anterior Ley y la rápida evolución de las formas de distribución comercial desde la aprobación de la misma.

Se trata de una reforma importante, aunque sólo afecta a determinados Títulos de Ley, sustancialmente el Título IV, sobre implantación de las grandes superficies comerciales y el Título VI regulador del régimen sancionador. Además, la nueva Ley establece una serie de modificaciones menores de carácter puntual referidas a la Inspección de comercio, al Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, y a las funciones de la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía.

Las principales novedades que introduce la Ley 6/2002 en relación a las grandes superficies comerciales, que es el tema que ahora nos ocupa, son las siguientes:

- Se modifica el régimen administrativo de los grandes establecimientos mediante la sustitución del sistema vigente (único procedimiento referido a la licencia municipal de apertura, en el que se incardina el preceptivo Informe comercial de la Consejería competente en materia de comercio interior) por una nueva licencia comercial específica de la Administración Autonómica que deberá otorgarse antes de la solicitud de las correspondientes licencias municipales (todo ello en línea con la legislación establecida al respecto por otras Comunidades Autónomas).
- Se introduce un nuevo concepto de gran establecimiento comercial y se asimilan al régimen de los grandes establecimientos los establecimientos comerciales de descuento y de venta de restos de fábrica con superficie superior a 400 m² (eso sí, sometidos a un procedimiento específico).
- Se añaden nuevos criterios de valoración para el otorgamiento de las licencias comerciales, entre los que destaca (como novedad también respecto a otras Comunidades Autónomas) el de “la integración del establecimiento en la estructura comercial existente mediante la valoración de las medidas correctoras que el promotor adopte frente al impacto que la instalación pudiera ocasionar al comercio previamente establecido en la zona de influencia”.
- En cuanto al procedimiento, destaca la participación de las Organizaciones más representativas del sector y la configuración de un Informe, preceptivo y vinculante, que debe emitir el Ayuntamiento en cuyo término se proyecte la actuación (el citado Informe se inserta ahora dentro del procedimiento tramitado por la Comunidad Autónoma).
- Se introduce una tasa autonómica que grava la tramitación de estas nuevas licencias.
- La Ley regula el Plan Andaluz de Orientación Comercial como instrumento clave para orientar la dotación de los grandes establecimientos sometidos a previa licencia comercial.

- La nueva Ley ofrece una ordenación mucho más completa y detallada que la contenida en la versión de 1996.

Como puede observarse, las modificaciones son más profundas de lo que en un principio pudiera parecer. En realidad, la nueva Ley mantiene la filosofía de la intervención y control administrativo sobre la implantación de este tipo de establecimientos, sin duda con el ánimo de frenar o paliar al menos sus posibles efectos negativos; sin embargo, tal finalidad teleológica o si se prefiere tales funciones arbitrales, se pretenden alcanzar mediante la figura de los Planes de Orientación Comercial, que se presentan como el gran instrumento de racionalización de la actividad administrativa, capaz de reducir la discrecionalidad en la concesión de las licencias y en consecuencia incrementar la seguridad jurídica para los empresarios promotores de este tipo de establecimientos. Asimismo, el modo de la intervención, desde el punto de vista formal, también cambia, al trasladarse el procedimiento del ámbito municipal a la sede autonómica.

Hay que señalar, por otra parte, que la Comunidad Autónoma de Andalucía, con esta nueva ordenación que introduce, se aproxima a la trayectoria ya recorrida por la mayoría de las Comunidades Autónomas en lo que a regulación de grandes superficies se refiere. En este sentido, las modificaciones que acoge la Ley 6/2002, como ahora veremos, tienen claros precedentes en diversas leyes autonómicas reguladoras del comercio interior.

2. EL NUEVO CONCEPTO DE GRAN ESTABLECIMIENTO COMERCIAL. LOS ESTABLECIMIENTOS DE CARÁCTER COLECTIVO. LA ASIMILACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE DESCUENTO Y DE VENTA DE RESTOS DE FÁBRICA AL RÉGIMEN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS

Lo primero que interesa destacar es la trascendencia que tiene la fijación del concepto de “gran establecimiento comercial”. No se trata de una cuestión baladí, sino todo lo contrario. Recordemos que la intervención autonómica (mediante la exigencia de la autorización comercial específica) se va a producir precisamente sobre los establecimientos que tienen tal carácter y no respecto a otros⁷,

⁷ Los establecimientos comerciales pueden clasificarse según diversos criterios (carácter individual o colectivo, tipo de actividad comercial que se ejerza en ellos, tener o no acceso directo a la calle, etc.). Sin duda, la distinción más relevante, desde el punto de vista jurídico, es la que separa los “grandes establecimientos comerciales” del resto de establecimientos (ya sean medianos o pequeños). Esta diferenciación de establecimientos aparece plenamente recogida en el derecho positivo autonómico y en la Ley estatal del Comercio Minorista de 1996.

por lo que los efectos jurídicos que se derivan de la calificación del establecimiento son notables⁸.

Partiendo de esta premisa, veamos cuál es la regulación autonómica. La nueva Ley introduce, en primer lugar, un cambio de denominación o de terminología. Antes hablaba de “grandes superficies comerciales”⁹, y ahora en cambio utiliza la expresión de “grandes establecimientos comerciales”¹⁰. La sustitución del término “superficies” por el de “establecimientos” tiene su explicación en la ampliación de los supuestos sometidos a licencia¹¹; sin embargo, como ahora veremos, la “superficie” seguirá teniendo un valor atractivo y definidor del establecimiento objeto de intervención.

2.1. Elementos definidores del “gran establecimiento”

El concepto de “gran establecimiento comercial” se establece en el Art. 23, precepto que se redacta en unos términos mucho más precisos y detalla-

⁸ Además del efecto citado, algunas normas autonómicas establecen otras singularidades en el régimen jurídico de los grandes establecimientos. Por ejemplo, en relación al régimen de fijación de los horarios comerciales (Cfr. MONTOYA MARTÍN, E, “Los horarios comerciales. La incertidumbre de su liberalización en el 2001”. R.A.A.P. n° 37). Para la citada autora esta diferenciación de régimen jurídico, en cuanto a la libertad de fijación de horarios se refiere, resulta discriminatoria.

⁹ La denominación común “gran superficie comercial” es un concepto utilizado frecuentemente en diversos ámbitos y que ha servido para identificar una nueva generación de comercios de grandes dimensiones. En algunos casos, tal denominación se ha recogido expresamente en las leyes autonómicas de comercio; y en otros, el legislador prefiere emplear simplemente el término de “gran establecimiento comercial”. No obstante, sigue siendo una expresión común, arraigada y válida, como definidora de un tipo de establecimiento comercial, objeto de mira y de preocupación por parte del legislador, del político y de la Administración.

¹⁰ La misma rúbrica del Título IV ha variado. En la redacción originaria de la Ley 1/1996, se decía: “Grandes superficies comerciales”, y ahora en cambio reza: “Establecimientos comerciales”. Ciertamente que el objeto de regulación, como ahora veremos, se amplía también a otro tipo de establecimientos.

Con una finalidad más sistemática y clarificadora el nuevo Título IV introducido por la Ley 6/2002, se inicia con un Capítulo I dedicado a fijar una serie de “Conceptos y categorías”. Concretamente: Establecimientos comerciales (Art. 21); Superficie útil para la exposición y venta al público (Art. 22); Gran establecimiento comercial (Art. 23); Establecimiento de descuento (Art. 24).

¹¹ En la nueva Ley el régimen de sometimiento a licencia comercial específica no se ciñe sólo a las denominadas grandes superficies (aunque antes también se asimilaban los centros comerciales), sino que se extiende a otro tipo de establecimientos.

dos que los empleados en 1996¹². La regulación se ofrece más perfilada o reglamentista, en comparación a la de la norma antecesora. Dice así:

“1. A los efectos de esta Ley, tendrá la consideración de gran establecimiento comercial, con independencia de su denominación, todo establecimiento de carácter individual o colectivo en el que se ejerza la actividad comercial minorista que tenga una superficie útil para la exposición y venta al público superior a: a) 2.500 metros cuadrados, en municipio de más de 25.000 habitantes; b) 1.300 metros cuadrados, en municipios con una población de entre 10.000 y 25.000 habitantes; c) 1.000 metros cuadrados, en municipios de menos de 10.000 habitantes...”.

Conviene puntualizar, en primer lugar, que para el legislador tanto el nombre o denominación que se dé al establecimiento como el carácter individual o colectivo que tenga resultan cuestiones indiferentes a la hora de calificar un establecimiento comercial como “gran establecimiento”. Lo verdaderamente definitivo no es eso.

Como puede observarse, el concepto que recoge la Ley se apoya sobre dos elementos: uno, su dimensión espacial, o más concretamente la superficie del establecimiento destinada al ejercicio de la actividad comercial minorista; y, dos, la población del municipio donde se pretende instalar el nuevo establecimiento. En la ley anterior, el concepto únicamente se definía por la referencia a la superficie de venta, sin aludir para nada al número de habitantes del municipio donde se fuera a ubicar¹³. Con esta modificación, la ley andaluza ha seguido el precedente marcado en este punto por otras legislaciones autonómicas.

Como es sabido no existe en nuestro país una noción homogénea de lo que sean grandes superficies o establecimientos comerciales. El concepto puede variar de una Comunidad Autónoma a otra y también respecto del que es-

¹² El concepto legal de los grandes establecimientos, de formulación aparentemente sencilla, al aplicarse en la práctica provocó numerosos problemas interpretativos y de otra índole, que tuvieron que ir sorteando las Comunidades Autónomas al otorgar o denegar las licencias de apertura y que en algunos casos motivaron las oportunas reformas normativas.

¹³ Igual criterio sigue la vigente Ley 1/2002 del Comercio de Cantabria, que tampoco alude al elemento población y define los “grandes establecimientos comerciales” en base a su superficie de exposición y venta al público, en este caso superior a 2500 m² (Art. 6).

tablece la ley estatal¹⁴. Hay, pues, una variedad terminológica y conceptual en las diferentes normas autonómicas y estatales que regulan el tema.

Las normas autonómicas sobre comercio interior ofrecen un concepto descriptivo y cuantitativo, más que sustantivo, de lo que se consideran “grandes superficies o establecimientos comerciales”. Estos establecimientos se caracterizan precisamente por la extensión en metros cuadrados de su superficie de venta al público en relación al número de habitantes del municipio en que se vayan a ubicar¹⁵.

El concepto legal de “gran superficie” viene expresado, por tanto, por la ecuación: superficie de venta y número de habitantes. El valor que la ley asig-

¹⁴ La Ley estatal del Comercio minorista remite la fijación de los requisitos para la calificación de los grandes establecimientos a la legislación autonómica; sin embargo, establece un contenido mínimo obligatorio en todo caso. Contenido que tiene carácter de norma básica. Así reza el Art. 2.3 de la citada Ley: “Las Comunidades Autónomas establecerán los requisitos, en virtud de los cuales se otorgará la calificación de gran establecimiento. En todo caso tendrán esta consideración, a efectos de las autorizaciones y de lo establecido en la normativa mercantil, los establecimientos comerciales, que destinándose al comercio al por menor de cualquier clase de artículos, tengan una superficie útil para la exposición y venta al público superior a los 2.500 metros cuadrados”. Es decir, el legislador autonómico con competencias para ello, podría en hipótesis añadir nuevos requisitos para la calificación de grandes establecimientos a efectos de autorizaciones, pero respetando siempre ese mínimo común establecido en la norma básica estatal. Parece ser que lo que ha pretendido el legislador estatal es asegurar que fueran grandes establecimientos en todo caso los de más de 2.500 m², remitiendo lo relativo a extensiones menores a la decisión del legislador autonómico. En Andalucía, el concepto originario de gran superficie era muy similar al de la Ley estatal.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 681/2002, de 1 de julio, advierte que la Ley estatal de Ordenación del Comercio Minorista “... no sienta con carácter básico e indisponible para las Comunidades Autónomas un único concepto de gran establecimiento comercial...”, “... señala como mínimo común denominador normativo para todo el territorio nacional, que tendrán la consideración de gran establecimiento comercial los de superficie superior a 2.500 metros cuadrados. A partir de ahí, deja expresamente a criterio del legislador territorial la completa definición del concepto, sin llegar a imponer criterios delimitadores, y concretamente sin limitar dicha potestad de configuración normativa reduciéndola al único criterio de la superficie...”.

¹⁵ BERENGUER FUSTER, L. critica estas referencias a los municipios de mayor o menor población, ya que con ello parece interpretarse que el gran establecimiento afecta exclusivamente al comercio del municipio en el que se encuentra enclavado, cuando la realidad es otra. Precisamente porque los efectos de las grandes superficies se considera que son supralocales, comarcales, es por lo que se justifica la intervención de la Administración autonómica en el otorgamiento de licencias (Cfr. “El régimen de los grandes establecimientos en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista” en el Vol. Col. “Libre competencia y Ley de Ordenación del Comercio Minorista en España”. Madrid 1977. Pág. 110).

na a cada una de estas dos variables, y la relación resultante, será diversa según la Comunidad Autónoma de que se trate¹⁶.

Aunque aparentemente el criterio definidor del gran establecimiento es puramente cuantitativo (o espacial si se prefiere)¹⁷, no se trata sólo de la di-

¹⁶ Por poner algunos ejemplos, la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón considera "grandes superficies: a) En las poblaciones con menos de veinte mil habitantes, aquellos establecimientos que, en su implantación o como consecuencia de ampliaciones posteriores, tengan una superficie de venta al público superior a los seiscientos metros cuadrados; b) En las poblaciones con más de veinte mil y menos de quinientos mil habitantes, aquellos establecimientos que, en su implantación o como consecuencia de ampliaciones posteriores, tengan una superficie de venta al público superior a los mil metros cuadrados; c) En las poblaciones con más de quinientos mil habitantes, aquellos establecimientos que, en su implantación o como consecuencia de ampliaciones posteriores, tengan una superficie de venta al público superior a los dos mil metros cuadrados" (Art. 14.1).

La Ley 10/2003, de Canarias, reguladora de la Licencia Comercial Específica, define a los "Grandes establecimientos" en su Art. 3, como aquellos cuya superficie útil de venta al público supere las siguientes dimensiones: A) En las islas de Gran Canaria y Tenerife: a) En los municipios con una población de hecho inferior a 20.000 habitantes, 750 m². b) En los municipios con una población de hecho igual o superior a 20.000 habitantes e inferior a 200.000, 1.500 m². c) En los municipios con una población de hecho igual o superior a 200.000 habitantes, 2.000 m². B) En las islas de El Hierro y La Gomera: 500 m². C) En las islas de Fuerteventura, Lanzarote y La Palma: a) En los municipios con una población de hecho inferior a 20.000 habitantes, 750 m². b) En los municipios con una población de hecho igual o superior a 20.000 habitantes, 1.000 m².

La Ley 7/1998, de 15 de octubre, de Comercio Minorista de Castilla-La Mancha en su Art. 3.1 (redacción dada por la Ley 1/2004, de 1 de abril) establece: «1. Tendrán la consideración de gran establecimiento comercial los establecimientos individuales dedicados al comercio minorista, polivalente o especializado, estén o no integrados en un establecimiento de carácter colectivo, que tengan una superficie útil para la venta y exposición de productos igual o superior a: -Los 2.000 m² en los municipios con población igual o superior a los 25.001 habitantes. - Los 1.000 m² en los municipios con población comprendida entre los 10.001 y 25.000 habitantes. - Los 750 m² en los municipios que tengan una población igual o inferior a los 10.000 habitantes».

La Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, define el concepto de gran establecimiento comercial en su Art. 17.1, estableciendo que tienen tal carácter: "a) Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público superior a 2.000 metros cuadrados en municipios de más de 50.000 habitantes. b) Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público igual o superior a 1.500 metros cuadrados en municipios con más de 10.000 y menos de 50.000 habitantes. c) Los establecimientos comerciales individuales o colectivos con una superficie de venta al público igual o superior a 1.000 metros cuadrados en municipios con menos de 10.000 habitantes".

¹⁷ En opinión de RODRÍGUEZ VELARDE, B. circunscribirse al único referente de la dimensión no deja de ser un incorrecto e inconveniente reduccionismo. Existen otras características que también pueden tener importancia a efectos de racionalizar la distribución de equipamientos comerciales como, por ejemplo, ser especializado o polivalente, dedicarse al sector de la alimentación o al del bricolage... (Cfr. "Urbanismo comercial". Jaén, 2002. Pág. 68).

mensión o el tamaño del establecimiento. El gran establecimiento se somete a intervención precisamente porque se presupone que su implantación hipotéticamente puede producir también un “gran” impacto económico, social, territorial... cosa que en principio no debe ocurrir con el establecimiento pequeño o mediano. El legislador no define dicho impacto, simplemente señala un número de metros cuadrados, pero esa cantidad es expresiva de algo más. Por otra parte, la determinación de un número concreto de metros cuadrados, arriba o abajo, resulta una cuestión puramente convencional, que, en última instancia, responde a criterios de política comercial y que como hemos visto varía según la Comunidad Autónoma en que nos encontremos.

Ciertamente el tamaño del establecimiento comercial es relevante a la hora de valorar los efectos del nuevo comercio sobre el tejido comercial de la zona. Sin embargo, si lo que se pretende con la intervención administrativa es paliar posibles efectos negativos, no debe valorarse exclusivamente la superficie del establecimiento, ya que puede darse el caso por ejemplo, de que establecimientos pequeños pertenecientes a los mismos grupos empresariales, produzcan un efecto nocivo sobre el pequeño o mediano comercio local (pensemos en cadenas de establecimientos de pequeñas o medianas dimensiones que con el mismo o distinto nombre pertenecen a grupos empresariales que poseen un alto porcentaje en la cuota de mercado y que de hecho alteran notablemente la libre competencia). Este peligro parece que pretende evitarse en la Ley 10/2003 de Canarias que regula la Licencia Comercial Específica. Esta norma no sólo somete a licencia comercial a las grandes superficies, sino también a otro tipo de establecimientos, como son los “Establecimientos comerciales titularidad de empresas o grupos de empresas con una gran implantación comercial”¹⁸. En el caso de Andalucía estos supuestos no quedan sometidos expresamente a la licencia comercial autonómica.

a) Superficie útil para la exposición y venta al público. Problemas que plantea su cómputo.

El Art. 23 de la Ley andaluza considera gran establecimiento aquel cuya “superficie útil para la exposición y venta al público” supere un determinado

¹⁸ Estos establecimientos se definen (Art. 5), como “aquellos establecimientos comerciales que no reuniendo los requisitos establecidos para la sujeción a las licencias en los supuestos contemplados en las letras a) y c) del apartado 1 del artículo 1, sean explotados por personas físicas o jurídicas que ejerzan actividades comerciales dentro de la Comunidad Autónoma canaria en establecimientos que, en su conjunto, superen un total de 25.000 m² de superficie de venta”.

número de metros cuadrados. La redacción originaria de la Ley de Comercio Interior de Andalucía (Art. 21.1) hablaba simplemente de “superficie de venta” que definía en su aptdo. 2 como “aquella en la que se almacenen artículos para su venta directa, esté cubierta o no, y sea utilizable efectivamente por el consumidor, exceptuando los aparcamientos”. En la nueva versión dada a este precepto en el año 2002, el legislador andaluz optó por añadir a la expresión “superficie” el calificativo de “útil”¹⁹, y ofrecer una definición más detallada y minuciosa del concepto. La Ley sigue en este punto la línea de una ordenación reglamentista.

El cómputo de la superficie del establecimiento resulta determinante para calibrar ante qué tipo de establecimiento comercial estamos (“gran establecimiento” o simplemente establecimiento a secas) y en definitiva cuál es el régimen jurídico del mismo²⁰. No es de extrañar por tanto que, desde la aprobación y entrada en vigor de las leyes de comercio interior (tanto la estatal como las autonómicas), esta cuestión haya planteado numerosos problemas interpretativos y suscitado controversias a la hora de su aplicación práctica. La picaresca ha tratado de eludir la exigencia de la autorización autonómica reduciendo incluso algunos metros cuadrados de superficie del establecimiento que se pretendía implantar (por ejemplo, construir superficies que no alcanzan los 2.500 m², es decir de 2.495 m²).

Se ha discutido si dentro de la superficie computable habría que incluir o no los espacios destinados a accesos, escaparates o aparcamientos²¹. También se ha puesto en duda si habría que contar o dejar fuera los espacios destinados a la prestación de servicios.

¹⁹ Expresión recogida por la Ley estatal de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM) (Art. 2.3).

²⁰ El número de metros cuadrados es lo que va a determinar si un establecimiento se somete o no a un régimen de programación y de autorización específico. Como ya hemos señalado no se trata de una cuestión menor, dados los efectos jurídicos que produce.

²¹ BERENGUER FUSTER, L. (ob. cit. Pág. 107) considera que “deben computarse todas las superficies que sean necesarias para el gran establecimiento, ya que el legislador únicamente ha querido excluir del cómputo la superficie de los almacenes, los aparcamientos y las oficinas. La restante superficie debe computarse aun cuando desde la mera interpretación literal no esté estrictamente destinada a la exposición y venta de los artículos en venta. Parece que la superficie computable debe ser, pues, toda aquella que puede ser utilizable efectivamente por el público, excepción hecha de los aparcamientos” (el autor se está refiriendo a la LOCM).

La Ley andaluza resuelve estas cuestiones en su Art. 22. Según el tenor del precepto dentro de la superficie computable habría que incluir los espacios destinados a la exposición de mercancías a los que puedan acceder los consumidores para realizar compras, y los espacios internos destinados al tránsito de personas, realizándose el cómputo desde la puerta o acceso al establecimiento. Por el contrario, deben excluirse los destinados exclusivamente a almacén, aparcamiento, o a prestación de servicios. No se dice nada de los escaparates. Se excluyen, a su vez, en los establecimientos de carácter colectivo las zonas destinadas exclusivamente al tránsito común que no pertenezcan expresamente a ningún establecimiento (Art. 22.3).

b) Población del municipio en el que el establecimiento se va a implantar.

El elemento población está presente en la definición de “gran establecimiento”²². El Art. 23.1 de la Ley de Comercio de Andalucía a efectos de la exigencia de la licencia comercial autonómica, establece tres tipos de municipios en relación a los cuales se fijan correlativamente tres tamaños de establecimientos comerciales²³: los municipios de más de 25.000 habitantes, en los cuales se consideran grandes establecimientos los que tengan una superficie de 2.500 m²; los municipios con una población de entre 10.000 y 25.000 habitantes; y finalmente, para los municipios de menos de 10.000 habitantes²⁴.

La Ley del Comercio de Cantabria 1/2002 describe en su Art. 6.2 los espacios que deben incluirse dentro de la superficie útil de exposición y venta al público: “A los efectos de esta Ley, tendrá la consideración de superficie útil de exposición y ventas: la totalidad de los espacios donde se exponen las mercancías con carácter habitual y permanente, o destinados a tal fin con carácter eventual o periódico, y a los que puede acceder la clientela para realizar compras; los espacios internos destinados al tránsito de las personas; la superficie de la zona de cajas; la comprendida entre éstas y las puertas de salida, así como las dedicadas a actividades de prestación de servicios. En los establecimientos comerciales que dispongan de secciones de venta asistida por dependiente, asimismo, se considerará superficie útil de exposición y venta la zona ocupada por las personas vendedoras detrás del mostrador, a la cual no tiene acceso el público”.

²² Como ya hemos indicado, no ocurre así en algunas normas autonómicas, como la Ley 1/2002 de Cantabria, que siguiendo la pauta marcada por la LOCM estatal sólo utiliza el criterio de la superficie, con independencia por tanto de la población del municipio en que el establecimiento se pretende ubicar, para calificar a un “gran establecimiento comercial”.

²³ La Ley 18/2005 de Equipamientos Comerciales de Cataluña distingue tres tipos de establecimientos comerciales: los “establecimientos comerciales”, los “establecimientos comerciales medianos” y los “grandes establecimientos” (Vid. Arts. 3 y 4).

²⁴ Resulta curioso que la Ley canaria 10/2003 reguladora de la licencia comercial específica, a diferencia de otras normativas autonómicas, utilice la expresión “población de hecho” para re-

Siguiendo la tendencia que se aprecia en las restantes normas autonómicas²⁵, el legislador andaluz ha ido reduciendo el tamaño de los establecimientos en relación a las dimensiones de los municipios, con lo cual se incrementa la intervención de la Comunidad Autónoma sobre la actividad comercial.

Hay un supuesto especial que recoge el mismo Art. 23.1, en el que no se tiene en cuenta el número de habitantes del municipio en donde se instale el establecimiento. Nos referimos a “los establecimientos comerciales que se dediquen exclusivamente a la venta de automóviles y otros vehículos, embarcaciones de recreo, maquinaria, materiales para la construcción, mobiliario, artículos de saneamiento, puertas y ventanas y, asimismo, los establecimientos de jardinería”; en estos casos, si superan los 2500 m² se incluyen entre los denominados grandes establecimientos. Con esta previsión, la Ley andaluza sale al paso del problema que había suscitado la aplicación de la Ley de Comercio de 1996 a ciertos establecimientos peculiares, que aunque alcanzaban los 2500 m² de superficie resultaba dudoso su encaje en el concepto legal diseñado por el legislador. Nos referimos a los establecimientos dedicados a la venta de un solo tipo de productos pero que requerían de grandes espacios para la exposición de sus artículos.

Ciertamente, el elemento “superficie” tiene una fuerza atractiva sobre otros aspectos definidores de los grandes establecimientos. Y, aunque el legislador valora también otras circunstancias, termina volviendo al criterio de la extensión superficial para cerrar el concepto de “gran establecimiento comercial”. Así lo demuestran los supuestos específicos que se aluden en el mismo Art. 23.2 (“No perderá la condición de gran establecimiento comercial el establecimiento individual que, teniendo una superficie útil para la exposición y venta al público que supere los límites establecidos en el apartado I del

ferirse a los municipios en los que se instalen los grandes establecimientos (Art. 3). Dicho concepto se definió posteriormente en el Decreto 235/2005, de 27 de diciembre, en los siguientes términos: “... se entiende por población de hecho la integrada por los vecinos que residen en un municipio determinado, según los últimos datos oficiales del padrón correspondiente, y por las personas no residentes que pernoctan en el mismo...”.

²⁵ La ampliación de las modalidades de comercio minorista que son objeto de autorización y la reducción de la dimensión mínima exigida para someter la apertura de un establecimiento a autorización, a juicio de PALAU RAÍREZ, F, están provocando que la normativa reguladora de la apertura de grandes establecimientos comerciales está dejando de ser tal, para convertirse en una normativa general de apertura de establecimientos comerciales (Cfr. “La regulación de la apertura de establecimientos comerciales en la Unión Europea”. Madrid-Barcelona, 2003. Pág. 109).

presente artículo, forme parte a su vez de un establecimiento comercial de carácter colectivo”. El precepto se refiere al caso de la “gran superficie” dentro de un “gran establecimiento”). De igual modo el Art. 23.3, que a pesar de excluir de la consideración de grandes establecimientos comerciales a los mercados municipales de abastos, añade: “No obstante, si en el recinto del mercado hubiera un establecimiento individual cuya superficie útil para la exposición y venta al público supere los límites establecidos en el apartado 1 del presente artículo, dicho establecimiento será considerado, en sí mismo, un gran establecimiento comercial”.

2.2. Destino del establecimiento: ejercicio del comercio al por menor

Otra característica que posee el gran establecimiento comercial es la de ceñirse al ejercicio de la actividad comercial minorista. Lo dice muy claro el Art. 23 de la Ley que comentamos. En realidad, esta exigencia no es exclusiva del régimen de los grandes establecimientos, sino que resulta de la aplicación del propio concepto de establecimiento comercial recogido en el Art. 21. La actividad comercial de carácter mayorista no se somete por tanto al régimen de la autorización comercial autonómica²⁶.

El concepto de comercio al por menor o minorista se concreta en el Art. 3 de la Ley 1/1996, mediante una definición positiva (Art. 2.1), a saber, “ejercicio profesional de la actividad de adquisición de productos para su reventa al consumidor final”; y una delimitación negativa o por exclusión (Art. 2.3). Así, quedan fuera del concepto tres supuestos de venta directa de determinados bienes realizada en el mismo lugar de su producción: a) La venta por fabricantes, dentro del propio recinto industrial, de los residuos y subproductos obtenidos en el proceso de producción; b) La venta directa por agricultores y ganaderos de productos agropecuarios en estado natural y en su lugar de producción, o en los centros cooperativos de recogida de tal producción; c) La venta realizada por los artesanos de sus productos en su propio taller.

En esta definición que ofrece la ley andaluza destaca como nota diferenciadora del tipo de actividad comercial realizada, la presencia en la venta del consumidor final (para el comercio minorista) o, por el contrario, de otro co-

²⁶ Cosa que no ocurre con el régimen de inscripción registral, obligatorio y común tanto para la actividad comercial de carácter mayorista como minorista (Vid. Art. 10), y con el régimen de apertura y cierre de los locales comerciales (Art. 15).

mercante –minorista o mayorista– o empresario industrial o artesano (para la actividad comercial de carácter mayorista)²⁷.

El ejercicio de la actividad comercial se ciñe a la “venta” o “reventa” de productos (literalmente “adquisición de productos para su reventa”), es decir, se refiere en todo caso al intercambio de bienes o productos. Con lo cual, si seguimos una interpretación literal del concepto, tendríamos que excluir de la actividad comercial a la prestación de servicios, que en numerosas ocasiones aparece estrechamente vinculada a la anterior o se ofrece conjuntamente con ella²⁸. Este criterio de exclusión puede resultar práctico a ciertos efectos, pero parece que no va en la línea de las últimas tendencias del desarrollo comercial, en las que la actividad comercial se ha vuelto progresivamente más compleja vinculándose a actividades culturales o de ocio, y asociándose a la oferta de determinados servicios²⁹.

²⁷ El mismo criterio es el seguido por otras leyes autonómicas de comercio. Por ejemplo, la Ley 8/1989, de 5 de octubre, de la Actividad Comercial en Aragón, que en su Artículo 7.–1 establece: “Se entiende por actividad comercial de carácter mayorista el ejercicio habitual de adquisición de productos en nombre y por cuenta propios y su reventa a otros comerciantes mayoristas, minoristas o empresarios industriales o artesanos”. (...) Artículo 8.–1: “Se entiende por actividad comercial de carácter minorista el ejercicio habitual de adquisición de productos en nombre y por cuenta propios para su reventa al consumidor final”.

²⁸ A diferencia de la Ley andaluza, en alguna norma autonómica, se alude expresamente a los servicios ofertados al público, o más exactamente a determinados servicios, como contenido de la actividad comercial. La cuestión puede tener relevancia al computar la superficie del establecimiento, ya que también habría que incluir en la misma los espacios destinados a la prestación de servicios. Por ejemplo, la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, aunque luego excluye del concepto determinados supuestos, define en su Art. 2.1 la actividad comercial como “la llevada a cabo por cuenta propia o ajena con la finalidad de poner a disposición de consumidores y usuarios bienes y servicios susceptibles del tráfico comercial”; o la Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León, cuyo Art. 2 determina: “1. A los efectos de la presente Ley se entiende por actividad comercial la que consiste en ofertar al mercado productos o mercancías con ánimo de lucro. Reglamentariamente se podrán establecer excepciones a lo señalado anteriormente. 2. También se considera actividad comercial la prestación de determinados servicios cuando se oferten al mercado con las características señaladas en el apartado anterior y deriven de la actividad comercial definida en el apartado 1º. Reglamentariamente se determinará la relación de servicios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley”.

²⁹ Por ejemplo, se considera un uso complementario de los grandes establecimientos el abastecimiento de combustible. Sobre la instalación de estaciones de servicio dentro de los grandes establecimientos comerciales, y sobre el derecho a incorporarlas sin que sean obstáculo las previsiones del planeamiento municipal, puede verse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 1045/2002, de 27 de noviembre.

2.3. Supuestos excluidos.

Después de establecer un concepto positivo de gran establecimiento comercial, el legislador realiza una delimitación negativa excluyendo una serie de supuestos. Además de los comercios mayoristas, expresamente se excluyen del régimen de los grandes establecimientos los mercados municipales de abastos (Art. 23.3). También, las agrupaciones de comerciantes establecidas en el viario urbano con la finalidad de realizar en común actividades de promoción o cualquier otra forma de gestión del conjunto de establecimientos agrupados y de la zona comercial donde su ubican. Y ello, con independencia de la forma jurídica que dichas agrupaciones puedan adoptar.

2.4. Los establecimientos de carácter colectivo

No hemos de confundir el supuesto antes citado con el de los denominados “establecimientos de carácter colectivo”, que si superan la superficie indicada en el Art. 23 también quedan sometidos al régimen de licencia comercial. En este caso, los establecimientos (que aparecen conformados por un conjunto de establecimientos comerciales individuales integrados en un edificio o complejo de edificios, en los que se ejerzan las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente), comparten la utilización de elementos comunes, que la ley enumera: acceso desde la vía pública de uso exclusivo o preferente de los establecimientos o sus clientes; aparcamientos privados; servicios para los clientes; imagen comercial común; perímetro común delimitado (Art. 21.2). Ésta será precisamente su nota identificativa, la presencia de elementos comunes. Es más, según la dicción literal del precepto³⁰, bastaría con uno sólo de ellos para considerar al conjunto como establecimiento de carácter colectivo.

La Ley de Comercio Interior de Andalucía, en su versión de 1996, incluía dentro de las grandes superficies a los centros comerciales³¹. En el texto del

³⁰ “... siempre que compartan la utilización de algunos de los siguientes elementos...” (Art. 21.2).

³¹ Los centros comerciales se definían como el conjunto de establecimientos comerciales que, integrados en un edificio o complejo de edificios, ejercen las respectivas actividades de forma empresarialmente independiente, disponiendo de determinados elementos de gestión comunes.

En la Ley estatal de Comercio Minorista este tipo de establecimientos quedaba excluido del régimen de licencia comercial, ya que tanto desde el punto de vista jurídico-mercantil como jurídico-administrativo los centros comerciales no constituyen un solo establecimiento sino un conjunto de establecimientos diferentes, de diferente titularidad.

Los centros comerciales constituyen un tipo de establecimiento comercial que ha proliferado enormemente en los últimos años, localizándose no ya en las periferias urbanas, sino incluso en

año 2002, desaparece esta última expresión. El legislador la sustituye por la de “establecimientos de carácter colectivo”, quizá con la finalidad de incluir supuestos que no encajaban en sentido estricto dentro de lo que entendemos por “centro comercial”. Ha preferido recoger lo sustancial del concepto y calificarlos genéricamente como establecimientos de carácter colectivo, en lugar de aludir a denominaciones más específicas que pueden variar³².

2.5. Régímenes específicos: los establecimientos de descuento o de venta de restos de fábrica

Otra de las novedades de la reforma introducida en el año 2002 por el legislador andaluz, es la del sometimiento a autorización específica a los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica. La Ley los asimila a los grandes establecimientos comerciales a efectos de la exigencia de previa licencia, aunque luego establece algunas especificidades en el procedimiento para su otorgamiento.

Tales establecimientos se definen positivamente de acuerdo con el tipo de actividad comercial que desarrollan en los artículos 24 (establecimientos de descuento³³) y 82 (establecimientos de venta de restos de fábrica³⁴). Sin

los centros históricos como elemento revitalizador de una nueva forma de comercio intraurbano y del turismo.

³² Las denominaciones de los establecimientos comerciales de carácter colectivo que recogen las normas autonómicas sobre comercio interior son ciertamente heterogéneas. Baste poner algunos ejemplos: “recinto comercial” (Art. 11.2 del Plan de Ordenación de Equipamientos Comerciales en Gran Superficie de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2005); la “concentración comercial” (Art. 2.4.c) de la Ley 18/2005 de Equipamientos Comerciales de Cataluña); “Parques comerciales” (Art. 17.2 Ley 16/1999, de 29 de abril, de comercio interior de la Comunidad de Madrid); “polígono comercial” (Art. 16 de la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra).

³³ “... se consideran establecimientos de descuento aquellos que, ofreciendo en régimen de autoservicio productos de alimentación y, en su caso, otros productos de uso cotidiano, con una alta rotación y consumo generalizado, funcionen bajo un mismo nombre comercial, pertenezcan a una misma empresa o grupo de empresas y reúnan, al menos, tres de las siguientes características: a) Que se promocionen con el carácter de establecimiento de descuento; b) Que el número de referencias en la oferta total del establecimiento sea inferior a mil; c) Que más del cincuenta por ciento de los artículos ofertados se expongan en el propio soporte de transporte; d) Que el número de marcas blancas propias o del distribuidor, integrado en el surtido a comercializar, supere en un cuarenta por ciento al número de marcas de fabricante ofertadas en el establecimiento; e) Que no exista venta asistida, con excepción de en la línea de cajas”.

³⁴ “1. Se consideran establecimientos de venta de restos de fábrica aquellos que se dediquen exclusivamente a la venta directa y permanente por el fabricante, bien por sí mismo o a través de

embargo, el concepto se completa, de nuevo, con una referencia a la extensión de la superficie del establecimiento. Si cuentan con una superficie igual o superior a 400 m², se someten a un procedimiento especial definido en el Capítulo II del Título IV de la Ley. En caso de que superen los límites de extensión superficial establecidos para los grandes establecimientos se someterán al mismo régimen que estos últimos.

3. LA LICENCIA COMERCIAL ESPECÍFICA PARA LA INSTALACIÓN, APERTURA Y TRASLADO DE GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES. LA DENOMINADA SEGUNDA LICENCIA

Como es sabido, la reforma operada en el año 2002 sobre la Ley de Comercio de Andalucía sustituye la intervención de la Comunidad Autónoma sobre las grandes superficies a través del “informe comercial” por una “licencia comercial específica”, denominada convencionalmente “segunda licencia”. Dicha licencia se exige con carácter previo a la instalación de los grandes establecimientos comerciales, así como los traslados, las ampliaciones de la superficie útil para la exposición y venta al público, y los cambios de actividad.

La modificación introducida por el legislador supone sobre todo un cambio en la forma de intervención (de informe a autorización, de acto de trámite a acto principal y resolutorio), en el procedimiento (de procedimiento tramitado en sede municipal a procedimiento específico instruido por los órganos autonómicos) y en el momento de la intervención (antes con ocasión de la obtención de la licencia municipal, ahora con carácter previo a la licencia de apertura). Desde el punto de vista sustantivo la Comunidad Autónoma ya estaba realizando un control, a través del informe comercial que tenía carácter vinculante, aunque es cierto que ahora dicho control al instrumentarse a través de una autorización específica adquiere mayor complejidad.

La licencia comercial específica resulta preceptiva para poder instalar, trasladar, ampliar o cambiar la actividad de un gran establecimiento comercial. Se trata de una licencia que tiene carácter previo a la licencia municipal de apertura. El legislador lo proclama con cierta contundencia. De forma muy nítida el Art. 26.1 determina que “no podrá tramitarse solicitud de licencia

comerciante minorista que venda o distribuya su marca, de productos que respondan a la definición y requisitos de los artículos 79 y 80.2 de la presente Ley, con excepción de los productos de alimentación”.

municipal alguna sin haberse otorgado previamente la licencia comercial preceptiva de la Consejería competente en materia de comercio interior debiendo aportarse la misma junto a la solicitud de la licencia municipal que corresponda³⁵. Además, ese mismo precepto establece la sanción de nulidad para las licencias municipales otorgadas sin disponer previamente de la licencia autonómica, y de las licencias municipales que se otorguen en contra de las determinaciones de aquéllas. Por último, para asegurar el cumplimiento efectivo de la norma, el Art. 93 tipifica como infracción muy grave el inicio de actuaciones sin que se haya obtenido previamente la correspondiente licencia comercial (por cierto, el precepto no aclara qué ha de entenderse por “actuaciones” ni tampoco en qué consiste su “inicio”). La sanción que acompaña a este tipo de infracción se determina en el Art. 95.1 c), a saber, multa desde 30.001 hasta 150.000 euros, cantidad que se podrá sobrepasar hasta alcanzar su décuplo. Es decir, es la máxima que puede imponerse con arreglo a la ley.

3.1. Las actividades sujetas a licencia comercial³⁶.

Los supuestos de exigencia de licencia comercial específica se determinan en los artículos 28 y 29 de la Ley, distinguiéndose los grandes establecimientos de los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica.

Para los primeros, son cuatro las actividades que requieren la obtención de licencia comercial previa: la instalación³⁷, el traslado del estable-

³⁵ Por su parte el Art. 25.2, en su párrafo segundo establece que no podrán llevarse a cabo actos de transformación física del suelo, ni de desarrollo de actividad que impliquen uso del suelo en orden a la instalación, traslado, ampliación de la superficie útil para la exposición y venta al público o cambio de actividad de los grandes establecimientos comerciales, o en orden a la instalación de los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica, sin haber obtenido previamente la preceptiva licencia comercial, que deberá otorgarse antes de la solicitud de las correspondientes licencias municipales.

³⁶ Sobre el tema Vid. NOGUERA DE LA MUELA, B. “El régimen jurídico de los grandes establecimientos en Cataluña”. R.A.A.P. nº 44/2001. Págs. 89 y ss.

³⁷ La Ley utiliza la expresión “instalación”, quizás, para distinguir la licencia comercial de la conocida licencia municipal de apertura, pero dentro de este término parece lógico que habría que incluir tanto los proyectos de nueva construcción como las transformaciones de inmuebles preexistentes, es decir los casos de reapertura de antiguos comercios que anteriormente no estaban sometidos al régimen de licencia comercial, pero que ahora sí quedan dentro de su ámbito de aplicación (Cfr. PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M. “Urbanismo comercial y libertad de empresa”. Madrid 1998; y NOGUERA DE LA MUELA, B. “El régimen jurídico de los grandes establecimientos en Cataluña”. R.A.A.P. nº 44/2001. Págs. 89 y ss.).

cimiento³⁸, la ampliación de superficie útil de exposición y venta al público, y el cambio de actividad³⁹.

En relación a los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica, la ley sólo exige la obtención de la previa licencia comercial para la instalación del establecimiento, pero no dice nada del traslado, ampliación de superficie o cambio de actividad. Ese es el tenor literal del Art. 29 y del Art. 25.2 párrafo segundo. Sin embargo, en una interpretación conjunta de los preceptos legales y dado que la Ley asimila estos establecimientos al régimen de los “grandes”, cabría entender que también habría que exigir la licencia para los supuestos de traslado del establecimiento, ampliación de la superficie (cuando como consecuencia de dicha ampliación se superen los límites establecidos para los grandes establecimientos) y finalmente, para el cambio de actividad (en este caso también sería lógico exigirla puesto que los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica se caracterizan por realizar un tipo concreto de actividad comercial definida expresamente por el legislador).

³⁸ Parece también lógico que si el ejercicio del comercio se realiza in situ, dentro del establecimiento comercial, el cambio de ubicación quede sometido al mismo régimen de autorización que el de la instalación y apertura.

³⁹ En este caso, la Ley no define qué deba entenderse por “cambio de actividad”. Cabe interpretar que se trata de un cambio o variación en la actividad comercial que se desarrolla (por ejemplo, antiguo hipermercado que se transforma en centro comercial). Pueden producirse cambios menores (tipo de productos que se ofrecen al mercado) que no necesiten de una nueva licencia. El paso del comercio mayorista a minorista también exigiría licencia comercial específica, aunque no el proceso inverso, ya que la actividad comercial mayorista queda fuera del ámbito de la Ley. De todos modos, las operaciones de cambio de actividad deberían quizás someterse a un procedimiento más simplificado que el exigido para las nuevas instalaciones.

El 31 de julio de 2007 ha aparecido en el BOJA, el Decreto 208/2007, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007–2010 y se regulan los criterios de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales. En su Art. 2, que determina el ámbito de aplicación de la norma se hace referencia a: a) La primera instalación de los grandes establecimientos comerciales definidos en el Art. 23 de la Ley 1/1996, de 10 de enero; b) El traslado, total o parcial, de las instalaciones de los grandes establecimientos comerciales; c) Las ampliaciones de la superficie útil para la exposición y venta al público de los grandes establecimientos comerciales, de los establecimientos comerciales que no tengan dicha consideración, cuando la ampliación propuesta implique la superación de los límites establecidos en el artículo 23.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero; d) Los cambios de actividad de los grandes establecimientos comerciales, sin que conlleve un incremento de volumen de la edificación, cuando suponga una incorporación nueva de la superficie útil para la exposición y venta al público, dedicada al comercio mayorista, ocio, servicios o cualquiera otra finalidad; o cuando conlleven una alteración de la tipología comercial.

El legislador contempla en su Art. 25.3 otras dos operaciones, que aunque no se someten a la licencia comercial específica, sí requieren la autorización de la Junta de Andalucía. Se trata de “la transmisión” o cambio de titularidad del gran establecimiento⁴⁰, y de la transmisión de la licencia comercial ya obtenida (Art. 25.3 segundo párrafo)⁴¹. En ambos casos, deberá emitirse previamente informe del órgano competente en materia de defensa de la competencia. La Ley excluye de la obligación de solicitar autorización a las transmisiones hereditarias.

3.2. El traslado del procedimiento para el otorgamiento de la licencia comercial del ámbito municipal al autonómico

El legislador andaluz optó en el año 1996 por encauzar el control de la Comunidad Autónoma sobre la implantación de las grandes superficies a través de un informe preceptivo y vinculante que se insertaba, dentro del procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal de apertura⁴². Con la aprobación de la Ley 6/2002 el sistema se cambió por el de licencia comercial específica.

Las causas que motivaron esta decisión no se explicitan en el texto de la nueva ley⁴³. Probablemente fueron razones de tipo práctico, que tienen que

⁴⁰ “... o de las acciones y participaciones de las sociedades que, directa o indirectamente, sean sus titulares y estén obligadas a consolidar sus cuentas, de acuerdo con los artículos 42 y siguientes del Código de Comercio y 185 del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre” (Art. 25.3).

⁴¹ Es lógica esta exigencia ya que no es indiferente para el legislador quién realice la actividad comercial autorizada. Ha de tratarse de una persona física o jurídica, comerciante, previamente inscrita en el Registro de comerciantes y actividades comerciales de Andalucía (Art. 10.2). Además, la norma exige en el promotor-solicitante unas condiciones determinadas de solvencia económica y financiera (vid. Art. 36.1 que señala la documentación que debe aportar al solicitar la licencia comercial). Desde la óptica de la defensa de la competencia, también interesa conocer quién es el titular de la empresa o grupo de empresas a las que se va a traspasar el gran establecimiento.

⁴² El sistema de intervención elegido por la Ley de Comercio andaluza se justificaba en la propia EM de la Ley 1/1996 (epígrafe IV) en la aplicación del principio de economía procedimental consagrado en el Art. 39 de la vieja Ley de Procedimiento Administrativo.

El informe comercial no era el único requerido por la norma autonómica para autorizar la nueva implantación. También debían emitirse el Informe Ambiental y el Informe sobre la incidencia de la gran superficie en la Ordenación del Territorio, previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en la Ley 7/1994 de 18 de mayo, de Protección Ambiental.

⁴³ El Preámbulo sólo indica que introduce la reforma “en línea con la legislación establecida al respecto por otras Comunidades Autónomas” (nº 2).

ver con la eficacia administrativa. Al emitirse el informe comercial casi al final de la tramitación del procedimiento municipal de apertura, la intervención de la Comunidad Autónoma resultaba tardía y quedaba muy condicionada en la práctica por las actuaciones previas tanto de los promotores del gran establecimiento (por ejemplo, gestión de suelo) como de la Administración municipal (que ya había instruido la solicitud de licencia municipal y cuyo procedimiento como decimos estaba ya avanzado)⁴⁴. Con todo, el traslado del procedimiento y la configuración de la segunda licencia previsto en la Ley de 2002, parece que chocan con la idea de la ventanilla única y de simplificación de los procedimientos que viene exigiendo la normativa comunitaria.

El procedimiento para el otorgamiento de la licencia comercial autonómica responde en la actualidad al siguiente esquema:

1. Solicitudes, documentación y subsanación.

- Presentación de solicitud por parte del promotor o promotores de un gran establecimiento ante la Consejería competente en materia de comercio interior (en la actualidad Turismo, Comercio y Deporte), acompañada de la documentación establecida en el Art. 36.1 de la Ley 6/2002⁴⁵.

⁴⁴ Dentro del procedimiento previsto en los artículos 22 al 25 de la Ley de Comercio Interior de Andalucía (texto de 1996), una vez recibidos en el Ayuntamiento el Informe ambiental y el Informe sobre la posible incidencia de la gran superficie en la Ordenación del Territorio, por supuesto siempre que dichos informes fueran favorables, y una vez instruida por los servicios municipales la solicitud de licencia de apertura, ésta debía remitirse a la Consejería competente en materia de comercio interior para su informe preceptivo.

⁴⁵ El Art. 36 fue modificado por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

Llama la atención el detalle con que la Ley regula la documentación requerida para solicitar la licencia comercial. La exigencia de solvencia económica y financiera al promotor recuerda a los requisitos establecidos en la Ley de Contratos para ser contratista.

En relación a la documentación exigida en las leyes autonómicas para solicitar la licencia comercial, puede verse la Sentencia del Tribunal de Justicia de Cantabria núm. 83/2006, de 6 de marzo, que declara la nulidad de diversos preceptos del Decreto cántabro 60/2004, de 17 de junio, relativos a las solicitudes de licencia comercial específica. El Tribunal considera que el citado Decreto, que desarrolla la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio de Cantabria, se extralimita al exigir en el procedimiento para la concesión de la licencia comercial, una documentación no prevista en la Ley. En concreto: "... el plan de expansión de la empresa y las cuentas de explotación previstas para los cinco primeros años de funcionamiento" (Art. 24.1.3 párrafo VI in fine), y "la relación y emplazamiento de los establecimientos comerciales de la empresa solicitante

2. Tramitación (Art. 37)⁴⁶.

- Trámite de Información Pública.
- Informes preceptivos: (son cinco los informes previstos, salvo el informe en materia de Defensa de la competencia, los demás son vinculantes en caso de resultar desfavorables).
 - a) Informe de la Consejería competente en materia de urbanismo. Contenido: adecuación del proyecto a la legalidad urbanística. Plazo máximo de emisión: dos meses.
 - b) Informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio (Previsto en el Art. 30 de la LOTA). Contenido: incidencia del proyecto en la Ordenación del Territorio. Plazo: dos meses.
 - c) Informe de la Consejería competente en materia de medio ambiente. Contenido: incidencia del proyecto en el medio ambiente. Informe ambiental.
 - d) Informe del municipio o municipios donde se pretende implantar la actuación. Órgano competente: Pleno. Contenido: idoneidad del proyecto en relación a: la saturación del sistema viario por el incremento de desplazamientos, la accesibilidad, aparcamientos y las garantías de adecuación de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de aguas, así como las de suministro de energía eléctrica. Plazo: dos meses. Exigencia de acuerdo motivado.
 - e) Informe del órgano competente en materia de Defensa de la competencia (preceptivo y no vinculante).
 - Audiencia a las organizaciones de consumidores, sindicales y empresariales más representativas, y respectiva Cámara Oficial de Comercio, Industria y, en su caso Navegación.

ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria, con indicación de la enseña o enseñas utilizadas, y su superficie de venta total y desglosada según el tipo de productos que se comercializan” (Art. 24.1.3, párrafo XI). Asimismo, la Sentencia declara nula la Disposición Final 1ª del citado Decreto, en virtud de la cual se faculta al consejero de Economía y Hacienda para modificar mediante Orden la documentación precisa para la concesión de la licencia comercial específica, así como para dictar las normas necesarias en aplicación y desarrollo de lo establecido en el Decreto.

⁴⁶ También este precepto ha sido objeto de modificación operada por la citada Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo. La modificación introducida afecta sobre todo al orden en que deben realizarse las diferentes actuaciones dentro del procedimiento de otorgamiento. Anteriormente el trámite de información pública se situaba en un momento posterior a la emisión del informe en materia de defensa de la competencia, ordenación del territorio e informe municipal. Después de la información pública debía procederse a la emisión del informe ambiental.

- Consulta a la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía.
- Audiencia al interesado (Art. 39).

3. Resolución (Art. 40).

- Consejero de Turismo, Comercio y Deporte (competente en materia de comercio interior).
- Plazo máximo para resolver y notificar: seis meses.
- Silencio administrativo: efectos estimatorios.
- Contenido: Autorizar la actividad solicitada. Plazo de iniciación de la actividad: no inferior a un año (a partir de la resolución expresa) y como máximo de 2 años en caso de silencio. Licencia condicionada, pérdida de efectos en caso de no iniciarse la actividad⁴⁷.

3.3. La participación del Ayuntamiento en el procedimiento de otorgamiento de la licencia autonómica

A la vista de la regulación establecida se puede afirmar que son tres los momentos en que el Ayuntamiento puede intervenir en el procedimiento para el otorgamiento de la licencia comercial autonómica. La Ley andaluza ha querido dar un protagonismo lógico al municipio en cuyo territorio se va a instalar el gran establecimiento⁴⁸. Posteriormente, en caso de que se otorgue la licencia autonómica, el Ayuntamiento también podrá llevar a cabo un control sobre la nueva implantación a través de la licencia municipal de apertura. Veamos qué momentos son estos.

En primer lugar, el Ayuntamiento podrá emitir cédula urbanística municipal que el promotor del gran establecimiento deberá acompañar al solicitar

⁴⁷ La Ley establece un plazo para que se inicie la actividad comercial autorizada y prevé un régimen de extinción de la licencia o de pérdida de efectos. El plazo, que deberá concretar la resolución, puede variar dependiendo de la solicitud y características del proyecto, pero en todo caso no será inferior al año, si la resolución es expresa, o a los dos años si se considera estimada la solicitud por silencio administrativo. Los efectos del incumplimiento del plazo son claros: la pérdida de efectos de la licencia. Eso sí, siempre que no se hubiera iniciado la actividad por causas imputables al interesado. Parece lógico, teniendo en cuenta que una vez obtenida la licencia comercial, el promotor del gran establecimiento debe construir la nueva instalación solicitando previamente las oportunas licencias municipales.

⁴⁸ Hablamos de Ayuntamiento en singular, pero el Art. 37 se refiere al “municipio o municipios donde se pretenda implantar la actuación...”.

la licencia comercial ante la Junta de Andalucía⁴⁹. A través de la cédula el Ayuntamiento podrá pronunciarse sobre la compatibilidad del proyecto con los usos del suelo establecidos en el planeamiento municipal⁵⁰.

En segundo lugar, dentro ya de la fase de instrucción del procedimiento autorizador, a través del informe municipal previsto en el Art. 37.1 d). El contenido de dicho informe, que corresponde emitir al Pleno, se especifica en el Art. 37. 1. d) de la Ley⁵¹. Este artículo tiene un carácter indicativo, no se trata de una norma cerrada, por lo que en principio, el Ayuntamiento podría pronunciarse sobre otros extremos no previstos expresamente en la Ley de Comercio, pero que estuvieran relacionados con las competencias municipales. El citado informe tiene carácter vinculante en caso de ser desfavorable, con lo cual, en teoría, el Ayuntamiento podría oponerse a la apertura del nuevo establecimiento e impedir con ello el otorgamiento de la licencia autonómica, eso sí, siempre mediante acuerdo motivado. De todos modos, esto no suele ocurrir en la práctica. Para el caso de que el Ayuntamiento establezca condiciones de algún tipo, por ejemplo, mejora de los accesos, número de aparcamientos, etc. lo lógico es que tales previsiones se trasladen al contenido de la licencia comercial específica a fin de que se ejecuten por el promotor. En caso contrario, no tiene mucho sentido realizar la consulta al Ayuntamiento implicado.

Si el Ayuntamiento emite informe favorable parece lógico que también luego conceda las correspondientes licencias municipales. Lo que en ningún

⁴⁹ Inicialmente, la Ley de Comercio andaluza exigía la presentación de “certificación del Ayuntamiento en cuyo municipio se pretenda la actuación, sobre la adecuación de la instalación proyectada a las determinaciones que, respecto a los usos del suelo afectado, se contienen en el planeamiento urbanístico vigente...”, pero el Art. 36 fue modificado en este punto por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo.

⁵⁰ La conexión existente entre planeamiento urbanístico y los grandes establecimientos, de la que luego hablaremos, se refleja en la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Comercio Interior de Andalucía, introducida por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y modificada a su vez por la Ley 1/2006, de 16 de mayo.

⁵¹ El informe “versará sobre la idoneidad del proyecto y, expresamente, sobre la saturación del sistema viario por el incremento de desplazamientos, la accesibilidad, aparcamientos y las garantías de adecuación de las infraestructuras de abastecimiento y saneamiento de aguas, así como las de suministro de energía eléctrica” (Art. 37.1.d).

La atribución de la competencia al Pleno puede resultar lógica en determinados Ayuntamientos, pero quizás resulte excesiva en otros casos, como por ejemplo grandes municipios.

caso puede condicionar el otorgamiento futuro de las licencias municipales es la concesión de la autorización comercial por la Junta de Andalucía. El Art. 26.3 lo dice claramente: “la concesión de la previa licencia comercial por la Consejería competente no obligará a los Ayuntamientos a otorgar las licencias que correspondan dentro del ámbito de su competencia, que deberán ajustarse a las demás determinaciones de la normativa de aplicación”.

Por último, el Ayuntamiento también puede participar en el procedimiento de otorgamiento de la licencia comercial a través de su presencia en la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía⁵².

3.4. Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía

El último trámite previsto por el Art. 37, antes de dar audiencia al interesado, es la realización de una consulta, que tiene carácter preceptivo aunque no vinculante, a la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía.

Como su nombre indica, la citada Comisión se constituye como órgano de carácter consultivo de la Consejería en materia de comercio interior. Su composición es mixta, y sus integrantes representan los distintos intereses afectados en el sector.

Además de intervenir en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales y planes relacionados con la materia, la Ley ordena expresamente que se le dé audiencia en los procedimientos de concesión de licencias comerciales para los grandes establecimientos. También prevé que a la reunión de la Comisión celebrada a tal efecto, podrán asistir, con voz pero sin voto los representantes de los Ayuntamientos afectados⁵³.

La participación de Comisiones de carácter representativo en los procedimientos de otorgamiento de licencia de grandes establecimientos ha sido nota común en las diferentes leyes autonómicas sobre comercio interior. La composición plural de estos órganos ha sido acogida favorablemente en cuanto garantizadora del principio de participación. Sin embargo, también ha sus-

⁵² Bien sea por medio de los representantes de los municipios de Andalucía, que forman parte de este órgano consultivo (Art. 13.1.h), o en calidad de Ayuntamiento afectado.

⁵³ Por ejemplo, Ayuntamientos vecinos. Este supuesto no será infrecuente si tenemos en cuenta la incidencia de este tipo de establecimientos en el área metropolitana.

citado algún recelo, en cuanto las mismas puedan asegurar la adopción de una decisión objetiva y neutral. No es difícil imaginar las presiones a que se verán sometidos los miembros de dichas Comisiones dados los fuertes intereses afectados por sus decisiones⁵⁴.

3.5. Examen de los criterios establecidos para la adjudicación: discrecionalidad y conceptos jurídicos indeterminados. Las medidas correctoras

El Art. 38 de la Ley establece los criterios, parámetros o pautas que la Consejería competente debe valorar al otorgar o denegar la licencia comercial autonómica. Se trata de un precepto clave, que requiere una correcta interpretación y aplicación.

Lo primero que hace el legislador es fijar el marco principal de referencia dentro del cual debe encajarse la autorización que en su caso se concede. Este marco no es otro que el Plan Andaluz de Orientación Comercial. Según establece el citado Art. 38, el otorgamiento o denegación de la licencia comercial deberá acordarse teniendo en cuenta su adecuación al Plan Andaluz de Orientación Comercial. Se produce, pues, una remisión legal al contenido de un plan futuro que deberá aprobarse mediante Decreto del Consejo de Gobierno⁵⁵.

⁵⁴ El Tribunal Constitucional en STC 227/1993 señaló en relación a una Comisión de este tipo que “la composición plural de esta Comisión garantiza la representación de los distintos intereses sectoriales que concurren en el tema y que la ley trata de cohonestar, alejando la sospecha de una decisión arbitraria o graciosa”.

⁵⁵ En la fecha en que se cierran estas páginas se ha publicado en el BOJA del 31 de julio de 2007, el Decreto 208/2007, de 17 de julio, por el que se aprueba el Plan Andaluz de Orientación Comercial 2007-2010 y se regulan los criterios de evaluación para el otorgamiento de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales.

En la citada norma, que no se limita a aprobar el segundo plan cuatrienal de orientación comercial para Andalucía, sino que regula también los criterios de valoración y los sistemas de evaluación de las solicitudes de licencia comercial de grandes establecimientos comerciales, se establecen una larga lista de principios informadores “que han de inspirar a la Consejería competente en materia de comercio interior, en materia de evaluación y autorización de grandes establecimientos comerciales” (EM del Decreto 208/2007). Dichos principios, que quizás en sentido lógico deberían incluirse en la propia Ley de Comercio, son los siguientes: a) El equilibrio de la oferta y la demanda comercial con el objetivo de favorecer la convivencia de todas las formas comerciales; b) La adecuada ubicación territorial de los establecimientos comerciales; c) La integración de los grandes establecimientos comerciales en la estructura urbana y de transporte existente, favoreciendo la accesibilidad, su acceso a los consumidores y minimizando o mejorando el impacto que su funcionamiento ocasione en la movilidad; d) La reducción de los desplazamientos de la población en la compra de productos de consumo cotidiano; e) El crecimiento equilibrado y gra-

A continuación la norma añade una serie de criterios de ponderación⁵⁶:

- a) La existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento que garantice a la población una oferta de artículos en condiciones de calidad, variedad, servicio y precios, así como la libre competencia entre empresas que evite situaciones de dominio de mercado en sus respectivas áreas de influencia.
- b) La integración del establecimiento en la estructura comercial existente, mediante la valoración de las medidas adoptadas por el promotor en orden a corregir, en su caso, el impacto que la instalación pudiera ocasionar al comercio previamente establecido en la zona de influencia, fundamentalmente respecto a los pequeños y medianos establecimientos comerciales, por medio de actuaciones de común interés para la zona.

dual de la estructura comercial, evitando un crecimiento súbito y desproporcionado de la oferta comercial; f) La modernización progresiva y armónica del pequeño y mediano comercio mediante su especialización; g) El mantenimiento y la creación de empleo de calidad en el sector del comercio; h) La igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres conforme a lo recogido en la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; i) La promoción de la libre competencia, evitando situaciones monopolísticas o de dominio de mercado; j) La promoción de los derechos de la población consumidora y usuaria; k) El establecimiento de sistemas de aseguramiento de la calidad ambiental de los grandes establecimientos comerciales; l) La eficiencia tecnológica, dirigida a minimizar el consumo de los recursos.

⁵⁶ Tanto la Ley estatal de Ordenación del Comercio Minorista (LOCM) como las leyes autonómicas de comercio han fijado también parámetros de valoración. En muchos casos estos criterios resultan muy amplios y de interpretación compleja.

La LOCM establece, con carácter de norma básica, dos criterios a tener en cuenta: la existencia, o no, de un equipamiento comercial adecuado en la zona afectada por el nuevo emplazamiento; y los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquella (Art. 6.2). A continuación define cada uno de estos dos conceptos, ya sin el carácter de normas básicas.

Por su parte, las diferentes normas autonómicas aluden a aspectos tales como el ajuste a la normativa urbanística; las condiciones de accesibilidad del establecimiento (transporte colectivo, etc.); las cargas específicas para la colectividad determinadas reglamentariamente; los efectos sobre el nivel de ocupación de la zona; la tutela y ayuda a la pequeña y mediana empresa; el nivel adecuado de equipamiento comercial en el que se garanticen la armonización de los intereses de los grandes, medianos y pequeños comerciantes; la libertad de competencia dentro de la defensa de la pequeña y mediana empresa; etc.

Antes de la reforma operada por la Ley 6/2002, el Art. 23.2 de la Ley andaluza marcaba cuatro criterios de valoración: a) La integración de la gran superficie en el tejido comercial de los núcleos de población existentes dentro de su ámbito de influencia y, en particular su incidencia sobre: 1. La racionalización de la distribución comercial; 2. La mejora de las estructuras comerciales existentes y de la productividad del sector; 3. La renovación ordenada y progresiva de los equipamientos comerciales. b) La protección y defensa de los intereses de los consumidores.

- c) La localización del establecimiento en cuanto a su entorno comercial.
- d) La incidencia de la nueva instalación en el sistema viario, la dotación de plazas de aparcamiento y la accesibilidad del establecimiento proyectado.
- e) La contribución del proyecto al mantenimiento o a la expansión del nivel de ocupación laboral en el área de influencia.

Del examen de estos criterios podemos deducir que estamos ante una licencia de carácter discrecional⁵⁷. La Administración cuenta con un amplio abanico de datos a ponderar, difícilmente medibles. Algunos resultan más objetivos que otros (dotación de plazas de aparcamiento, accesibilidad del establecimiento proyectado). Aparecen numerosos conceptos jurídicos indeterminados de difícil interpretación (impacto sobre el comercio previamente establecido en la zona de influencia, existencia de equipamiento adecuado)⁵⁸, objetivos de política comercial (libre competencia entre empresas que evite situaciones de dominio de mercado, contribución del proyecto al mantenimiento o a la expansión del nivel de ocupación laboral), criterios de oportunidad.

⁵⁷ En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 200/2003, de 6 de junio, se hace referencia expresa a la existencia de una “potestad discrecional para conceder o no licencias comerciales específicas”. En este caso, el Tribunal consideró procedente la denegación por la Comunidad Autónoma de una licencia comercial, por considerar que el proyecto de la nueva implantación comercial estaba sobredimensionado porque no existía suficiente hueco de mercado en la zona afectada para un gran establecimiento comercial.

⁵⁸ Sobre el concepto de “equipamiento comercial adecuado” se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco núm. 681/2002, de 1 de julio, en relación al Art. 5 del Decreto 58/2001, de 27 de marzo, del Gobierno Vasco, sobre implantación, modificación y ampliación de grandes establecimientos comerciales. Dicho precepto, que por cierto está redactado en términos muy similares a los del Art. 38 a) de la Ley andaluza, fue recurrido por resultar contrario a derecho por establecer criterios, a juicio del recurrente “inconcretos, vagos y absolutamente discrecionales por lo que no suministran pautas objetivas sobre las que sustentar la decisión administrativa, colocando al promotor en una situación de inseguridad jurídica”. A pesar de estas alegaciones el Tribunal afirma, en relación a la norma impugnada que “si bien acude a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, ello es perfectamente admisible e incluso recomendable, dada la cambiante realidad social sobre la que ha de operar el aplicador de la norma, toda vez que, además, dichos criterios no abren el paso a un ámbito de discrecionalidad en el que la Administración pueda escoger entre distintas soluciones todas ellas lícitas, sino que más limitadamente exigen una interpretación jurídica conducente al agotamiento de una única interpretación válida, y permiten someter a contradicción lógica la decisión que en cada caso pueda adoptar la Administración, correspondiendo en última instancia a los órganos de la jurisdicción el control de la decisión administrativa desde los parámetros legales”.

Ahora bien, notemos que la amplia discrecionalidad administrativa trae su causa en la propia norma reguladora de la licencia. Estamos ante una norma de carácter finalista. Es el legislador el que propicia ese margen amplio de actuación, el que encomienda a la Administración la tarea de arbitrar, ponderar, y a la vista de los diferentes intereses en juego realizar un balance costes-beneficios. Todo ello con el fin de alcanzar un crecimiento armónico y equilibrado de las estructuras comerciales⁵⁹.

El problema que esta amplitud de miras plantea es el del ejercicio legítimo de la potestad autorizatoria y su posterior control jurisdiccional. En este sentido hay que decir que las Sentencias recaídas al respecto son escasas. En Andalucía la litigiosidad judicial en este tema es prácticamente inexistente. Es posible que ello resulte así, porque han sido muy pocas las licencias comerciales que hasta la fecha se han denegado. Quizás la principal virtualidad de la intervención autonómica sobre este tipo de establecimientos iniciada en 1996, haya sido la introducción de cargas modales, que pueden acompañar a las licencias otorgadas, y de medidas correctoras paliativas de los impactos negativos producidos por ellos. Veámoslo.

A medida que se han ido desarrollando las distintas normativas autonómicas sobre comercio interior también se han ido introduciendo en las respectivas regulaciones de las licencias comerciales, la exigencia de medidas correctoras que frenen los efectos nocivos producidos por los grandes comercios (v. gr. costes sociales o laborales, efectos sobre el medio natural, sobre las previsiones de usos del suelo, repercusión sobre la oferta y la demanda, etc.).

También en Andalucía se ha hecho así. El mismo Art. 38 que comentamos, expresamente se refiere en su apartado b) a la “valoración de las medi-

⁵⁹ Seguimos en este punto al Prof. TORNOS MÁZ, J., quien en un magnífico trabajo sobre la “Discrecionalidad e intervención administrativa económica” (en Vol. col. “Discrecionalidad Administrativa y control judicial”. Madrid 1996. Págs. 461 y ss.) realiza un estudio sobre la peculiar estructura que presentan las normas administrativas en el campo económico y su control judicial. Para el autor, la estructura de las normas que establecen la intervención administrativa en la economía, comporta un necesario replanteamiento de las técnicas de la reducción de la discrecionalidad. Este replanteamiento pasa por centrar el interés en los aspectos procedimentales y organizativos. Cuando la norma renuncia a definir de modo preciso el contenido de la decisión administrativa para imponer tan sólo objetivos, cuando es el legislador el que ha originado y provocado ese margen de maniobra a la Administración, quizás ante la imposibilidad de armonizar todos los intereses en presencia en el ámbito parlamentario, en estos casos, en que la misma ponderación de intereses a proteger es difícil, el derecho procedimental y organizativo asumen un papel de primer orden.

das adoptadas por el promotor en orden a corregir, en su caso, el impacto que la instalación pudiera ocasionar al comercio previamente establecido en la zona de influencia, fundamentalmente respecto a los pequeños y medianos establecimientos comerciales, por medio de actuaciones de común interés para la zona". También el Art. 36.1, al establecer la documentación que el promotor de un gran establecimiento debe acompañar a su solicitud, alude a "las medidas de integración que se pudiesen prever" (apartado f).

Estas medidas, en hipótesis, pueden ser anticipadas o propuestas por el promotor, o también venir requeridas por la Administración, al otorgar la licencia comercial, como si de cargas modales se trataran⁶⁰. Su contenido resulta muy amplio, pueden referirse tanto a la integración del establecimiento en la zona de influencia (por ejemplo, mediante convenidos celebrados con los empresarios del sector), como a la incidencia sobre el medio ambiente (v. gr. medidas preventivas contra la contaminación acústica), fomento del empleo (puestos de trabajo que se crean), etc. Su utilidad no sólo se dirige a corregir los efectos nocivos de los nuevos establecimientos, sino también a potenciar las ventajas o beneficios que éstos puedan ocasionar (dinamización de la actividad comercial, aumento de la oferta comercial...).

4. LA PLANIFICACIÓN DEL COMERCIO INTERIOR: EL PLAN ANDALUZ DE ORIENTACIÓN COMERCIAL

Una de las novedades principales que introdujo la Ley 6/2002 de modificación de la Ley de Comercio Interior de Andalucía ha sido la regulación del Plan Andaluz de Orientación Comercial. De este modo, la intervención autonómica sobre los grandes establecimientos va a servirse de dos instrumentos principales: la autorización y la planificación⁶¹. Ambas modalidades de actua-

⁶⁰ Parece que, hoy en día, la moderna actividad de intervención de la Administración se desarrolla a través de técnicas autorizatorias acompañadas de cargas modales, más que a través de la figura clásica de la concesión administrativa.

⁶¹ La utilización de instrumentos de planificación al servicio de la ordenación del sector comercial ha sido una de las notas caracterizadoras de las leyes autonómicas de comercio interior. Vid., por ejemplo, en Aragón, el Plan General para el Equipamiento Comercial de Aragón aprobado por Decreto 124/1994, de 7 de junio; o en Cataluña, el Plan territorial sectorial de equipamientos comerciales, aprobado por Decreto 245/1997, de 16 de septiembre. Dicho Plan fue declarado nulo por Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 46/2002, de 26 de junio. El motivo de la anulación fue la falta de información pública, considerándose insuficiente el trámite de información del proyecto. El Tribunal analiza el alcance y contenido del plan y su naturaleza jurídica.

ción se conectan en la propia ley desde el punto en que el principal criterio para otorgar o denegar la licencia comercial como ya se ha señalado es el de su adecuación al Plan Andaluz de Orientación Comercial.

El nombre con el que se presenta el citado Plan: “Plan Andaluz de Orientación Comercial” es indicativo, al menos aparentemente, de su carácter y significado. El objeto del Plan será precisamente “orientar la dotación de los grandes establecimientos comerciales en Andalucía, de forma que el crecimiento de la estructura comercial se lleve a cabo de manera gradual y equilibrada, de acuerdo con la situación de la oferta y la demanda de la zona afectada, dando respuestas a las expectativas y necesidades del sector”, según proclama el Art. 30.1 de la Ley. Es decir, si el objetivo es orientar, parece que estamos ante una planificación de carácter indicativo, no vinculante. Sin embargo, tal carácter queda desdibujado a continuación, ya que según establece el mismo Art. 30 en su apartado 2, el contenido del Plan Andaluz de Orientación Comercial habrá de tenerse en cuenta por la Consejería competente en materia de comercio interior al resolver los procedimientos relativos a las licencias comerciales de los grandes establecimientos⁶². Y en el mismo sentido, como se ha señalado anteriormente, el Art. 38 determina que el otorgamiento o denegación de la licencia comercial deberá acordarse teniendo en cuenta su adecuación al mencionado Plan.

El contenido del Plan Andaluz de Orientación Comercial, que en ningún caso puede incluir la localización de los futuros grandes establecimientos comerciales, se describe en el Art. 31 de la Ley⁶³. De su análisis puede deducirse que el plan diseñado por el legislador en realidad constituye un estudio de mercado⁶⁴, que realiza un balance comercial o análisis de la relación oferta-

⁶² Por eso mismo, el Art. 34 permite que se acuerde la suspensión del otorgamiento de las licencias comerciales, por un período no superior a seis meses, en los supuestos de revisión del Plan Andaluz de Orientación Comercial (Art. 34).

⁶³ Como mínimo incluirá: a) La evaluación de la oferta comercial en Andalucía por zonas comerciales y sectores de actividad, así como la cuantificación de la demanda comercial por zonas y grupo de gasto; b) La identificación de los desajustes entre oferta y demanda en las diferentes zonas comerciales analizadas; c) Las medidas que posibiliten la integración de los establecimientos comerciales sometidos a licencia en la estructura comercial de la zona donde pretendan implantarse; y d) La caracterización de las diferentes tipologías de equipamientos comerciales.

⁶⁴ También debe presentar un estudio de mercado, entre la documentación adjunta a la solicitud, el promotor o promotores de un gran establecimiento comercial (Art. 36.1.h). El contenido que debe incluir dicho “Estudio de mercado” ha sido objeto de regulación en el reciente Decreto 208/2007, de 17 de julio.

demanda en las diferentes zonas territoriales de Andalucía. Se trata de un plan económico de carácter sectorial.

La Ley ordena que se formulará mediante acuerdo del Consejo de Gobierno y se aprobará mediante Decreto, en ambos casos a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de comercio interior, oída la Comisión Asesora de Comercio Interior de Andalucía. También establece el legislador su periodo de vigencia, cuatro años, transcurrido el cual debe procederse a su revisión. Esto es lógico, ya que estamos ante una planificación dinámica, cuyo objeto de ordenación está en constante evolución.

En ejecución de lo establecido en la Ley de Comercio Interior de Andalucía el 24 de junio del año 2003, se aprobó mediante Decreto 182/2003, el primer Plan Andaluz de Orientación Comercial. En la fecha en que se redactan estas líneas, se ha dado luz verde al segundo, concretamente para el cuatrienio 2007-2010. El Decreto aprobatorio 208/2007, lleva fecha de 17 de julio⁶⁵. Una de las novedades que presenta este nuevo Plan será precisamente incorporar una nueva metodología de evaluación de la oferta y la demanda comercial por zonas, sectores de actividad y grupos de grupo.

El protagonismo creciente que ha adquirido el Plan Andaluz de Orientación Comercial se refleja en la Disposición Adicional Segunda de la Ley andaluza⁶⁶. En tal Disposición se ordena que el planeamiento urbanístico general que prevea la localización de grandes establecimientos comerciales o disponga sobre determinados terrenos la compatibilidad de dicho uso, se someterá a informe no vinculante de la Consejería competente en materia de comercio, que versará exclusivamente sobre su adecuación al Plan Andaluz de Orientación Comercial previsto en esta Ley y que deberá evacuarse en el plazo máximo de dos meses⁶⁷.

⁶⁵ La reciente norma, además de incorporar el citado Plan, como Anexo, aborda también otras cuestiones, desarrollando la Ley de Comercio Interior de Andalucía en determinados puntos, concretamente los Arts. 38. 36.1.h y DA Segunda de la Ley.

⁶⁶ Que fue añadida al texto originario de la Ley del Comercio, por la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo y modificada por Ley 1/2006, de 16 de mayo.

⁶⁷ El Decreto aprobatorio del nuevo Plan Andaluz, aprovecha la ocasión y regula en su Capítulo IV (Arts. 19 y ss.) el contenido de dicho informe.

5. LA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE “SERVICIOS” Y SU INCIDENCIA EN LA REGULACIÓN DE LOS GRANDES ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES

El 12 de diciembre de 2006 fue aprobada, por el Parlamento Europeo y el Consejo, la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior, más conocida como Directiva Bolkestein por el comisario holandés que la impulsó, Frits Bolkestein. Se trata de una Directiva de extraordinaria importancia⁶⁸, que ha resultado muy polémica desde su origen, y cuyo plazo de transposición finaliza el 28 de diciembre del 2009.

El principal objetivo de esta nueva Directiva es crear un auténtico mercado interior de servicios para el año 2010, facilitando la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la Unión Europea. También tiene como finalidad ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios de los servicios y mejorar la calidad de tales servicios, tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de servicios.

Los instrumentos establecidos para alcanzar tales fines son los siguientes:

- a) Simplificar los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio⁶⁹, asegurando que los procedimientos y trámites aplicables a las actividades de servicios son los indispensables y que no existe solapamiento entre ellos, ni en el contenido, ni en la finalidad. En con-

⁶⁸ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, TOMÁS RAMÓN (“Un nuevo Derecho Administrativo para el mercado interior europeo”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 5, 2006. Págs. 189–197), quien llega a afirmar que “es la llave que abre una nueva y definitiva etapa en el proceso de construcción del mercado interior único”. El autor reconoce que en los veinte años transcurridos desde la entrada en vigor del Acta Única Europea se han dado pasos muy importantes en esta dirección; sin embargo, la implantación de un mercado único y auténticamente libre va mucho más allá y requiere revisar –fuera ya del ámbito de los antiguos servicios públicos– innumerables disposiciones de todo tipo para comprobar si resultan obstáculo para la libertad de establecimiento y prestación de servicios, y en ese caso si pueden considerarse justificados y, en consecuencia mantenerse, o, por el contrario, deben ser eliminados.

En relación a esta nueva Directiva puede verse, además, el trabajo de TOMÁS DE LA CUA-DRA-SALCEDO JANINI, “Quo Vadis, Bolkestein? ¿Armonización o mera desregulación de la prestación de servicios?”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 5, 2006. Págs. 237–280. También, CÁNTARO, ANTONIO, “El trabajo en la Constitución Europea: de Tocqueville a Bolkestein”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 5, 2006. Págs. 31–64.

⁶⁹ A juicio de la Directiva, los obstáculos al libre establecimiento y prestación de servicios con frecuencia provienen de un exceso de trámites administrativos (Cdo. N.º 3).

creto, la Directiva prevé la creación de ventanillas únicas en las que un prestador podrá realizar todos los trámites necesarios para ejercer su actividad, así como la obligación de posibilitar la realización de estos procedimientos por vía electrónica; b) Eliminar los obstáculos jurídicos y administrativos al desarrollo de las actividades de servicios, entre otros medios, a través de las evaluaciones sobre la compatibilidad de los regímenes de autorización; c) Facilitar la libre prestación temporal de servicios transfronterizos; d) Reforzar los derechos de los consumidores como usuarios de los servicios; e) Garantizar la calidad de los servicios; f) Instaurar una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

Siguiendo a TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, podemos afirmar que el núcleo de la Directiva es establecer un marco general para los regímenes de autorización⁷⁰. Partiendo del principio de proporcionalidad, el Art. 9 de la Directiva establece que los Estados miembros, sólo podrán supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización cuando dicho régimen no sea discriminatorio para el prestador, resulte indispensable por una razón imperiosa de interés general y no pueda conseguirse el objetivo mediante una medida menos restrictiva (por ejemplo, mediante un control a posteriori). Si estas condiciones se cumplen, será legítimo establecer un control preventivo de tipo autorizador, pero el otorgamiento o denegación de la autorización deberá basarse en criterios que delimiten el ejercicio de la facultad de apreciación con el fin de que dicha facultad no se ejerza de forma arbitraria⁷¹.

A la vista del contenido de esta nueva Directiva comunitaria, se plantea el tema de su posible repercusión en el régimen de la licencia comercial específica que venimos examinando en este trabajo⁷².

⁷⁰ Cfr. "Un nuevo Derecho Administrativo...", pág. 192.

⁷¹ Las características que deben observar dichos criterios se concretan en el Art. 10 de la Directiva.

⁷² Para un examen de la normativa nacional de los distintos países de la Unión Europea en materia de apertura de grandes establecimientos comerciales véase PALAU RAMÍREZ, F. "La regulación de la apertura de establecimientos comerciales en la Unión Europea". Marcial Pons. Madrid-Barcelona, 2003. En dicha obra, el autor recuerda cómo el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tiene declarada la compatibilidad de las legislaciones nacionales sobre apertura de establecimientos comerciales con el principio comunitario de libre circulación de mercancías y con la normativa comunitaria de defensa de la competencia (ob. cit. pág 110). Vid. CASES, L y FONS, F. "La implantación de grandes establecimientos comerciales". Madrid, 1998. Págs. 92 y ss.

El Art. 2 delimita su ámbito de aplicación señalando que la Directiva “se aplicará a los servicios prestados por prestadores establecidos en un Estado miembro”. A continuación menciona una serie de actividades o servicios que se consideran excluidos⁷³. El concepto de “servicio” se define en el Art. 4 como “cualquier actividad económica por cuenta propia, prestada normalmente a cambio de una remuneración, contemplada en el artículo 50 del Tratado”⁷⁴. Se trata ciertamente de un concepto muy amplio⁷⁵. Aunque no se menciona expresamente, dado que la norma habla de “cualquier actividad económica” podría entenderse también incluida la actividad comercial⁷⁶.

Desde el punto de vista del procedimiento la licencia comercial estaría también afectada por la nueva Directiva, ya que la norma comunitaria se refiere a todos los procedimientos en virtud de los cuales el prestador o el destinatario del servicio están obligados a hacer un trámite para poder acceder a una actividad⁷⁷.

⁷³ Así, los servicios no económicos de interés general; los servicios financieros (como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión y de pagos); los servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a los ámbitos que se rigen por las Directivas en la materia; los servicios de transporte, incluidos los portuarios; los servicios de las empresas de trabajo temporal; los servicios sanitarios; los servicios audiovisuales; las actividades de juego por dinero; las actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública; determinados servicios sociales; servicios de seguridad privados; servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración (Art. 2.2).

⁷⁴ El Art. 50 del Tratado señala que se considerarán como servicios las prestaciones realizadas normalmente a cambio de una remuneración, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas.

⁷⁵ Cuyo contenido va a quedar en la práctica bastante reducido debido a las exclusiones establecidas en la propia Directiva.

⁷⁶ El carácter prestacional de la actividad económica aparece un tanto desdibujado si lo comparamos con la redacción del Art. 50 del Tratado, y en cambio, en la Directiva se destaca el elemento económico o de remuneración.

Ya hemos visto cómo en algunas leyes autonómicas sobre comercio interior se incluye dentro de la actividad comercial la prestación de “servicios”.

⁷⁷ La Directiva define en su Art. 4.6 lo que entiende por “Régimen de autorización”: “cualquier procedimiento en virtud del cual el prestador o el destinatario están obligados a hacer un trámite ante la autoridad competente para obtener un documento oficial o una decisión implícita sobre el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio”. Y en el Cdo. 39 se aclara: “El concepto de Régimen de autorización debe abarcar, entre otros, los procedimientos administrativos me-

¿En qué sentido podría afectar la Directiva a la regulación actual de la licencia comercial? En nuestra opinión, al margen de otras incidencias de no menor calado⁷⁸, la principal repercusión de esta nueva norma comunitaria en el régimen jurídico de la licencia comercial se produciría en relación a los criterios establecidos para el otorgamiento de la misma, que deberían revisarse. En concreto, el Art. 14 de la Directiva establece en relación a las autorizaciones una serie de requisitos cuya exigencia queda prohibida. Entre ellos, cabe destacar el número 5, que reza así: “la aplicación, caso por caso, de una prueba económica consistente en supeditar la concesión de la autorización a que se demuestre la existencia de una necesidad económica o de una demanda en el mercado, a que se evalúen los efectos económicos, posibles o reales, de la actividad o a que se haga una apreciación de si la actividad se ajusta a los objetivos de programación económica fijados por la autoridad competente; esta prohibición no afectará a los requisitos de planificación que no sean de naturaleza económica, sino que defiendan razones imperiosas de interés general”.

Entendemos que tal prohibición afectaría de lleno al sentido y a la filosofía que inspira tanto la regulación actual de la licencia comercial como el Plan Andaluz de Orientación Comercial, que constituye ciertamente una planificación de carácter económico. Así pues, al menos, el núcleo de la regulación vigente de la licencia de grandes establecimientos debería ser revisado. No así otros aspectos, que pueden incidir en el otorgamiento o denegación de la licencia, y quedan fuera del objeto de esta Directiva, como por ejemplo, las normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas⁷⁹.

diante los cuales se conceden autorizaciones, licencias, homologaciones o concesiones, pero también la obligación, para poder ejercer una actividad, de estar inscrito en un colegio profesional o en un registro, en una lista oficial o en una base de datos, de estar concertado con un organismo o de obtener un carné profesional. La concesión de una autorización puede ser resultado no sólo de una decisión formal, sino también de una decisión implícita derivada, por ejemplo, del silencio administrativo de la autoridad competente o del hecho de que el interesado deba esperar el acuse de recibo de una declaración para iniciar la actividad en cuestión o para ejercerla legalmente”.

⁷⁸ Pensamos, por ejemplo, en las consecuencias de la implantación de un sistema de ventanilla única para realizar todos los trámites necesarios relacionados con la actividad comercial. No podemos en este momento realizar un estudio exhaustivo y en profundidad del contenido de la Directiva “Servicios”, que excedería el objeto específico de este trabajo.

⁷⁹ Vid. Considerando nº 9 de la Directiva.

6. LAS GRANDES SUPERFICIES COMERCIALES Y EL DENOMINADO “URBANISMO COMERCIAL”⁸⁰.

La ordenación urbanística de la actividad comercial constituye un fenómeno nuevo, al menos en algunos de sus aspectos⁸¹. Tradicionalmente, el comercio ha sido siempre una actividad que se ha integrado con absoluta naturalidad en el conjunto de las funciones urbanas. La inserción del pequeño comercio en la ciudad no ha sido nunca una cuestión problemática. El uso comercial del suelo coexistía con el uso residencial sin mayores problemas, mientras que los establecimientos de tamaños mayores (almacenes, servicio de distribución, etc.) se localizaban en “suelo industrial”⁸².

Hoy vivimos un fenómeno nuevo. El surgimiento de nuevas formas comerciales (supermercados, hipermercados, galerías comerciales...) con formas y tamaños que no se adaptan a las tramas urbanas fundamentales, vienen a cambiar la situación. También se plantea el tema de la implantación de grandes superficies en suelo no urbanizable, en principio excluido por la Ley y por el Plan de cualquier tipo de desarrollo urbano.

La proliferación de estos nuevos establecimientos comerciales plantea una serie de problemas urbanísticos (saturación del tráfico, incidencia en la red viaria y en el sistema de transportes, desertización de los centros históricos

⁸⁰ Sobre el tema Vid. PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. “Urbanismo comercial y libertad de empresa”. Marcial Pons, Madrid, 1998; GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E. “El urbanismo comercial”, en la obra colectiva dirigida por el mismo profesor, “Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro”. Marcial Pons. Madrid, 1998; MARTÍNEZ DE PISÓN, I. “Urbanismo comercial: el régimen de apertura de grandes establecimientos comerciales en la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista”, RAP n° 145, 1998. Pág. 363 y ss; RODRÍGUEZ VELARDE, B. “El urbanismo comercial”. Madrid, 2000.

⁸¹ La sociedad, el territorio y la ciudad siempre han guardado una estrecha relación con la actividad del comercio. Pensemos por ejemplo en el papel esencial que el comercio ha tenido históricamente en el crecimiento y desarrollo urbano. Diversas ciudades y pueblos surgieron por motivos comerciales, en torno a una feria o mercado. Y, hoy en día, el comercio sigue siendo uno de los principales agentes de transformación de la ciudad y motor de estructuración urbana (vid. la capacidad del pequeño comercio de crear nuevos núcleos de centralidad urbana). También los cambios sociales determinan con frecuencia modificaciones en las formas y modalidades de venta.

⁸² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., “Urbanismo y ordenación comercial” en Vol. Col. coordinado por TORNOS MÁS, J. “Grandes establecimientos comerciales. Su ordenación e implantación”. Barcelona, 2000. Págs. 52 y ss.

por el desarrollo del comercio en la periferia, etc.) que la Administración debe resolver⁸³.

El llamado “urbanismo comercial” surge como respuesta a los problemas originados con la implantación de los grandes equipamientos comerciales⁸⁴. BERMEJO VERA, J.⁸⁵, lo define como “aquella disciplina novedosa que intenta relacionar los instrumentos y técnicas del planeamiento urbanístico con las necesidades de ordenación de la distribución comercial, teniendo en cuenta, sobre todo, el impacto de las grandes superficies comerciales existentes en la ciudad, de manera que se llegue a garantizar la correcta ubicación de los establecimientos desde ambos puntos de vista”.

El urbanismo comercial se sitúa en la línea divisoria entre dos realidades: el comercio y el urbanismo. Tiene naturaleza híbrida⁸⁶ y se caracteriza precisamente por enfocar el problema de los equipamientos comerciales y su ubicación territorial desde una perspectiva global.

Con frecuencia, la ordenación de los grandes establecimientos se ha contemplado desde planteamientos sectoriales (legislación sectorial de comercio) o estrictamente territoriales (urbanismo). En ocasiones, el legislador ha otorgado valor adjetivo a la planificación territorial respecto a la ordenación co-

⁸³ La implantación de estos grandes equipamientos provocan, desde el punto de vista socioeconómico, el enfrentamiento entre “comercio tradicional–grandes superficies”, y desde el punto de vista territorial y urbanístico, entre “centro–periferia” (Cfr. RODRÍGUEZ VELARDE, B. Ob. cit. Pág. 25).

⁸⁴ RODRÍGUEZ VELARDE, B. “El urbanismo comercial”. Jaén, 2002. Pág. 24.

⁸⁵ Cfr. “Derecho Administrativo. Parte Especial”. Civitas. Madrid, 1994. Pág. 858.

⁸⁶ RODRÍGUEZ VELARDE, B. Ob. cit. Pág. 25 y ss. El urbanismo comercial tiene que resolver dos problemas: uno, el problema de la ubicación o emplazamiento de los inmuebles, instalaciones de carácter fijo destinadas al ejercicio de la actividad comercial; y, dos, el de la localización de los espacios, en los que más o menos ocasionalmente se realicen actividades comerciales. Hasta ahora, la legislación sectorial sobre comercio, por una razón de política legislativa, ha regulado de forma diferenciada el ejercicio de la actividad comercial dentro de un establecimiento de carácter fijo (en ese ámbito se afronta la ordenación de las grandes superficies) o fuera del establecimiento comercial (campo dentro del cual se establece la regulación del comercio ambulante). Para RODRÍGUEZ VELARDE, B. no es lógico excluir del campo de estudio del urbanismo comercial, los asentamientos propios del comercio ambulante, ya que al fin y al cabo se trata de la ubicación de usos e instalaciones en el espacio (Ob. cit. Pág. 63).

mercantil y viceversa, sin alcanzar un punto de encuentro entre ambas dimensiones. Al urbanismo le ha preocupado fundamentalmente el tema de la localización y dimensiones de los establecimientos, y a la legislación sobre comercio, aspectos tales como las formas comerciales, los horarios de apertura, los tipos de venta, etc.

Para RODRÍGUEZ VELARDE, B.⁸⁷, en España, en la regulación del fenómeno de los grandes establecimientos puede apreciarse la mayor impronta del factor económico sobre el urbanístico (la mayoría de las normas sobre esta materia en nuestro país han sido elaboradas y aprobadas por las Consejerías o Departamentos de Industria, Comercio y Turismo. Dichos órganos serán los competentes para decidir la instalación o no de grandes superficies comerciales y para dictar las necesarias disposiciones reglamentarias).

También desde el urbanismo se ha llevado a cabo una ordenación de los usos comerciales, especialmente en los últimos años a través de la figura de los planes especiales⁸⁸. Los Ayuntamientos han pretendido así recuperar por esta vía las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas sobre comercio interior.

Poco a poco el proceso hacia una concepción más integral de los fenómenos comerciales se va abriendo paso en las diversas legislaciones autonó-

⁸⁷ Ob. cit. Loc. cit. Según el citado autor, la sustantividad propia del urbanismo comercial es hoy una realidad difícilmente discutida debido al desarrollo adquirido por la legislación autonómica sobre la instalación y apertura de los establecimientos comerciales, así como a la regulación específica del hecho comercial en relación con el territorio.

Lo mismo ocurre en Europa, en la que pueden detectarse tres modelos de Urbanismo comercial: a) El modelo alemán, articulado sobre la preponderancia del plan urbanístico. Tiene el inconveniente de ofrecer insuficiencia de instrumentos urbanísticos para abordar la materia comercial; b) El modelo francés y belga, que se basa en la exigencia de licencia o autorización comercial. El francés, anterior en el tiempo, se implanta con la Ley Royer 73/1193. El sistema se centra en resolver el problema de las grandes superficies, a través de la autorización comercial, renunciando así a la ordenación-planificación global del sector comercial; c) Y el modelo italiano. Es un modelo mixto de "planificación comercial integral", que pretende regular de forma global el sector comercial, en conexión con la ordenación urbanística. Combina el plan y la autorización. Se sirve de la planificación urbanística, los planes comerciales y las autorizaciones (Ob. cit. Págs. 33 y ss.).

⁸⁸ En relación a este punto véase el comentario a la Sentencia de 19 de febrero de 1988 de la Sala Primera de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona que desestimó un recurso interpuesto contra la aprobación definitiva del Plan Especial del Comercio Alimentario de Barcelona, (luego confirmada por STS de 28 de septiembre de 1993).

micas. Como muestra de ello, cabe reseñar la Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales de Cataluña, cuyo Art. 1 señala como objeto de la misma “establecer las directrices que deben adecuar los equipamientos comerciales de los municipios de Cataluña a las necesidades de consumo y de compra de los ciudadanos e impulsar un modelo de urbanismo comercial y de ocupación y utilización racional del territorio con usos comerciales que permita un desarrollo sostenible de Cataluña”.

La temática del urbanismo comercial últimamente se ha desbordado y trascendido a la problemática de la Ordenación del Territorio ya que el planteamiento, localización y configuración de centros y grandes superficies comerciales excede en su proyección del marco estrictamente municipal y entra de lleno en los objetivos de la Ordenación del territorio. Es un tema que ha pasado por tanto a las leyes de Ordenación del Territorio y a los planes de la misma.

La Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía de 11 de enero de 1994, incluye entre los contenidos de Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: “los criterios territoriales básicos para la localización de los equipamientos y servicios de ámbito o carácter supramunicipal” (dentro de los cuales se encuentran las grandes áreas y centros comerciales).

Pero además, la ordenación de las grandes superficies, puede considerarse como una actividad de planificación singular e intervención singular en el marco de la ordenación del territorio.

- a) Actividad de planificación singular con incidencia territorial. Aunque la planificación comercial no se menciona expresamente en el Anexo primero de la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, podría entenderse incluida en el nº 14 de dicho Anexo que se refiere a “Otras actividades de planificación que se refieren a las materias que se relacionan en el Anexo II”. En este sentido cabría aplicar a la misma la regulación establecida para dichas actividades de planificación singular.
- b) Actividades de intervención singular. Entre las actividades de intervención singular con incidencia en la Ordenación del Territorio que relaciona la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, se encuentra en el nº 13: la “Localización de grandes superficies comerciales, turísticas e industriales no previstas expresamente en el planeamiento urbanístico General”. En este sentido cabe decir que la normativa aplicable con carácter preferente es la que establezca el

planeamiento urbanístico general. Y en el supuesto de que no exista tal previsión expresa, la localización de las grandes superficies queda sometida al procedimiento de coordinación, informe⁸⁹ y resolución que establece la citada Ley en sus Arts. 29 y 30.

⁸⁹ El Informe sobre la incidencia de la gran superficie en la Ordenación del Territorio deberá versar sobre la coherencia territorial de la actuación en virtud de sus efectos en la ordenación del territorio, y señalará en su caso las medidas correctoras, preventivas o compensatorias que deban adoptarse. Se trata de un informe de carácter vinculante en caso de que sea desfavorable.

Las Comunidades de Regantes en el Derecho de Aguas Español. La reasignación de los recursos hídricos de su titularidad en virtud del contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua*

Teresa María Navarro Caballero

Doctora en Derecho
Departamento de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

SUMARIO: 1. LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN EL SENO DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS ESPAÑOLA. 1.1. El derecho al riego y las comunidades de regantes como sus principales protagonistas. 1.2. Su naturaleza jurídica: las comunidades de regantes como corporaciones de Derecho público. 1.3. Clases de comunidades de regantes. 1.3.1. *Comunidades de regantes voluntarias y forzosas, ya por disposición legal ya por imposición administrativa discrecional.* 1.3.2. *Comunidades de regantes de primer grado, de segundo grado. Las Juntas Centrales de regantes: referencia especial al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura.* 1.3.3. *El asociacionismo y las comunidades de regantes. Las federaciones de comunidades de regantes.* 1.4. Elementos de las comunidades de regantes. 1.4.1. *Elementos materiales: los comuneros, los bienes y el fin público.* 1.4.2. *Elementos formales: los Estatutos u Ordenanzas.* 1.5. Régimen jurídico de las comunidades de regantes. 1.5.1. *Constitución, modificación y extinción de las comunidades de regantes.* 1.5.2. *Su organización. Especial consideración del debatido carácter jurisdiccional de los Jurados de riego.* 1.6. Relaciones de las comunidades de regantes con la Administración pública del agua. 1.6.1. *Ejercicio de funciones administrativas.* 1.6.1.1. *Ejecutividad de los acuerdos de la comunidad. La vía de apremio y la quita de aguas.* 1.6.1.2. *Beneficio de la expropiación forzosa e imposición de servidumbres.* 1.6.1.3. *La potestad sancionadora.* 1.6.2. *Participación en los órganos colegiados de la Administración hidráulica.* 1.6.3. *Tutela de la Administración.* 2. LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y LA REASIGNACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS. 2.1. Excurso sobre el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas. 2.2. Utilización del contrato de cesión por las comunidades de regantes. BIBLIOGRAFÍA.

*Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto “La protección del suelo, los espacios naturales, el agua en la Región de Murcia en el contexto jurídico del Siglo XXI”, (05683/PPC/07), concedido por la Fundación Séneca-Agencia de Ciencia, Tecnología de la Región de Murcia.

RESUMEN: El presente trabajo efectúa un análisis de las comunidades de regantes españolas en su diseño legal actual a través del estudio de sus distintas clases, elementos integradores y de su régimen jurídico. De igual modo, se realiza una breve presentación del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas con la finalidad de desentrañar cuál es la utilización que aquéllas pueden efectuar del mismo.

ABSTRACT: The present work analyzes the legal framework of the *comunidades de regantes* in Spanish Law, paying particular attention to the different types existing and their elements. A brief presentation of the transfer of rights to the exclusive use of water transfer contract is also made in order to determine how can those *comunidades* use it.

PALABRAS CLAVE: Comunidad de Regantes, Derecho de aguas, reasignación de recursos hídricos, mercado del agua

KEY WORDS: Water Law, right to irrigate, water community, water market, water heritage.

1. LAS COMUNIDADES DE REGANTES EN EL SENO DE LA LEGISLACIÓN DE AGUAS ESPAÑOLA

1.1. El derecho al riego y las comunidades de regantes como sus principales protagonistas

Es un dato generalmente conocido que la mayor parte del agua que se utiliza en España tiene como destino el riego, pues no en vano éste constituye el primer demandante de tan preciado recurso, representando el porcentaje más elevado de la demanda total¹. Tal circunstancia convierte a las comunidades de regantes en indiscutibles protagonistas de la administración de dicho recurso así como en las principales titulares del derecho al riego.

¹ Cabe precisar que, en contra de lo es tradicional afirmar, los regadíos españoles ya no representan el 80% de la demanda de agua en nuestro país, pues estudios realizados recientemente con motivo del último Plan Nacional de Regadíos indican que la demanda de agua para uso agrario está disminuyendo y se encuentra cerca del 67%, mientras que la de abastecimiento a poblaciones y uso ecológico aumenta progresivamente (Plan Nacional de Regadíos, Horizonte 2008, aprobado por Real Decreto 329/2002, de 5 de abril).

CARO-PATÓN ha definido el derecho al riego como un “derecho administrativo gratuito al uso económico de un caudal concreto de aguas públicas, accesorio de determinados fundos rústicos para mejorar la productividad de su explotación agraria”. De donde se desprende que el riego es un derecho administrativo concesional por el que se otorga la facultad de usar privativamente un caudal determinado de agua. Además de ser un derecho al uso económico de las aguas, en la medida en que su finalidad es mejorar la productividad agraria de los predios. Es, como no, un derecho *propter rem* ya que está vinculado a la titularidad de ciertos fundos rústicos. Y es, en fin, un derecho gratuito al que se accede por una decisión pública discrecional que concede con ello al regante una ayuda pública².

De entre los diversos elementos expuestos que integran el derecho al riego el presente estudio se centrará principalmente en la concesión administrativa como el título del que depende su adquisición y en su carácter *ob rem*. Como es de sobra conocido, el derecho al riego se adquiere por concesión administrativa. Acertadamente sostiene VILLAR PALASÍ que afirmada la categoría de función pública ante una masa de necesidades sociales el Estado tiene una doble opción: o bien prestar directamente tal función o dejar en manos de los particulares esta prestación, reservándose el poder concesional y el control de la actuación permitida. El procedimiento de concesión se traduce, de este modo, en la entrega al súbdito de una esfera funcional de competencia atribuida a la Administración pública o, más concisamente, en la investidura de una función pública³. Abundando en esta idea, el Tribunal Supremo ha destacado que todo aprovechamiento de aguas concedido con las formalidades legales crea a favor de la comunidad concesionaria un estado de derecho y un título de legítimo disfrute que posteriormente la Administración no puede ya desconocer⁴.

Pero del elenco de concesiones administrativas al presente estudio interesa de modo especial la concesión demanial de aguas públicas, cuya principal característica es que su otorgamiento se efectúa por motivos de interés pú-

² CARO-PATÓN CARMONA, I., El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 33.

³ VILLAR PALASÍ, J. L., “Concesiones administrativas”, *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Barcelona, 1952, p. 687.

⁴ STS de 5 de julio de 1924.

blico y de forma discrecional⁵. En este sentido establece el artículo 59.4 del Texto Refundido de la Ley de Aguas (en adelante TRLA) que toda concesión se otorgará según las previsiones de los planes hidrológicos y que su otorgamiento será discrecional, pero toda resolución será motivada y adoptada en función del interés público. La discrecionalidad de la Administración en este

⁵ Hace algunos años advertía S. MARTÍN-RETORTILLO que la secular tesis de la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de la concesión de aprovechamientos de aguas encontraba su fundamento en la potestad organizatoria de la Administración. En este sentido se decía que el particular no tenía derechos adquiridos frente a la facultad de la Administración de autoorganizarse y de ordenar libremente la modulación y forma en que han de realizarse las distintas prestaciones administrativas —entre las que se encontraban, claro está, las relacionadas con el aprovechamiento de sus bienes de dominio público—. El autor señalaba que el carácter absoluto con el que se predicaba la discrecionalidad de la Administración al otorgar determinadas concesiones tenía su explicación lógica en las concesiones rogadas, de las que se generalizó a todas las concesiones administrativas. Si bien el profesor encontraba justificada tal discrecionalidad en esos supuestos de concesiones rogadas —pues en otro caso, dice, serían los administrados los que necesariamente determinarían de hecho el sentido y la amplitud de las prestaciones administrativas—, consideraba que en las demás concesiones el principio carecía de la virtualidad y amplitud que se le atribuía. Por ello concluye invocando la necesidad de relativizar la afirmación del absoluto carácter discrecional de las concesiones de aprovechamientos de aguas (MARTÍN-RETORTILLO, S., *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966, p. 251). En igual sentido, LÓPEZ MENUDO afirma que tradicionalmente doctrina y jurisprudencia han concebido la concesión demanial —y particularmente la de aguas— como un acto de naturaleza discrecional, lo que sin duda contribuye a resaltar la preeminente posición en que se encuentra la Administración para valorar lo más conveniente a los intereses públicos. Sin embargo, el autor entiende que dicha potestad ya no debe entenderse como “inmunidad administrativa ante el control judicial, ni como libérrimo poder capaz de contrariar prescripciones legales o desconocer arbitrariamente cláusulas de concesiones otorgadas” (LÓPEZ MENUDO, F., “La concesión de aguas públicas y sus posibles modificaciones”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993, p. 110). Actualmente se han superado declaraciones tan exageradas como la de la STS de 20 de diciembre de 1954 (Ar. 3034) señalando que la concesión administrativa “es gracia o merced que se otorga por la Administración, la cual puede obrar libremente para concederla o denegarla”. En efecto, hoy la discrecionalidad (en ningún sector) ya no se concibe como aquel ámbito material confiado a la libre disposición de la Administración, injusticiable por esencia, sino que está sometida a unos límites jurídicos generales y específicos derivados de la norma que regule la concreta actuación discrecional, así como a un control judicial que no pretende eliminarla sino que dé lugar a arbitrariedades, abusos o injusticias. Pero, también el control judicial de la discrecionalidad tiene sus límites, pues los tribunales han de limitar su control a los aspectos estrictamente jurídicos de aquélla, sin que pueda tener lugar la sustitución de la decisión administrativa discrecional por la de los jueces y tribunales (SÁNCHEZ MORÓN, M., *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994). De tal modo, que en el control judicial de conceptos que implican la utilización de criterios valorativos (“más ventajoso”, “más conveniente”), para que el Tribunal pueda rectificar la apreciación de la Administración tiene que acreditar que ésta ha obrado con arbitrariedad o irrazonabilidad (LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, Navarra, 2006, p. 20).

punto consiste en la facultad de otorgar o no una concesión administrativa de aguas y en fijar sus condiciones de ejercicio. Ahora bien, para ello habrá de respetar los límites procedimentales y sustantivos establecidos al efecto en la propia legislación de aguas y reglamentos de desarrollo, que actúan, pues, construyendo dicha discrecionalidad. En consecuencia, la concesión se entenderá hecha sin perjuicio de tercero, teniendo en cuenta la explotación racional y conjunta de los recursos superficiales y subterráneos y respetando el orden de preferencia establecido en el plan hidrológico de la cuenca o, en su defecto, el establecido en el artículo 60.3 del TRLA así como las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno⁶. Tratándose del procedimiento ordinario, su otorgamiento además habrá de ajustarse a los principios de publicidad y tramitación en competencia prefiriendo, en igualdad de condiciones, los proyectos que opten por la más racional utilización de las aguas y una mejor protección de su entorno⁷.

Así pues, la discrecionalidad con que la Administración hidráulica cuenta para el otorgamiento de la concesión de aguas debe ser entendida como una manifestación del régimen jurídico de los bienes de dominio público (hidráulico), ya que los particulares carecen de un derecho subjetivo al aprovechamiento privativo de los mismos. Se trata no sólo de una discrecionalidad técnica sino de una verdadera facultad de apreciación del interés público, comparando entre sí los posibles usos o destinos de la porción del dominio público solicitado, para adoptar la decisión más conforme al interés público, tal como éste ha quedado configurado en la norma o en el Plan correspondiente. Correlativamente, la exigencia de motivación obliga a expresar las razones por las que se otorga o deniega lo solicitado y es justamente esto lo que puede servir de base para una eventual impugnación de la resolución en vía contenciosa, en la medida en que ningún Tribunal puede negarse en la actualidad a controlar una resolución administrativa por el hecho de que esté configurada como discrecional⁸.

⁶ En caso de incompatibilidad de usos, dentro de cada clase, serán preferidos aquellos de mayor utilidad pública o general o los que introduzcan mejoras técnicas que redunden en un menor consumo de agua o en el mantenimiento o mejora de su calidad (*Vid.* artículo 60.4 del TRLA y 98.4 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico, en adelante RDPH).

⁷ *Vid.* artículos 59 del TRLA, 93 y 104 siguientes del RDPH.

⁸ ARIÑO ORTIZ, G., y SASTRE BECEIRO, M., *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Comares, Granada, 2004, p. 902 y 903.

Pero junto a la discrecionalidad, la concesión de aguas también se caracteriza porque se otorga con carácter temporal y para una finalidad concreta. En este sentido, el artículo 59.4 del TRLA afirma que toda concesión se otorgará con carácter temporal y por plazo no superior a setenta y cinco años. De otro lado, el agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos ni a terrenos diferentes si se tratase de riegos, con la excepción de la posible cesión de caudales en virtud del contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas⁹. Así pues, en toda concesión de aguas públicas se fijará la finalidad de ésta, su plazo, el caudal máximo cuyo aprovechamiento se concede, la extensión de la zona regable en hectáreas y su localización geográfica en las concesiones para riego, las características técnicas de los grupos instalados y el tramo ocupado en las concesiones para usos hidroeléctricos¹⁰.

Además de todo lo anterior, la concesión otorga un derecho real administrativo que permite a su titular aprovechar de forma exclusiva y continuada una parte del dominio público hidráulico¹¹. Como se sabe, el derecho al uso privativo —exclusivo y excluyente— del dominio público hidráulico se adquiere en nuestro Derecho por concesión administrativa —además de por disposición legal—¹². Dicho uso ha de efectuarse de forma continuada por parte de su titular puesto que la interrupción permanente de la explotación durante tres años consecutivos imputable al titular genera la extinción de la concesión y el Organismo de cuenca podrá declararlo caducado, conforme al artículo 66.2 del TRLA y 161 y siguientes del RDPH. La concesión de aguas manifiesta, en este punto, su naturaleza de derecho-deber en la medida en que dicho título no sólo permite sino que también obliga a su titular a utilizar el dominio público hidráulico¹³. Según advierte LÓPEZ MENUDO, el men-

⁹ Cfr. artículo 61.2 del TRLA. A este contrato me referiré en la última parte del trabajo, a la que por tanto me remito.

¹⁰ *Vid.* artículo 102 y siguientes del RDPH.

¹¹ En este sentido GUAITA afirma que el concesionario no adquiere la propiedad de las aguas, que son y serán siempre públicas, sino un derecho real al aprovechamiento de las mismas en las condiciones que derivan de las disposiciones generales y de su concreto título concesional (GUAITA, A., *Derecho Administrativo: aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1986, p. 151). Una referencia más amplia a los derechos reales administrativos puede verse en NAVARRO CABALLERO, T.M., *Los instrumentos de gestión del Dominio Público Hidráulico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 78.

¹² *Vid.* artículos 52 del TRLA y 83 del RDPH.

¹³ La afirmación de que la concesión demanial obliga a su titular debe ser bien entendida, en la medida en que del incumplimiento de dicha obligación no puede derivarse más que la decla-

cionado deber de uso configura la concesión de aguas como un derecho especialmente constreñido por el cumplimiento de la función social exigida por la Ley y conectado inmediatamente con los intereses públicos¹⁴.

En última instancia, y directamente enlazado con lo anteriormente manifestado, la concesión se otorga no sólo en beneficio del titular sino también de la comunidad, pues no ha de olvidarse que su otorgamiento se adopta en función del interés general¹⁵. En este sentido, los aprovechamientos de aguas —debido a su intensa vinculación social— se encuentran sometidos a unas limitaciones que refuerzan la posición jurídica de la Administración en cuanto instancia titular de las aguas y encargada de la tutela del interés público. Constituyen tales limitaciones el principio de afectación del agua al fin determinado en la concesión, el deber de ejercicio efectivo de la concesión, el principio de economía del agua, la potestad administrativa para fijar el caudal concesional, el principio *ne varietur*, la discrecionalidad administrativa al otorgar la concesión y la cláusula “sin perjuicio de tercero”. Tales limitaciones acreditan finalmente la concesión de aguas como un título que otorga un derecho que se encuentra fuertemente condicionado y subordinado a intereses que trascienden a los meramente particulares del concesionario¹⁶. Sin embargo, conviene no olvidar que, como ya hace algunos años manifestara VILLAR PALASÍ, en la concesión demanial el interés público se encuentra más debilitado —“es sólo

ración de caducidad del título —v. gr. artículo 66 del TRLA—, pues la Administración no puede compeler al concesionario a la realización efectiva del objeto de la concesión (MENÉNDEZ REXACH, A., “La concesión demanial: significado histórico y actual”, *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Thomson-Civitas, Navarra, 2005, pp. 2121 y 2122).

¹⁴ LÓPEZ MENUDO, F., “La concesión de aguas públicas...”, ob. cit., p. 109. Para este autor el deber del ejercicio efectivo de la concesión de aguas ratifica la legitimación de la Administración hidráulica para vigilar e intervenir las concesiones, no ya sólo mediante el control de los aprovechamientos excesivos sino también de los defectivos, “pues el no uso constituye una forma de abuso de derecho o de ejercicio antisocial del mismo”.

¹⁵ Las concesiones de aguas, aunque sean de interés particular (riego de fincas propias), aún de forma indirecta, son siempre real y verdaderamente de interés público, pues en estos casos aunque no se preste formalmente ningún servicio público, de modo indirecto se contribuye a la satisfacción del interés general, y éste exige el aprovechamiento del agua. Esta circunstancia llevó a GUAITA a caracterizar el agua —junto con las minas y todos aquellos bienes que suponen un aprovechamiento *proprie dicto* en lugar de un simple uso— no como bienes de uso público sino como bienes destinados al fomento de la riqueza nacional (GUAITA, A., *Derecho Administrativo...*, cit., p. 150-151).

¹⁶ LÓPEZ MENUDO, F., u.o.c., p. 105 y ss.

reflejo”, dice el autor—, pues tiene una mera eficacia interna —como respondiendo al puro interés *uti cives* de la generalidad—. Por el contrario, en la concesión de servicio, la eficacia del interés general es extrospectiva, frente al público, en quien se concreta *uti singuli* el interés de la prestación¹⁷.

Al comienzo del epígrafe se ha señalado que el derecho al riego es un derecho *ob rem* o *propter rem* pues la condición de titular está vinculada a la titularidad de un fundo. Precisamente por tal circunstancia tradicionalmente se afirmaba que son las tierras las que ostentan este derecho al riego. La idea de la vinculación del agua a la tierra la expresa claramente el artículo 61.2 del TRLA cuando especifica que el agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se tratase de riego. De tal afirmación se excepciona lo previsto en el artículo 67 del mismo cuerpo legal, lo que da expresa cobertura al contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas, al que se hará referencia en la última parte del presente estudio.

1.2. Su naturaleza jurídica: las comunidades de regantes como corporaciones de derecho público

La dimensión social del regante ha sido una constante en nuestro Derecho que desde tiempos inmemoriales ha contemplado las fórmulas asociativas dedicadas al aprovechamiento conjunto de las infraestructuras hidráulicas y las aguas. En términos generales se puede decir que las comunidades de regantes son Corporaciones de Derecho público que, destinadas principalmente al riego, aglutinan a usuarios de aguas de una misma toma o concesión, de una unidad hidrogeológica o acuífero o de aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas¹⁸. En este sentido, el artículo 82 del TRLA dispone claramente que las comunidades de usuarios son Corporaciones de Derecho Público, adscritas al Organismo de cuenca cuya principal función es distribuir y administrar las aguas concedidas, sujetándose para ello a normas sancionadas por la Administración y elaboradas por los propios usuarios: los Estatutos u Ordenanzas¹⁹. Esta calificación legal ha zanjado una polémica doc-

¹⁷ VILLAR PALASÍ, J. L., *Concesiones administrativas*, cit., p. 701.

¹⁸ Véanse los artículos 81 y 88 del TRLA.

¹⁹ *Vid.* art. 82 del TRLA y GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JAÚDENES J. y ARRIETA ÁLVAREZ, C., *Comentarios a la Ley de Aguas*, p. 524. Tanto el primer autor como otros muchos coinciden en afirmar el carácter de Administración Pública de las comunidades de usuarios. En este senti-

trinal en cuanto a la naturaleza de las comunidades de regantes puesto que, aunque nunca se discutió su personalidad jurídica, la doctrina polemizaba sobre su carácter o no de Derecho público. Puede resultar conveniente en este punto abundar en su carácter de corporación. La nota que caracteriza a las corporaciones frente a las fundaciones es la de que éstas deben su origen a un mero acto fundacional, mientras que aquéllas son un producto asociativo. El sustrato de las corporaciones lo integran una pluralidad de individuos (*universitas personarum*) que se unen para la mejor consecución de una finalidad común; en cambio, las fundaciones tienen una base real, esto es, consiste en una comunidad de bienes o patrimonio (*universitas bonorum*) que se adscribe a un determinado fin. Estas notas se reflejan en las comunidades de regantes, cuyo sustrato sociológico no se encuentra constituido por unos determinados bienes adscritos a un fin sino por una colectividad de personas —los comuneros o partícipes— obligatoriamente incorporadas a la personalidad moral que gestiona la administración autónoma de las aguas públicas.

Sin embargo, el carácter público de las comunidades de Regantes —únicas comunidades de usuarios existentes antes y constituidas aún después de la Ley de Aguas de 1985 que las crea²⁰— era reconocido por la doctrina mayoritaria incluso ante la ausencia de un texto positivo que formulase una declaración en este sentido. La forma en que se producía tal reconocimiento doctrinal consistía en valorar las distintas notas que expresaban y constataban dicho carácter público en la medida en que concurrían en el régimen jurídico de las mismas, independientemente de que existiera o no calificación positiva al respecto. Tales notas eran el fin público de sus cometidos, el poder coactivo de que estaban dotadas para el logro de sus fines, el reconocimiento a favor de las mismas de la vía de apremio para el cobro de multas, pagos e indemnizaciones, o el carácter administrativo de sus actuaciones²¹.

En consecuencia, se puede decir que las comunidades de regantes, en cuanto Corporaciones de Derecho público, reúnen los caracteres propios de éstas: son creadas por el Estado, la pertenencia a ellas es obligatoria, ejercen fun-

do, GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios...*, ob. cit., pp. 545 y ss; CARO-PATÓN CARMONA, I., *El derecho a regar...*, cit., respecto de las comunidades de regantes, pp. 154 y ss.; BOLEA FORADADA, J. A., ob. cit., p. 35; PÉREZ PÉREZ, E., cit., p. 15.

²⁰ En este sentido, *vid.* la intervención ante la Comisión de Medio Ambiente del Proyecto de Ley 46/1999, del Profesor S. MARTÍN-RETORTILLO, DSCD del día 28 de junio de 1999, p. 20662.

²¹ MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho de Aguas*, ob. cit., p. 510 y ss.

ciones públicas, dictan actos administrativos y su estructura y funcionamiento deben ser democráticos. Su calificación definitiva como Administración pública se desprende de la consideración de que las funciones públicas de las comunidades de usuarios —de regantes en este caso— no podrían ser realizadas por una asociación privada de libre afiliación sin que resulte comprometida la eficacia de las comunidades y su aptitud para resolver los múltiples conflictos que se derivan de la explotación en común de las aguas. En efecto, la consideración de las comunidades como Administraciones públicas y la sujeción al Derecho público de sus actos administrativos, la transparencia que el Derecho público puede dar a su actuación, es la mejor garantía con la que cuentan los usuarios.

Como consecuencia de la integración de las comunidades de usuarios en la Administración Corporativa resulta imposible su identificación con las Administraciones públicas territoriales o superiores. En este sentido, el Tribunal Supremo afirma que las comunidades de regantes —y, en general, las comunidades de usuarios— son efectivos entes administrativos, perfectamente diferenciados y con operatividad distinta a las asociaciones y sociedades civiles, dado que actúan como consorcios administrativos y, más concretamente, como entidades jurídico-públicas de base asociativa. Esta circunstancia les atribuye configuración de personas jurídicas públicas, de interés general, en función de actividades que redundan en beneficio público. El Tribunal Supremo afirma que su conformación como Administración Pública viene determinada por la medida en que sean titulares de funciones públicas otorgadas por ley o delegadas por la Administración. De esta forma, a las comunidades de regantes se les asigna la organización de los aprovechamientos de riegos, potestades jurisdiccionales por medio de los Jurados de Riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas, lo que, sin lugar a dudas, confirma su naturaleza pública²². En tal sentido, los artículos 83, 84 del TRLA y 209 y siguientes del RDPH contienen los cometidos que corresponden a las comunidades de usuarios que reflejan dicho carácter público.

De otro lado, la observación de algunas de las consecuencias derivadas de la consideración de las comunidades de regantes como Administración revelará la importancia de tal calificación. En efecto, los acuerdos adoptados por sus órganos, cuando actúan sometidos al Derecho público, son actos administrativos, por lo que gozan de la presunción general de legitimidad, son ejecutivos y, una vez que causen estado, son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Los fines que persigue la comunidad son de interés público y el órga-

²² Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 1994.

no que los ponga a otros meramente particulares incurrirá en desviación de poder. De igual modo, los fondos pertenecientes a la comunidad son públicos. Para el cumplimiento de sus fines el ordenamiento dota a las comunidades de potestades administrativas como la reglamentaria, que le permite la elaboración de los estatutos y ordenanzas (artículo 81 del TRLA), la de *imperium*, la ejecutiva (dada la posibilidad de ejecutar por sí mismas los acuerdos incumplidos según dispone el artículo 83.1 del TRLA y la manifestación legal de que los acuerdos de la junta general y de gobierno son ejecutivos de acuerdo con los artículos 84.5 del TRLA) o la sancionadora (artículos 82.2 *in fine*). Además, cabe exigir a las comunidades responsabilidad derivada del funcionamiento normal o anormal de sus peculiares servicios públicos. Y, en fin, las diversas funciones de las comunidades encajan en las tres modalidades de la actividad administrativa: la función de policía se refleja bien a través de una disposición general o por mandatos u órdenes concretos, pues toda comunidad tiene a su cargo la ordenación y distribución de las aguas, estableciendo turnos de riego del modo más conveniente, velando por la seguridad del aprovechamiento y la conservación de las presas, acequias y demás obras comunes, con potestad de sancionar a los partícipes que infrinjan las ordenanzas. La actividad de fomento la ejercen promoviendo nuevas construcciones, ampliando los caudales y la zona regable, solicitando ayuda económica del Estado, colaborando con las confederaciones en la implantación de nuevos regadíos y, en forma más usual, autorizando a los regantes para que realicen a su costa obras de mejora, de consolidación y otras que faciliten el riego sin perjuicio de los demás usuarios. Por último, la actividad de servicio público, consistente en la satisfacción directa e inmediata de una necesidad pública, también se cumple por las comunidades de regantes mediante la construcción de nuevas presas, apertura de acequias o canales, revestimiento de los existentes y en particular adscribiendo el personal, mecanismos y otros elementos necesarios para la eficaz distribución de las aguas²³.

Ahora bien, la configuración pública de la comunidad de regantes no puede llevar a ignorar o desconocer el sustrato de base privada que integra a estas corporaciones, pues en razón de su origen y configuración hacen valer también intereses privados de sus miembros²⁴. En efecto, las comunidades de

²³ En tal sentido puede verse BOLEA FORADADA, J. A., *Las comunidades de regantes*, Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, Zaragoza, 1998, pp. 35 y siguientes.

²⁴ Los usuarios individuales y las comunidades de usuarios pueden formar por convenio Juntas Centrales de Usuarios, con la única finalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos (art. 83.1 del TRLA).

regantes, como corporaciones de derecho público, son corporaciones sectoriales de base privada, creadas y reguladas por ley e integradas forzosamente por una serie de personas físicas o jurídicas que tienen en común una determinada actividad, a las que se encomienda junto a funciones de interés puramente particular, funciones públicas. Esta doble vertiente se traduce en un régimen jurídico mixto, privado para las funciones que se realizan en el interés particular de sus miembros y público en lo que respecta a las funciones que realizan como delegados de la Administración²⁵.

1.3. Clases de comunidades de regantes

El primer criterio clasificatorio que ha de esgrimirse es el legal contenido en el artículo 80 del TRLA que atiende al destino que se otorgue a las aguas, de modo que cuando éste fuese principalmente el riego las comunidades de usuarios se denominarán comunidades de regantes. En otros casos, las comunidades de usuarios recibirán el calificativo que caracterice al aprovechamiento colectivo. Toda vez que, como ya se ha puesto de manifiesto, las únicas comunidades de usuarios constituidas son las de regantes la clasificación se centrará en ellas y, así, se puede establecer una doble distinción: de un lado, las comunidades obligatorias o constituidas por disposición legal y las comunidades potestativas, cuya institución depende de la discrecionalidad de las Administraciones públicas; y, del otro, comunidades de primer y segundo grado.

1.3.1. Comunidades de regantes voluntarias y forzosas, ya por disposición legal ya por imposición administrativa discrecional

Las comunidades de regantes por disposición legal son las que han de constituirse siempre que concurren los requisitos previstos en la Ley de Aguas: en este sentido, el artículo 80.1 del TRLA obliga a los usuarios del agua y otros bienes del Dominio público hidráulico de una misma toma o concesión a constituirse en comunidades de usuarios. Del igual modo, habrá de constituirse obligatoriamente una comunidad de usuarios en los acuíferos declarados sobreexplotados o en riesgo de estarlo. De hecho, si transcurridos seis meses desde la declaración de sobreexplotación sin que aquélla se hubiera constituido el Organismo de cuenca la constituirá de oficio o encomendará sus funciones temporalmente a un órgano representativo de los intereses concurrentes²⁶.

²⁵ En este sentido se manifiesta DEL SAZ, S., *Aguas subterráneas, aguas públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1990, p. 147.

²⁶ *Vid.* artículo 87.2 del TRLA.

Por el contrario, con la salvedad señalada anteriormente, depende de la discrecionalidad del Organismo de cuenca la creación de las comunidades de usuarios de las aguas subterráneas de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero y la constitución de comunidades para el aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y subterráneas siempre que así lo aconseje la mejor utilización de los recursos de una misma zona²⁷. Éstas —que pueden ser consideradas comunidades de regantes forzosas, que podrán imponerse por el Organismo de cuenca cuando lo exija el interés general, conforme al artículo 81.4 del TRLA— se contraponen a aquellas de origen privado, que pueden constituirse voluntariamente, esto es, a iniciativa de los interesados. Ahora bien, para que éstas adquieran la cualidad de Corporaciones y puedan ejercer funciones públicas es preciso un acto de la Administración hidráulica por el que se declare constituida la comunidad y se aprueben sus Estatutos. El acta de nacimiento es, en todo caso, un acto del Organismo de cuenca.

1.3.2. Comunidades de regantes de primer y de segundo grado de las juntas centrales de regantes: referencia especial al Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura

La distinción básica entre las comunidades de regantes de primer y segundo grado radica en que mientras que las primeras agrupan directamente a regantes, las segundas surgen de la asociación de las comunidades de regantes con otras comunidades o con usuarios individuales.

Las comunidades de primer grado son las típicas comunidades de usuarios de aguas que, cuando el destino dado a las aguas fuera principalmente el riego, se denominarán comunidades de regantes. Junto a las comunidades de regantes típicas forman parte de las de primer grado las denominadas “comunidades menores”, a las que se refiere el artículo 81.5 del TRLA. Éstas se caracterizan por estar constituidas por un número reducido de miembros, carecer de la estructura organizativa propia de las comunidades típicas y regirse por un convenio²⁸.

²⁷ Artículos 87.1 y 88 del TRLA.

²⁸ Establece el artículo 81.5 del TRLA que “cuando la modalidad o las circunstancias y características del aprovechamiento lo aconsejen, o cuando el número de partícipes sea reducido, el régimen de comunidad podrá ser sustituido por el que se establezca en convenios específicos, que deberán ser aprobados por el Organismo de cuenca”.

Se consideran comunidades de regantes de segundo grado a las comunidades generales, a las que se refiere el artículo 81.2 del TRLA cuando dispone que las comunidades de usuarios de aguas superficiales o subterráneas, cuya utilización afecte a intereses que les sean comunes podrán formar una comunidad general para la defensa de sus derechos y conservación y fomento de dichos intereses. Es decir, la utilización de las aguas superficiales o subterráneas puede afectar a intereses que sean comunes a comunidades de usuarios ordinarias o de primer nivel, las cuales podrán constituirse en comunidades de segundo orden que se denominará comunidad general. Se trata, en palabras de PÉREZ PÉREZ, de una comunidad de comunidades en la que cada una de éstas conserva su plena autonomía y su propia estructura, como explotadora del respectivo aprovechamiento hidráulico colectivo²⁹. De tal modo, la comunidad general no explota ningún aprovechamiento colectivo de aguas sino que se limita a conservar y fomentar los intereses comunes a las ordinarias que la han formado. Ahora bien, si explota algunas obras, instalaciones o servicios en beneficio común de las entidades que la han constituido, en este ámbito funcional su estructura será la misma que la de estas entidades de primer grado, es decir, la propia de las típicas comunidades de usuarios u ordinarias³⁰.

Por su parte, respecto de las juntas centrales —tradicionalmente denominadas Sindicatos Centrales hasta la Ley de Aguas de 1985— dispone el artículo 81.3 del TRLA que los usuarios individuales y las comunidades de usuarios, podrán formar por convenio una junta central de usuarios con la fi-

²⁹ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, Murcia, 1991, p. 19.

³⁰ En la actualidad las comunidades generales constituidas son numerosas y, así, por ejemplo en la cuenca del Guadiana se pueden citar la comunidad general de Regantes de Captación Directa del Río Guadiana, la comunidad general de Regantes del Canal de Orellana y la comunidad general de Usuarios del Acuífero de la Mancha Occidental (Acuífero 23); en la cuenca del Duero, la comunidad general de Regantes del Canal del Páramo; en la cuenca del Ebro, la comunidad general de Riegos del Alto Aragón, la comunidad general de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, la Regantes del Canal Segarra-Garrigues, la de Regantes del Canal de Bardenas, la de Regantes de los Canales de Urgel, la de Regantes del Canal de Piñana, la de Regantes del Canal de Aragón y Cataluña, la de Usuarios del Canal de Lodosa y la de Regantes del Canal de la Derecha del Ebro; en la cuenca del Júcar, la comunidad general de Usuarios del Alto Vinalopó, la de Regantes de Vall D'úo, la de Usuarios de Canal Júcar-Turia, la de Usuarios del Canal Principal del Campo del Turia y la de Usuarios del Medio Vinalopó y L'Alacantí; en la cuenca del Segura, la comunidad general de Regantes de La Pedrera, la de Riegos de Levante-Margen Izquierda del Segura; y en la cuenca del Tajo, la comunidad general de Regantes del Canal Bajo del Alberche. Fuente: Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España.

nalidad de proteger sus derechos e intereses frente a terceros y ordenar y vigilar el uso coordinado de sus aprovechamientos. La finalidad de éstas no se encuentra, pues, en que en ellas pueden participar usuarios individuales ni en que se formalice su constitución por convenio o acuerdo, sino como, advierte PÉREZ PÉREZ, en la finalidad que persiguen y que es meramente la coordinación de los aprovechamientos de las personas físicas o entidades que las constituyen. Del mismo modo, la protección de derechos e intereses (coincidentes pero no comunes, sino propios de cada individuo o comunidad de usuarios ordinaria o general) frente a terceros tampoco puede caracterizarlas, puesto que éste es un fin genérico de cualquier entidad jurídica³¹.

Así pues, mientras que las comunidades generales son Corporaciones públicas homogéneas —en el sentido de que agrupan a comunidades de usuarios de un mismo tipo— las juntas centrales son corporaciones heterogéneas, pues se forman mediante la asociación de usuarios individuales y comunidades de regantes.

Constituye un ejemplo paradigmático de las juntas centrales el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, constituido como Corporación de Derecho Público por Orden del Ministerio de Obras Públicas de 19 de noviembre de 1982 que aprueba sus Estatutos iniciales. Éstos, revisados y adaptados a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática según lo establecido en la Disposición final tercera del TRLA, fueron aprobados por Resoluciones de Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Segura, de 6 de febrero y 3 de junio de 1998. El Sindicato Central de Regantes, como único representante de la colectividad que agrupa, tiene como fin primordial defender los derechos e intereses generales de todos sus miembros, así como ordenar y vigilar el uso coordinado de sus propios aprovechamientos, por ello la integración en el mismo viene exigida no sólo por la libre voluntad de aquéllos, sino también por el interés general³². Sus fines con-

³¹ Se pueden mencionar en la cuenca del Duero, el sindicato central del Embalse de Barrios de Luna; la junta Central de Usuarios de Aguas del Valle de Almanzora, en la cuenca Mediterránea Andaluza; en el Ebro, el sindicato central de la Cuenca del Río Guadalupe; en la cuenca del Guadalquivir, el sindicato central de Usuarios de las Aguas del Genil derivadas por la Acequia Gorda; en la cuenca del Júcar, el sindicato central del Embalse de Forata y, en la cuenca del Segura, el sindicato general de Aguas de San Fulgencio o el sindicato central del Acueducto Tajo-Segura. Fuente: Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España.

³² Artículo 6 de las Ordenanzas del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura.

cretos, que se encuentran detallados en el artículo 7, habrán de ser cumplidos sin que el Sindicato pueda intervenir o inmiscuirse en las atribuciones privadas de las Comunidades de Regantes o demás usuarios que lo integran.

De acuerdo con sus Ordenanzas, son miembros originarios del mismo todas las comunidades de regantes, comunidades generales y usuarios individuales, titulares de derecho al uso para riego de las aguas trasvasadas a través del Acueducto Tajo Segura, con independencia de que dicho derecho haya sido adquirido por concesión, autorización o cualquier otro título jurídico. Son asimismo miembros las comunidades de regantes o usuarios individuales con derecho al uso o aprovechamiento para riego de recursos propios de la cuenca del Segura, cuya conducción hacia las correspondientes zonas regables sólo pueda efectuarse utilizando en todo o en parte la infraestructura específica del Postravase, y ostenten una autorización al respecto de carácter permanente³³. Finalmente, previa aprobación de su Junta General, adoptada a propuesta de la Junta de Gobierno, podrán igualmente formar parte de la Corporación aquellas entidades o usuarios individuales con derecho al uso o aprovechamiento distinto del regadío de aguas conducidas a través del Acueducto Tajo-Segura, en todo o en parte, o por la infraestructura del Postravase, y que previamente hayan solicitado voluntariamente su integración³⁴. El ámbito territorial de actuación del Sindicato comprende las provincias de Alicante, Murcia y Almería y la superficie total de las Zonas Regables a las que afecta asciende a unas 200.000 hectáreas. Éstas, delimitadas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973 y declaradas de Interés Nacional por Decretos 693/72, de 9 de marzo y Decretos 672/73, 673/73, 674/73 y 675/73, de 15 de marzo, son las siguientes: las Zonas Regables de la Vega Alta y Media del Segura, de los Regadíos de Mula y su Comarca, de Lorca y Va-

³³ Integran el Postravase todas las obras principales de conducción y regulación en el Sureste de los recursos hidráulicos del aprovechamiento conjunto Tajo-Segura, esto es, las obras realizadas en la cuenca del Segura para la distribución y reparto en alta entre los usuarios de la cuenca de las aguas trasvasadas desde la cabecera del río Tajo con destino a abastecimientos y regadíos en este ámbito territorial. A diferencia del Traslase, de carácter lineal, sus infraestructuras resultan mucho más complejas pues se componen de una red de canales principales, elevaciones, sistemas de regulación y tomas que conducen el agua trasvasada hasta los usuarios mencionados.

³⁴ Véase el artículo 2 de las citadas Ordenanzas del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. En tal sentido, la Mancomunidad de Canales del Taibilla gestiona los caudales que se destinan a abastecimiento a población, compartiendo con el Sindicato el uso del Postravase.

lle de Guadalentín, del Valle de Almanzora en Almería, de la Comarca Meridional de Levante y del Campo de Cartagena³⁵.

Resulta destacable que aunque el destino original del Acueducto fueron los riegos y abastecimientos en el Sureste español en la actualidad su utilización abarca otros ámbitos de aplicación tales como los usos medioambientales para el auxilio a las Tablas de Daimiel y la atención a regadíos y abastecimientos en la llanura manchega. En efecto, en virtud de la Ley 13/1987, de 17 de julio, ante el grave deterioro sufrido por el Parque Nacional de las Tablas de Daimiel, se autorizó una serie de derivaciones con carácter temporal y experimental desde la cabecera del Tajo y a través del Trasvase que, finalmente, se consolidaron por Real Decreto Ley 8/1995, que le otorgó carácter permanente. De igual modo, la Resolución del Ministerio de Obras Públicas de 23 de marzo de 1993 otorga a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha una concesión administrativa para derivar del Acueducto Tajo-Segura un volumen anual de hasta 7,7 hectómetros cúbicos como compensación de las aguas alumbradas por infiltración en Túnel de Talave y con destino al uso en regadío en la zona regable de Los Llanos de Albacete.

1.3.3. El asociacionismo y las comunidades de regantes. Las federaciones de comunidades de regantes

Varios son los motivos que han aconsejado la agrupación o asociación de las comunidades de regantes tanto en el ámbito nacional como regional. En efecto, como advierte BOLEA FORADADA³⁶, el aislamiento y la dispersión de las numerosísimas comunidades de regantes, la identidad de su problemática jurídica, la necesidad de fortalecer sus relaciones con la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas respectivas así como hacer efectiva su presencia y representación en las confederaciones hidrográficas para que su opinión se tuviera en cuenta en asuntos de gran importancia como la ejecución y explotación de las obras, el régimen de desembalses o las ayudas para el fomento del regadío motivaron la necesidad de su agrupación a nivel na-

³⁵ La descripción pormenorizada del ámbito territorial de actuación del Sindicato Central del Acueducto Tajo-Segura con indicación de las comunidades de regantes que integran cada una de las Zonas Regables de Interés Nacional así como de los usuarios del Trasvase y Postrasvase, especificando el origen del recurso, su uso o destino y el volumen asignado puede verse en el sitio web del Sindicato: <http://80.35.119.128/>

³⁶ Véase BOLEA FORADADA, J. A., *Las comunidades de regantes*, ob. cit., p. 296 y ss.

cional como medio eficaz de defensa a través de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes (FENACORE) o autonómico, como la Asociación de Comunidades de Regantes de Andalucía (FERAGUA). La Federación Nacional es una asociación sin ánimo de lucro que agrupa y representa los intereses de las entidades que se dedican a la administración del agua para riego de todas las provincias españolas, con independencia de que la procedencia de sus aguas fuese superficial, subterránea o mixta. Su fundación tuvo lugar por Orden de 30 de julio de 1955 del Ministerio de la Gobernación ante la necesidad de establecer y mantener una unidad de criterios y de actuación entre todas las entidades que tienen como finalidad primordial la utilización del agua para riego³⁷. Como advierte DEL CAMPO GARCÍA, Presidente de la Federación Nacional, en aquel momento las comunidades de regantes se asociaron para oponerse a la posible intrusión que el régimen político existente podía acometer—como ya hacía en otros aspectos de la vida política—, logrando así mantener la libertad y la independencia de la que siempre habían gozado³⁸.

Las comunidades que formen parte de la Federación Nacional estarán representadas por el delegado o, en su caso, suplente que libremente designen y dicha integración no supone en absoluto interferencia alguna en la independencia propia de cada comunidad ni en su vida interna, organización, derechos, prerrogativas y autonomías respectivas. De acuerdo con sus Estatutos la Federación tiene por fin primordial conseguir un intercambio de ideas, proyectos y proposiciones que afecten al mejoramiento de los riegos en España. Además, cumple también con el fin de la constitución³⁹:

1. Asegurar una acción coordinada en vistas a mejorar los conocimientos adquiridos en materia de distribución del agua para riego, desde el punto de vista legal, administrativo y práctico.
2. Favorecer al máximo las informaciones recíprocas sobre captaciones, métodos de distribución, estadísticas, y otros aspectos de interés común.

³⁷ Artículo 1 de sus Estatutos, aprobados definitivamente por la Junta General de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España, celebrada el 18 de octubre de 1955.

³⁸ DEL CAMPO GARCÍA, A., *Las comunidades de regantes de España y su federación*, documento que puede consultarse en la página web de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes <http://www.fenacore.org>

³⁹ Artículo 3 de los Estatutos de la Federación Nacional de Comunidades de Regantes.

3. Hacer suyas las aspiraciones de las Comunidades federadas en lo que estas se dirijan al mejoramiento de los riegos, garantía de los tradicionales o creación de otros nuevos; e iniciar las que estimen oportunas con la misma finalidad.
4. Orientar la formación y vida de las entidades de riegos, tanto antiguas como de nueva creación.
5. Representar a sus asociados ante los Organismos del Estado y Autoridades en todos los intereses y derechos colectivos.

La Federación está regida por una Junta General, la Junta Directiva, la Secretaría y la Comisión Permanente. La descripción de las funciones que corresponde a cada uno de estos órganos se encuentra en los artículos 14 y siguientes de sus Estatutos. De todos debe destacarse la Comisión Permanente, órgano intermedio de representación y asesoramiento al Presidente, integrado por éste y el Secretario General así como por un representante de cada cuenca hidrográfica elegido por los usuarios regantes de la misma, con las funciones que le delegue la Junta Directiva. Su particularidad deriva del número reducido de componentes que la integran que le imprime mayor agilidad en su funcionamiento.

La Federación realiza principalmente funciones de asesoramiento, información y formación de las entidades asociadas y mantiene importantes relaciones de colaboración con los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y Medio Ambiente. Finalmente cabe resaltar que la Federación es vocal nato del Consejo Nacional del Agua (artículo 16.1 *d*) del Real Decreto 927/1988, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Administración Pública del Agua y de la Planificación Hidrológica) y miembro del Consejo Asesor de Medio Ambiente (Real Decreto 224/1994, de 14 de febrero y Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente de 22 de abril de 1994).

En un ámbito inferior al nacional también se han constituido asociaciones de comunidades de regantes tales como la Asociación de Comunidades de Regantes de Andalucía (FERAGUA) o la Federación de Comunidades de Regantes del Tajo. La primera, nacida en 1994, es el principal órgano de representación de los intereses del regadío implantado en el ámbito de una Comunidad Autónoma y agrupa a más de ochenta comunidades de regantes, titulares de unas 260.000 hectáreas de regadío en toda Andalucía. Sus fines son esencialmente de asesoramiento, representación y defensa de sus miembros y, así, le corresponde:

- 1) Defender las inquietudes y aspiraciones de las comunidades de regantes miembros.
- 2) Asesorar a las comunidades asociadas y realizar cuantas gestiones interesen en común a las comunidades integrantes.
- 3) Procurar una actuación común de sus miembros en temas de interés colectivo.
- 4) Representar a las comunidades de regantes ante la administración pública estatal, autonómica y local, y sus organismos dependientes, así como ante la opinión pública.
- 5) Formular las alegaciones, reclamaciones y recursos administrativos o jurisdiccionales procedentes en defensa del interés colectivo de los regantes.
- 6) Colaborar estrechamente con la Federación Nacional de Comunidades de Regantes y demás Federaciones de Comunidades de Regantes de ámbito territorial inferior.
- 7) Favorecer la comunicación y organizar servicios de interés común para los asociados.
- 8) Mediar en los conflictos entre Comunidades de Regantes.

En aplicación de los fines descritos FERAGUA persigue los siguientes objetivos: garantizar dotaciones de agua óptimas para el regadío, de acuerdo a los caudales legalmente concedidos; demandar de la Administración la ejecución de las obras hidráulicas necesarias para equilibrar el déficit hídrico; favorecer la modernización de los regadíos y reclamar de las autoridades los fondos necesarios para ello; denunciar los nuevos regadíos ilegales y plantear los recursos administrativos y jurisdiccionales necesarios; fomentar una mayor presencia de los regantes en los órganos de gobierno y participación de las administraciones hidráulica y agraria; aglutinar a todos los regantes de toda Andalucía y defender unas tarifas de riego asumibles para el regante, que tengan en cuenta las condiciones climáticas, geográficas y sociales de la región andaluza, así como los beneficios del regadío para la sociedad.

1.4. Elementos de las comunidades de regantes

Dos son los elementos que integran las comunidades de regantes: los elementos materiales, entre los que se encuentran las personas, los bienes y la finalidad lícita y los elementos formales, en concreto, los estatutos y la publicidad.

1.4.1. Elementos materiales: los comuneros, los bienes y el fin público

En las asociaciones privadas las personas físicas que les sirven de soporte son aquellas que voluntariamente deciden unirse para la búsqueda del fin común previsto en los Estatutos. Por el contrario, siendo las Corporaciones públicas entidades de configuración legal, es la ley la que determina quiénes han de ser sus miembros. Dispone en este sentido el ya citado artículo 81.1 del TRLA que los usuarios del agua y otros bienes del dominio público hidráulico de una misma toma o concesión deberán constituirse en comunidades de usuarios. Esta exclusiva referencia a los usuarios de las aguas podría hacer pensar que la obligatoriedad de pertenencia recae sobre los regantes, sean propietarios o no. Sin embargo, el estudio del régimen jurídico de las concesiones lleva a otra conclusión: forman parte de la comunidad los propietarios de las tierras regables. Son muchas las muestras legales que respaldan tal aseveración y, así, el artículo 61.4 del TRLA establece que cuando el destino de las aguas fuese el riego, el titular de la concesión deberá serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada; de otro lado, el artículo 83.4 del mismo cuerpo legal aclara que las deudas de un comunero a la comunidad se transmiten con el fundo al que gravan; o, en fin, el artículo 201.8 del RDPH que restringe el derecho a participar en la constitución y funcionamiento de la comunidad exclusivamente a los propietarios de los bienes adscritos a sus aprovechamientos colectivos.

En cualquier caso, y pese a lo expuesto anteriormente, los propietarios de fundos incluidos en una zona regable que deseen apartarse de la comunidad de regantes pueden hacerlo, aunque, previamente deberán renunciar a su derecho de aprovechamiento y cumplir las obligaciones que con ella hubieran contraído, de conformidad con el artículo 212.4 del RDPH. Por ello, el artículo 212.2 del RDPH obliga a los propietarios de los terrenos comprendidos en el plano general de una concesión de aprovechamiento colectivo para riego al pago de las obligaciones contraídas aunque rehusen al agua⁴⁰.

⁴⁰ Para que la renuncia tenga plenos efectos la comunidad de regantes tendrá que instar la apertura de un procedimiento de modificación de la concesión en lo que respecta a la superficie regada.

En fin, los usuarios no propietarios no forman parte de las comunidades de regantes. El único derecho que la normativa de aguas concede al regante no propietario es acudir a las reuniones de los órganos de la comunidad, siempre que previa, formal y voluntariamente el propietario le hubiera nombrado su representante legal; y ello sin que, en ningún caso, el representante legal pueda sustituir al representado en el desempeño de los cargos de la comunidad, ni ser elegido para ocuparlos⁴¹. Este extremo que supone que los colonos, verdaderos usuarios del agua, no tienen la consideración legal de miembros tiene importantes consecuencias prácticas. Piénsese en el caso del propietario de unas tierras arrendadas que no paga los gastos de reparación de canalizaciones comunes y que el Sindicato acudiera a la vía expeditiva de la quita de aguas; o en el supuesto de que el colono incurra en una falta sancionable por el Jurado de la comunidad, ¿con qué legitimación se podría multar a un no miembro?

Por lo que se refiere a los bienes de las comunidades de regantes en primer lugar ha de señalarse que no todas las obras hidráulicas que permiten a los regantes aprovechar privativamente las aguas pertenecen a la comunidad. En tal sentido el artículo 86 del TRLA aclara que la titularidad de las obras que son parte integrante del aprovechamiento de la comunidad de usuarios quedará definida en el propio título que faculte para su construcción y utilización. En general, se puede afirmar que pertenecerán a las comunidades de regantes de un lado, las obras que no sean de uso y aprovechamiento general y, del otro, las que siéndolo pertenezcan a aquéllas porque un título expreso así lo establezca⁴². Consecuentemente con lo anterior, sólo los canales en terrenos particulares por los que discurren aguas destinadas al uso privativo de los usuarios de la comunidad pueden ser de su propiedad.

En segundo término, es un elemento común la concesión administrativa; conviene aclarar que, aunque ésta es una y pertenece a la comunidad, el agua no es elemento de la misma, pues cada uno de los regantes adquiere una parte alícuota de la cantidad total asignada a aquélla.

Por su parte, BOLEA FORADADA entiende que la zona regable es otro de los elementos reales de la comunidad⁴³, sin embargo considero que la es-

⁴¹ *Vid.* artículo 201.8 del RDPH.

⁴² Véanse los artículos 339 CC y 78 del TRLA.

⁴³ BOLEA FORADADA, J. A., *Las comunidades de regantes...*, ob. cit., p. 129 y siguientes.

pecial relación de la comunidad con la zona regable deriva de que es el ámbito territorial en el que aquélla ejerce sus competencias. En efecto, siendo la zona regable el conjunto de tierras que tienen derecho al uso de las aguas de que dispone la comunidad para su aprovechamiento en riego aquélla ha de estar perfectamente delimitada y definida, con fijación de su extensión en hectáreas, términos municipales y provincias en que la misma esté situada, volumen máximo de agua a derivar por hectárea y año y volumen máximo mensual derivable que servirá para tipificar el caudal instantáneo concesional; estos requisitos deben además figurar en la primera inscripción de la concesión en el Registro de Aguas para su publicidad y general conocimiento⁴⁴.

Finalmente, el último de los elementos materiales de toda persona jurídica es el fin de la agrupación, los objetivos comunes que provocan que determinada colectividad se agrupe. Respecto a las comunidades de regantes el artículo 82.2 del TRLA establece que las Ordenanzas determinarán los fines de la comunidad, sin embargo, debido al carácter de Corporación de Derecho público, los comuneros no disponen de autonomía para la elección de todos sus fines. En todo caso, la mayor parte de esos fines son de interés público y consisten en la gestión racional y colectiva de las aguas, de su toma o concesión. En efecto, el aprovechamiento conjunto del agua reporta —además de beneficios individuales (económicos) al regante— ventajas para los intereses generales, pues se consigue una utilización más racional del agua y un ejercicio participado de las funciones de policía del dominio público hidráulico.

Ahora bien, la presencia de un fin último de interés general no obsta para que a su vez las comunidades de regantes defiendan intereses privados o particulares. En efecto, los derechos individuales al aprovechamiento privativo de las aguas (parte alícuota de la concesión), gracias a la existencia de la comunidad y al aprovechamiento conjunto del agua disfruta de importantes mejoras o beneficios, particularmente en materia de canalización del agua o de infraestructuras comunes.

1.4.2. Elementos formales. Los Estatutos u Ordenanzas de las comunidades de regantes

Los Estatutos u Ordenanzas son la norma institucional básica de las comunidades de regantes toda vez que las conforman y le dan carta de naturaleza, fijan sus reglas de funcionamiento y organización así como la explotación

⁴⁴ Cfr. artículos 102 y 192 del RDPH.

en régimen de autonomía interna de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento. En la medida en que son las normas jurídicas de una Corporación sectorial gozan de supremacía especial y sólo producen efectos entre sus miembros. La naturaleza jurídico-pública de la comunidad se comunica a las Ordenanzas por lo que cualquier conflicto en su interpretación es resuelto, en última instancia, por los jueces de lo contencioso⁴⁵.

El artículo 82.2 del TRLA establece un contenido legal mínimo de los Estatutos de las comunidades de usuarios que a juicio del Tribunal Constitucional contiene reglas de detalle ajenas a los aspectos fundamentales del régimen de las comunidades de usuarios y no puede considerarse normativa básica estatal, por lo que son de aplicación supletoria, a salvo los siguientes extremos: el principio de participación y representación que sanciona, la exigencia de la referencia expresa de los fines de la comunidad o el reparto equitativo de las cargas entre los comuneros⁴⁶. También ha de considerarse legislación básica la exigencia de que los Estatutos contengan la organización interna de la comunidad y la explotación, en régimen de autonomía interna, de los bienes hidráulicos inherentes al aprovechamiento⁴⁷. Aquéllos también han de contener el régimen de policía del aprovechamiento colectivo y, pese al silencio legal al respecto, habrán de concretar el aprovechamiento de la cantidad de agua que con arreglo a Derecho corresponde proporcionalmente a cada uno de los partícipes.

Los Estatutos u Ordenanzas, que se redactan y aprueban por los propios usuarios, han de elaborarse simultáneamente al procedimiento de formación de la comunidad; de este modo, en la misma Junta General convocada para la creación de la comunidad de regantes se redactarán unas bases a las que se ajustarán el proyecto de Ordenanzas y se nombrará la Comisión encargada de elaborarlas. Una vez elaboradas se expondrán al público durante treinta días

⁴⁵ Véase el artículo 198.1 del RDPH.

⁴⁶ En este sentido, el artículo 82.2 del TRLA establece que “los estatutos y ordenanzas de las comunidades de usuarios incluirán la finalidad y el ámbito territorial de la utilización de los bienes del dominio público hidráulico, regularán la participación y representación obligatoria, en relación con sus respectivos intereses, de los titulares actuales y sucesivos de bienes y servicios y de los participantes en el uso del agua; y obligarán a que todos los titulares contribuyan a satisfacer en equitativa proporción los gastos comunes de explotación, conservación, reparación y mejora, así como los cánones y tarifas que correspondan”.

⁴⁷ STC núm. 227/1988, de 29 de noviembre, fundamento jurídico 24.

y se remitirán al Organismo de cuenca para que proceda a su aprobación administrativa. Éste comprobará que se adaptan a la legislación vigente, en cuyo caso, la Confederación Hidrográfica declarará constituida la comunidad y, en la misma resolución, aprobará sus Ordenanzas y Reglamentos⁴⁸. Esta resolución tiene efectos constitutivos toda vez que con ella se crea una Corporación de Derecho público, lo que en ningún caso podría suceder con la sola voluntad de las partes. El procedimiento de elaboración de las Ordenanzas responde a las denominadas técnicas de participación funcional (en este caso, con fines de tutela), pues se articula en un procedimiento en cascada en el que forzosamente han de concurrir la voluntad de los regantes y la de la Administración hidráulica competente. No es óbice a la anterior afirmación que el control de la Administración se limite a cotejar si las Ordenanzas vulneran o no lo legislación vigente, ni que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado puesto que, en virtud de la autonomía de que gozan las comunidades de usuarios, las modificaciones sólo caben cuando alguna disposición sea contraria a la legalidad.

Finalmente y por lo que se refiere a la publicidad de las comunidades de regantes, en la medida en que no existe ningún Registro de comunidades de usuarios el de Aguas producirá los efectos de publicidad sobre aquéllas.

1.5. Régimen Jurídico de las comunidades de regantes

1.5.1. Constitución, modificación y extinción de las comunidades de regantes

En el proceso de formación de una comunidad de regantes son los propios usuarios o el Alcalde del Municipio en cuyo término radique la mayor parte del aprovechamiento quienes ostentan la iniciativa del procedimiento de constitución y por lo tanto quienes habrán de convocar a los interesados a una Junta general. En ella se formalizará una relación nominal de usuarios con el caudal que cada uno pretenda utilizar. De igual modo, se aprobarán las bases a las que se ajustará el proyecto de Ordenanzas, nombrándose la Comisión que se encargará de redactarlas y se redactarán los Estatutos, teniendo en cuenta que el cómputo de los votos de los interesados se efectúa teniendo en cuenta la tabla anexa al Título II del RDPH, que se basa en caudales teóricos. Finalmente, por resolución del Organismo de cuenca se declarará constituida la comunidad y aprobadas sus Ordenanzas⁴⁹.

⁴⁸ Artículos 201 y siguientes del RDPH.

⁴⁹ Véase el artículo 201 del RDPH.

Se ha de poner de relieve que en el procedimiento de constitución descrito no se hace referencia alguna a la concesión, lo que plantea la cuestión de si preexiste a la constitución de la comunidad o si, por el contrario, aquélla debe solicitarla⁵⁰. En todo caso, dado que la pertenencia a la comunidad es una carga de los concesionarios la concesión de aguas normalmente preexistirá a la constitución de la comunidad; en este sentido, el artículo 81.1 del TR-LA dispone la obligación de constituirse en comunidad a los usuarios de una misma toma o concesión.

La modificación de una comunidad de regantes puede tener lugar en virtud de la segregación de una parte de la misma para la constitución de otra independiente⁵¹. El Organismo de cuenca habrá de otorgar la autorización siempre que concurren los siguientes requisitos: *a)* que existan varias tomas en cauces público que atiendan a zonas regables independientes; *b)* que haya mayoría de votos correspondiente a la zona regable que pretenda separarse y que se garantice el cumplimiento de todas las obligaciones contraídas con anterioridad; y *c)* que las circunstancias del caso aconsejen la separación para una mejor utilización del Dominio público hidráulico. Este último requisito, por contener un concepto jurídico indeterminado, confiere un amplio margen de discrecionalidad a la Administración hidráulica competente⁵².

Finalmente, la extinción de las comunidades de regantes se encuentra regulada en el artículo 214 del RDPH. La mayor parte de las causas de extinción se refieren a los casos en los que aquélla se produce como consecuencia de la pérdida del aprovechamiento de las aguas: así, por expiración del plazo de la concesión, si no ha sido prorrogado o por caducidad o expropiación forzosa de la misma. De igual modo se extinguirá la comunidad si desaparecen totalmente o en sus tres cuartas partes, al menos, los elementos objetivos o reales, o cuando renuncien al aprovechamiento tres cuartas partes de los comuneros.

⁵⁰ No aclara nada al respecto el artículo 115.2 *j)* del RDPH que dispone que entre las condiciones que regirán la concesión podrá imponerse la "integración en las comunidades de usuarios que la Administración determine" puesto que tal artículo parece pensado más bien para peticiones individuales de aguas públicas para riego.

⁵¹ Este supuesto de segregación no debe confundirse con la separación de un comunero que requiere la renuncia al aprovechamiento de las aguas que le corresponde así como el cumplimiento efectivo de las obligaciones que hubiera contraído con la comunidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212.4 del RDPH.

⁵² Artículo 202 del RDPH.

En este caso, los comuneros no afectados por la desaparición de los elementos pueden mantener la comunidad de regantes, previa modificación de las inscripciones registrales. Por último, también se extingue la comunidad en el supuesto de fusión con otra distinta o por resolución del Organismo de cuenca adoptada en expediente sancionador.

Una vez aprobada la extinción de la comunidad procederá ésta a la liquidación de sus bienes patrimoniales, con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil para la liquidación de las Sociedades⁵³.

1.5.2. Su organización. Especial consideración del debatido carácter jurisdiccional de los Jurados de riego

La organización interna de las comunidades ha de respetar las bases previstas por el TRLA y el RDPH. De acuerdo con estas normas la organización habrá de ser democrática y en todas las comunidades de regantes habrá una Junta General, una Junta de Gobierno y uno o varios Jurados⁵⁴.

La Junta General, constituida por todos los usuarios de la comunidad, es el órgano soberano de la misma, correspondiéndole todas las facultades no atribuidas específicamente a otro órgano⁵⁵. Sus funciones se encuentran recogidas en el artículo 216.3 del RDPH y por su particular naturaleza se califica la Junta General como el órgano deliberante de carácter colegial a través del cual se forma la voluntad de la comunidad. Ésta se reunirá, con carácter ordinario, al menos una vez al año, y con carácter extraordinario siempre que lo acuerde la Junta de gobierno, se solicite por mayoría o lo determinen las Ordenanzas. La convocatoria se hará por el Presidente de la comunidad en la forma reglamentariamente establecida y al menos quince días antes de la celebración de la Asamblea. Adoptará sus acuerdos por mayoría de votos, computados con arreglo a la Ley y lo establecido en las Ordenanzas, que podrán exigir mayorías cualificadas para la adopción de determinados acuerdos. En la medida en que la Ley sólo fija las reglas de ponderación de votos para la cons-

⁵³ Artículo 214 *in fine* del RDPH.

⁵⁴ En este sentido la Disposición Final 3ª del TRLA establece que los Estatutos u Ordenanzas de las comunidades de usuarios ya constituidas seguirán vigentes, sin perjuicio de que, en su caso, hayan de ser revisados para adaptarlos a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática.

⁵⁵ Artículo 84.2 del TRLA y 216.2 del RDPH.

titución de la comunidad corresponde a las Ordenanzas tal determinación. En este extremo, lo único que prohíbe el RDPH es que corresponda a un propietario un número de votos que alcance el 50 por 100 del conjunto de todos los comuneros⁵⁶.

La Junta de Gobierno —también denominadas Sindicatos de Riego, en las comunidades de regantes—, elegida por la Junta general, es el órgano ejecutivo por excelencia. Le corresponde la ejecución de las Ordenanzas y, en general, de los acuerdos adoptados por la Junta general. Las Ordenanzas determinarán el número de vocales de la Junta de Gobierno, entre los que figurará la representación de los usuarios que por su situación y orden establecido sean los últimos en recibir el agua; de igual modo, cuando en la comunidad haya distintos tipos de aprovechamientos, deberá estar representado cada uno de ellos al menos por un Vocal⁵⁷. Las reuniones de la Junta de gobierno son dirigidas por su Presidente, que será elegido en la forma dispuesta por las Ordenanzas y en su defecto, entre los Vocales de dicha Junta por mayoría de votos. En todo caso, éste no tiene por qué ser el Presidente de la comunidad, que es quien ostenta la representación legal de la misma.

Tanto la Junta general como la Junta de gobierno son órganos colegiados y, por tanto, son de aplicación supletoria las normas que regulan el funcionamiento de aquéllos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los acuerdos adoptados en el seno de ambas en el ámbito de sus competencias serán ejecutivos y recurribles en alzada en el plazo de quince días ante el Organismo de cuenca. Su resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa. En fin, las resoluciones del Jurado sólo son revisables en reposición ante el propio Jurado como requisito previo al recurso contencioso-administrativo.

El agua de riego, por su escasez y valor, ha sido y es causa de disputas que requieren una pronta y justa solución, lo que tiene lugar a través de unos órganos especiales: los Jurados. A estos órganos, que podrán ser uno o varios en cada comunidad de usuarios, les corresponde conocer en las “cuestiones de hecho” que se susciten entre los usuarios de la comunidad en el ámbito de las Ordenanzas. Pese a la dicción legal, la doctrina admite de forma unánime que

⁵⁶ Artículos 216 y 218 del RDPH.

⁵⁷ Véase el artículo 219.2 del RDPH.

los Jurados fallan conforme a Derecho. En este sentido, de acuerdo con el artículo 225 del RDPH deben consignar la disposición de la Ordenanza en que se fundan los fallos. Por supuesto, cuando el Derecho aplicable exceda de lo previsto por las Ordenanzas (por ejemplo, cuando se trate de cuestiones relativas a derechos posesorios, prescripción del aprovechamiento, etc.) los Jurados son incompetentes.

Precisamente, la opinión doctrinal generalizada de que las funciones de los Jurados rebasan el simple conocimiento de las cuestiones de hecho era considerada como un argumento a favor del carácter jurisdiccional de aquéllos, en cuanto resuelven controversias en las que se aplica el derecho. Sin embargo, tal aseveración no resulta adecuada al orden constitucional en el que la potestad jurisdiccional corresponde únicamente a los Jueces y Tribunales⁵⁸. Consecuentemente con lo anterior, ha de mantenerse que los Tribunales y Jurados de Aguas no ejercen funciones jurisdiccionales sino, en todo caso, meramente administrativas. Esta afirmación no es contraria al carácter de Tribunal consuetudinario y tradicional que tienen legalmente reconocido dos de los Jurados más antiguos existentes en el ámbito nacional: el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia y el Consejo de Hombres Buenos de Murcia⁵⁹. En efecto, los Tribunales consuetudinarios y tradicionales a que se refiere el artículo 125 de la Constitución española hay que entenderlos, siguiendo a SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO, como cauces a través de los cuales los ciudadanos participan y colaboran con la Administración de justicia, pero sin formar parte de ella; y es que no otra cosa dispone el citado artículo constitucional⁶⁰. A mayor abundamiento, los Jurados son uno de los órganos de los que se integran la comunidad de regantes que tienen la consideración de Corporaciones de derecho público, lo que predispone su naturaleza administrativa y su concepción como un supuesto muy característico de autoadministración⁶¹.

⁵⁸ Véase el artículo 117.3 de la Constitución española de 1978.

⁵⁹ El reconocimiento legal expreso de uno y otro se encuentra en el artículo 19.3 y 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985.

⁶⁰ Reza el artículo 125 de la CE que “los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la Ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales”.

⁶¹ MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997, pp. 589 y siguientes.

De otro lado corresponde también a los Jurados imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción. Tales sanciones serán pecuniarias y su importe, que en ningún caso excederá el límite fijado por el Código Penal para las faltas, se aplicará a los fondos de la Comunidad.

Los procedimientos que estos órganos sustancien habrán de ser públicos y verbales y sus fallos, que son ejecutivos y se adoptarán por mayoría absoluta, se consignarán por escrito con expresión de los hechos y de las disposiciones de las Ordenanzas en que se funden⁶².

1.6. Relaciones de las comunidades de regantes con la administración pública del agua

Siguiendo a PÉREZ PÉREZ se constata que en las relaciones que las comunidades de regantes entablan con la Administración pública del agua se ponen de manifiesto tres aspectos diferentes aunque relacionados entre sí: en primer lugar, las comunidades de regantes ejercen potestades o funciones administrativas; en segundo término, participan en los órganos colegiados de la Administración hidráulica y, en tercer lugar, se encuentran bajo la tutela de ésta⁶³.

1.6.1. Ejercicio de funciones administrativas

1.6.1.1. Ejecutividad de los acuerdos de la comunidad. La vía de apremio y la quita de aguas

El artículo 84.5 del TRLA dispone que los acuerdos de la Junta General y de la Junta de Gobierno, en el ámbito de sus competencias, serán ejecutivos, en la forma y con los requisitos establecidos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que son verdaderos actos administrativos.

En cuanto a los medios de ejecución forzosa el TRLA le dedica los artículos 83.1 y 83.5, de los que se desprende que el régimen es diferente en

⁶² Artículos 223 y siguientes del RDPH.

⁶³ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes...*, cit., p. 36.

función de que se trate de obligaciones de hacer o de obligaciones de dar cantidades líquidas. En efecto, cuando los actos administrativos de la comunidad impongan a los comuneros obligaciones de hacer que no sean de carácter personalísimo, aquélla ejecutará subsidiariamente la obligación y exigirá su coste por la vía de apremio, pudiendo solicitar el auxilio necesario del Organismo de cuenca y designando los agentes recaudadores, cuyo nombramiento comunicará al Ministerio de Hacienda, concretamente a la Dirección General del Tesoro y Presupuestos. Ahora bien, cuando el comunero adeude a la comunidad una cantidad líquida por gastos de conservación, limpieza o mejoras o por cualquier otro concepto derivado de la administración y distribución de las aguas o no pague las multas e indemnizaciones impuestas por el Tribunal o Jurado, la comunidad puede exigir su importe por la vía administrativa de apremio y prohibir el uso del agua mientras no se satisfagan⁶⁴. Esta última posibilidad, denominada quita de aguas, presenta un problema de calificación jurídica ya que se discute si la medida que encierra consiste en una sanción o más bien se trata de una mera medida cautelar. El principal problema que este instituto presenta radica en que no cabe su consideración como un medio de ejecución forzosa complementario en la medida en que éstos no pueden transformar el contenido del acto ni imponer una obligación nueva; y cuando la comunidad acude al corte de agua está transformando una obligación de pagar una cantidad monetaria en otra distinta de no hacer (no usar el agua)⁶⁵. Mediante la quita, la comunidad nunca conseguirá actualizar el contenido del acto, esto es, que se pague la cantidad adeudada, pues únicamente se priva al comunero de su derecho al agua, lo que sólo indirectamente, y para evitar los perjuicios producidos por esta nueva obligación, le compelerá al pago de la deuda.

En cualquier caso, debe manifestarse que la quita de aguas constituye un residuo de la anterior regulación hídrica, en la que gozaba de mayor justificación puesto que las comunidades de regantes carecían de la posibilidad de acudir a la vía de apremio. En todo caso, es importante resaltar la necesidad de ponderar en su aplicación práctica los principios de congruencia y de proporcionalidad puesto que su utilización puede provocar consecuencias tan

⁶⁴ Artículos 83.1 y 5 del TRLA y 209 del RDPH.

⁶⁵ De este modo, falta en la quita de aguas la “línea directa de continuación” exigida en todos los medios de ejecución forzosa, en cuya virtud y puesto que el fundamento de la potestad de ejecución forzosa es la legalidad del acto, únicamente pueden pretender actualizar la obligación que del mismo resulta, sin innovarla ni sustituirla.

graves e irreversibles como la pérdida de la cosecha, lo que haría incurrir a la comunidad en responsabilidad, siempre que se produzca una lesión resarcible en términos jurídicos.

1.6.1.2. Beneficio de la expropiación forzosa e imposición de servidumbres

Como advierte PÉREZ PÉREZ, la posibilidad de que las comunidades de regantes puedan ser beneficiarias de la expropiación forzosa y de la imposición de las servidumbres que exijan su aprovechamiento y el cumplimiento de sus fines constituye otra manifestación del ejercicio por parte de aquéllas de potestades administrativas⁶⁶. De este modo, podrán solicitar al Organismo de cuenca que se declaren de utilidad pública los aprovechamientos de que son titulares o la ejecución singularizada de determinadas obras o proyectos. Obtenida la declaración de utilidad pública podrán solicitar de aquél la expropiación forzosa de los bienes y derechos afectados por las obras o proyectos declarados de utilidad pública, tramitándose los respectivos expedientes de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa⁶⁷.

1.6.1.3. La potestad sancionadora

La potestad sancionadora de la comunidad aparece como uno de los más viejos privilegios de los Jurados de riego, y es considerada como una función inherente e implícita a la policía de las aguas y los riegos. Sin embargo se ha de resaltar que existe polémica doctrinal sobre su conjugación con el principio de legalidad en materia sancionadora. Dicha potestad viene recogida para las comunidades de regantes en el artículo 84.6 del TRLA y 223 del RDPH que atribuyen al Jurado la función de imponer a los infractores las sanciones reglamentarias, así como fijar las indemnizaciones que deban satisfacer a los perjudicados y las obligaciones de hacer que puedan derivarse de la infracción. Ahora bien, si las comunidades de regantes han de cuidar del cumplimiento de las Ordenanzas, en virtud de la doctrina de las potestades inherentes, deben de estar facultadas legalmente para la adopción de medidas que garanticen el cumplimiento de tales funciones. Además, atendiendo al carácter originariamente pactista de las comunidades, son los propios regantes quienes en un ejercicio de autolimitación y a través de un proceso de formación voluntaria se dotan de unas normas de conducta y prevén la sanción jurídica de su in-

⁶⁶ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes...*, cit., p. 38.

⁶⁷ Cfr. artículos 83.2 del TRLA y 210.2 y 3 del RDPH.

cumplimiento, lo que resulta plenamente admisible en una organización de base privada. Es decir, los comuneros, en cuanto constituyen la comunidad de regantes, forman parte de la misma y se someten a la normativa propia del ordenamiento sectorial que es la Comunidad, cuyas normas, entre las que se encuentran las que determinan el régimen sancionador que los Jurados aplican, son elaboradas democráticamente por la totalidad de aquéllos⁶⁸. Ciertamente ha de tenerse presente también que en todo caso, sin esta potestad sancionadora no sería eficaz el funcionamiento de la comunidad de regantes. Así pues, se podrá admitir más fácilmente la imposición de las sanciones por el Jurado si se tiene en cuenta que en ningún caso excederán del límite establecido en el Código Penal para las faltas, de conformidad con el artículo 225.2 del RDPH.

En relación con la potestad sancionadora a la que se viene haciendo referencia puede plantearse una última cuestión. ¿Acaso puede sancionar una comunidad de regantes las conductas de terceros que afecten a su aprovechamiento colectivo de aguas o a otros de sus elementos comunes? En la medida en que las comunidades de regantes son corporaciones sectoriales que, por lo tanto, sólo pueden ejercer las potestades públicas exclusivamente sobre las personas que integran dicha colectividad se debe entender que, en principio, los Jurados de riego no tendrán competencia para resolver tales cuestiones en las que una de las partes es persona extraña a la comunidad. Sin embargo, como constata PÉREZ PÉREZ, existen Ordenanzas de riego en las que se tipifican faltas que pueden ser cometidas por terceros (tales como vertidos contaminantes en canales, acequias, desagües o terrenos comunes, o construcciones de obras o instalaciones que afecten a dichos bienes comunes que se hayan realizado sin permiso o autorización de la comunidad), quienes, llegado el caso, se someten a las decisiones de los Jurados. Esta circunstancia se encuentra, en suma, relacionada con la *auctoritas* que impregna los fallos del Jurado, es decir, los regantes no propietarios sólo están sujetos a éste en la medida en que acepten su fallo voluntariamente; cabe considerar pues que aceptan el arbitraje de los mismos, en tanto en cuanto no recaben el amparo judicial y la consiguiente inhibición de dichos Jurados⁶⁹.

⁶⁸ En este sentido, MARTÍN-RETORTILLO, S., *Derecho de Aguas*, cit., p. 626.

⁶⁹ PÉREZ PÉREZ, E., *Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes...*, cit., p. 35.

1.6.2. Participación en los órganos colegiados de la Administración Hidráulica

En los órganos colegiados de las Confederaciones Hidrográficas y en el Consejo Nacional del Agua, la participación de los usuarios y, entre ellos, de los regantes integrados en comunidades, se estructura desde los órganos más simples y de gestión a los más complejos, con funciones de gobierno y planificación hidrológica. Dicha participación se efectúa del siguiente modo:

– En las Juntas de Explotación de las obras hidráulicas y de los recursos de agua, superficiales y subterráneos⁷⁰. La participación de las comunidades de regantes en estas Juntas de Explotación constituye punto de partida de su participación en los demás órganos colegiados.

– Mediante la constitución de la Asamblea de Usuarios de la Confederación correspondiente, con el conjunto de las Juntas de Explotación⁷¹.

– Mediante la elección, de entre los miembros de la Asamblea de Usuarios, por los representantes de cada una de las clases de aprovechamiento, de un tercio al menos de los vocales del Consejo del Agua de la cuenca y de la Junta de Gobierno de la Confederación, incluido el Vicepresidente Segundo de ambos órganos colegiados, elegido a su vez, de entre ellos, por estos vocales representantes de los usuarios.

– Mediante el nombramiento por la Junta de Gobierno, a propuesta de la Asamblea de Usuarios, de los representantes de los mismos en la Comisión de Desembalses.

– Mediante la elección, de entre los representantes de los usuarios en el Consejo del Agua de la cuenca, de los que tienen que representarlos, a su vez, en el Consejo Nacional del Agua.

1.6.3. Tutela de la Administración

La gestión racional de las aguas, recurso natural escaso, y de los riegos es una cuestión de interés general que trasciende el interés de los comuneros. El Ordenamiento jurídico les sujeta, por tanto, en su actuación al control de las

⁷⁰ Art. 32 del TRLA y 39 a 44 del RAPAPH.

⁷¹ Art. 31 del TRLA.

Administraciones Hidráulicas competentes. De ahí que el artículo 82.1 del TRLA disponga que las comunidades de usuarios están adscritas al Organismo de cuenca correspondiente, que velará por el cumplimiento de sus Estatutos u Ordenanzas y por el buen orden del aprovechamiento. Esta tutela de la Administración Pública del Agua se concreta, además, en la prestación del auxilio necesario para el cumplimiento de los acuerdos de la comunidad que estén relacionados con las funciones de administración, policía y distribución de las aguas y cumplimiento de las Ordenanzas; en la posibilidad de imponer la realización de obras e instalaciones a fin de evitar el mal uso del agua o el deterioro del dominio público hidráulico; en la posibilidad de sustituir a las comunidades en determinados supuestos por razones de protección del interés general; y, en fin, en la resolución de sus conflictos y recursos administrativos. De este modo el Organismo de cuenca será competente para resolver los conflictos entre comunidades de regantes cuando éstos no se susciten entre las comunidades integradas en una comunidad general ni entre los miembros de una Junta Central de Usuarios, ni cuando las comunidades pertenezcan a diferentes cuencas hidrográficas⁷².

En fin, constituye otra manifestación de esta tutela administrativa el que los acuerdos de la Junta General o de Gobierno serán recurribles en alzada en el plazo de quince días ante el Organismo de cuenca, cuya resolución agotará la vía administrativa, siendo en todo caso revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa⁷³.

2. LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y LA REASIGNACIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS

2.1. Excurso sobre el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas

Como se ha indicado al comienzo del presente estudio, una de las notas que caracteriza a las concesiones hidráulicas es su denominado carácter finalista, cuya esencia se encontraba ya plasmada en la Ley de Aguas de 1879. En

⁷² Artículos 83.3 del TRLA, 209.2, 228.3, que autoriza al Organismo de cuenca a convocar y presidir Juntas Generales y redactar y aprobar los Estatutos, cuando sin causa justificada no se diere cumplimiento al requerimiento efectuado por el mismo, y 213 del RDPH.

⁷³ Véanse los artículos 84.5 del TRLA y 227 del RDPH.

este sentido, el artículo 153 de la decimonónica Ley establecía que “las aguas otorgadas para un aprovechamiento no podrán aplicarse a otro diverso sin la formación de expediente, como si se tratara de nueva concesión”. Como se desprende de este inciso —y han reconocido doctrina y jurisprudencia— este carácter finalista significa que el agua que sea objeto de una determinada concesión sólo podrá destinarse al uso y finalidad que en la misma se establece, no pudiéndosele dar otro distinto. Tratándose de concesiones de riego tal adscripción o vinculación del agua al fin para el que se ha concedido es más gravosa pues se convierte, además, en una adscripción o vinculación del agua a la tierra a la que se destina, y se conoce como principio de adscripción o especialidad⁷⁴.

Pues bien, si en esto consiste el carácter finalista de las concesiones podrá comprobarse que el contrato de cesión regulado en el artículo 67 del TRLA representa una excepción a aquél, pues en virtud del mismo se efectúa una cesión temporal de unos determinados caudales por parte de su titular para que se destinen a terrenos distintos de aquellos que le eran propios de forma prístina. Buena cuenta de ello ofrece el artículo 61 del TRLA en sus números 2 y 4 que, al referirse al carácter finalista de la concesión de aguas, establecen que el agua que se conceda quedará adscrita a los usos indicados en el título concesional, sin que pueda ser aplicada a otros distintos, ni a terrenos diferentes si se tratase de riegos, con la excepción de lo previsto en el artículo 67. Cuando el destino de las aguas fuese el riego, el titular de la concesión deberá serlo también de las tierras a las que el agua vaya destinada, sin perjuicio de las concesiones otorgadas a las comunidades de usuarios y de la posibilidad de otorgar concesiones para riego en régimen de servicio público⁷⁵. Además, la concesión para riego podrá prever la aplicación del agua a distintas superficies alternativa o sucesivamente o prever un perímetro máximo de superficie den-

⁷⁴ Vid. EMBID IRUJO, A., “La evolución del Derecho y la Política del agua en España”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001, p. 73. También en *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2002. En efecto, a su juicio, la concesión de aguas, manifestación sectorial de la típica concesión demanial, se adquiere para utilizaciones específicamente nombradas en el documento concesional, en cuanto que se otorga con un concreto caudal y con un condicionado muy preciso.

⁷⁵ En efecto, las concesiones para riego en régimen de servicio público se otorgan a empresas o particulares aunque no ostenten la titularidad de las tierras eventualmente beneficiarias del riego, siempre que el peticionario acredite previamente que cuenta con la conformidad de los titulares que reúnan la mitad de la superficie de dichas tierras (*vid.* artículo 62 del TRLA).

tro del cual el concesionario podrá regar unas superficies u otras⁷⁶. Consecuentemente, la excepción que el contrato de cesión representa al principio de especialidad de las concesiones de aguas es clave y justificadora de la introducción del mencionado contrato. En este sentido, excepcionar el tradicional principio de especialidad en el uso del agua para regadío permitiendo regar con las aguas cuyo derecho se transmite predios distintos de los que figuren en la concesión es clave en la medida en que permite poner en circulación un gran volumen de aguas, pues los usos para regadío representan el mayor porcentaje de las aguas utilizadas en España.

Ahora bien, la adecuada comprensión de lo expuesto líneas arriba requiere primeramente conocer el contrato de cesión de derechos al uso privativo de las aguas. Esta figura se introduce en nuestro Ordenamiento Jurídico con la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley de Aguas, de 2 de agosto, y se presenta como uno de los instrumentos más novedosos de entre todos los recogidos en aquella Ley que tienden a la redistribución de los recursos hídricos, con la finalidad de optimizar socialmente su uso. Sobre la base de su regulación legal y reglamentaria contenida en los artículos 67 y siguientes del TRLA y 343 y siguientes del RDPH se puede definir el contrato de cesión de derechos al uso privativo del agua como “aquel contrato en virtud del cual los concesionarios o titulares de derechos al uso privativo del agua ceden, con carácter temporal, la totalidad o parte de los derechos de uso que les correspondan a otro concesionario o titular de derechos de igual o mayor rango que el suyo, previa autorización administrativa y pudiendo mediar contraprestación económica y permaneciendo en todo caso la titularidad de la concesión cedente”^{75bis}.

Como se desprende claramente del concepto reproducido, el contrato de cesión está reservado exclusivamente a un círculo cerrado de sujetos: los concesionarios o titulares de algún derecho al uso privativo del agua, entendiendo por tales a los concesionarios de aguas superficiales y subterráneas y a los titulares de aprovechamientos temporales de aguas privadas inscritos en el Registro de aguas conforme a la disposición transitoria segunda y tercera del TR-

^{75bis} Un estudio más detallado del contrato de cesión puede verse NAVARRO CABALLERO, T.M., *Los instrumentos de gestión...* ob. cit., p. 185 y ss.

⁷⁶ “Como puede comprenderse, —afirma EMBID— sólo si las aguas con destino a regadío pueden regar predios distintos de aquellos a los que originariamente estaban destinadas, tiene sentido sustantivo la introducción de este tipo de regulación” (EMBID IRUJO, A., “Evolución del Derecho y la Política...”, ob. cit., p. 78).

LA⁷⁷. El cesionario habrá de ser además titular de un derecho de igual o superior rango que el del cedente, según el orden de preferencias de usos establecido en el plan hidrológico de la cuenca o, en su defecto, en el artículo 60 del TRLA; y sólo por razones de interés general se permite al Ministro de Medio Ambiente alterar la citada prelación. Qué duda cabe que estas limitaciones subjetivas reducen considerablemente los posibles beneficiarios de los recursos hídricos a través del contrato de cesión que, consecuente y previsiblemente, se celebrará entre los titulares de un mismo uso. Sin embargo, resultan adecuadas a la finalidad que el contrato de cesión persigue toda vez que éste representa un instrumento de reasignación de caudales ya concedidos, y no sería de recibo que se convirtiera en un mecanismo que pudiera originar una nueva demanda del recurso.

De otro lado, los caudales cedidos no podrán superar el volumen realmente utilizado por el cedente durante los últimos cinco años, sin que el valor resultante en ningún caso pueda superar al fijado por el Organismo de cuenca en función de la situación hidrológica de cada año⁷⁸; por lo tanto, únicamente se podrá ceder la totalidad de los caudales en el supuesto de que el cedente viniera utilizándolos efectivamente todos. Ahora bien, entiendo que esta limitación objetiva previsiblemente incitará al despilfarro inicial para de este modo engrosar el volumen realmente utilizado y, en consecuencia, cedible, y, además, será de difícil determinación, ante el conocimiento parcial o no exhaustivo de los aprovechamientos del recurso por parte de la Administración hidráulica⁷⁹.

⁷⁷ Artículo 343.2 del RDPH. No podrán, sin embargo, celebrar el contrato de cesión los titulares de concesiones a precario ni los titulares de las autorizaciones especiales a las que se refiere el artículo 59.4 del TRLA. Los concesionarios de carácter no consuntivo solamente podrán ceder sus derechos para usos que tengan tal consideración. Además, los titulares de derechos incluidos en el Catálogo de aprovechamientos de aguas privadas no pueden celebrar el contrato salvo que transformen su derecho en una concesión de aguas públicas e insten su inscripción en el Registro de aguas (artículo 343.3 y 4 del RDPH).

⁷⁸ Cfr. artículos 69 del TRLA y 345 del RDPH.

⁷⁹ El conocimiento parcial que la Administración hidráulica tiene de los recursos hídricos que ha de gestionar se puede constatar de algunos datos ofrecidos por el Libro Blanco del Agua según el cual, de un total de más de medio millón de aprovechamientos estimados en las cuencas intercomunitarias (547.866), sólo están declarados algo más de la mitad (323.403), y de ellos, a su vez, sólo están inscritos algo menos de la mitad (161.953). Véase el *Libro Blanco del Agua*, cit., p. 459.

El contrato de cesión celebrado por escrito en los términos indicados en el artículo 344.1 del RDPH habrá de inscribirse necesariamente por el Organismo de cuenca en el Registro de Aguas, y posterior y facultativamente en el de la Propiedad⁸⁰. Esta circunstancia es de suma importancia puesto que la inscripción registral constituye el medio de prueba de la existencia y situación de los contratos de cesión suscritos por el concesionario⁸¹.

Finalmente, el contrato se trasladará al Organismo de cuenca en los quince días siguientes a su firma para que sea autorizado, sin que hasta entonces produzca efectos entre las partes. La autorización administrativa puede recaer en virtud de silencio administrativo si transcurridos un máximo de dos meses desde la notificación efectuada al Organismo de cuenca éste no formula oposición a la cesión⁸². Una vez autorizado el contrato de cesión comenzará a producir efectos siendo el más importante el que la titularidad de la concesión del cedente permanece inalterada. Esta circunstancia convierte al contrato en un instrumento apropiado para afrontar aquellas situaciones de desajuste hídrico coyuntural, quedando la modificación o la transmisión definitiva de la concesión como remedio a las situaciones deficitarias estructurales que requieran actuaciones de carácter definitivo.

2.2. Utilización del contrato de cesión por las comunidades de regantes

En la medida en que, por imperativo legal, los usuarios del dominio público hidráulico han de estar constituidos en comunidades de usuarios surge una nueva cuestión respecto a la cesión de los caudales⁸³. En concreto, tratándose de las comunidades de regantes se plantea quién tiene la capacidad para celebrar el contrato de cesión (si la comunidad misma o sus comuneros), y si éste podrá tener lugar entre miembros de una misma comunidad de regantes. La respuesta al interrogante anterior exige atender al tipo de comunidad de que se trate: en primer lugar, en el supuesto de las comunidades de regantes de una misma toma o concesión a que se refiere el artículo 81 del TRLA y de acuerdo con el artículo 343.5 del RDPH los acuerdos entre sus miembros celebrados para la utilización del agua asignada a cada uno de ellos co-

⁸⁰ Véanse los artículos 68.4 del TRLA y 350 del RDPH.

⁸¹ En este sentido, el artículo 191.1 del RDPH.

⁸² Artículos 68.2 del TRLA y 347.2 del RDPH.

⁸³ *Vid.* artículos 81, 87 y 88 del TRLA y 198 y siguientes del RDPH.

mo miembros de la comunidad concesionaria —como los acuerdos sobre turno de riego— se consideran como actos internos —si a ello no se oponen las ordenanzas y estatutos de la propia comunidad—, y no están sujetos a lo establecido en la sección reguladora del contrato de cesión. Entiendo que lo anterior no es obstáculo para que los comuneros interesados en ceder o adquirir caudales lleguen a un acuerdo de cesión con miembros de otra comunidad siempre que lo comuniquen a las comunidades respectivas para que suscriban el contrato de cesión, pues ellos no podrán celebrarlo por sí mismos ya que la titular de la concesión es la comunidad de regantes.

En segundo término, podrán celebrar el contrato de cesión entre sí y por ellos mismos los miembros de las comunidades de usuarios de aguas subterráneas —de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero— y las comunidades de usuarios de aprovechamiento conjunto de aguas superficiales y aguas subterráneas⁸⁴. Respecto de ambas dice el artículo 343.6 del RDPH que en las comunidades de usuarios constituidas con arreglo a los artículos 87 y 88 del TRLA son titulares de derechos cada uno de los usuarios que tenga inscrito su derecho en el Registro de Aguas. En consecuencia, serán los comuneros quienes podrán celebrar el contrato de forma independiente de la comunidad de la que forman parte, ya con miembros de su misma comunidad de usuarios, ya con miembros de otra distinta a la que pertenezcan. En este caso es cuando cobra sentido lo dispuesto en el artículo 68.1 del TRLA que impone a los contratantes la obligación de poner los contratos de cesión en conocimiento, precisamente, de las comunidades de usuarios a las que pertenezcan cedente y cesionario mediante traslado de la copia del contrato en el plazo de 15 días des-

⁸⁴ Unas y otras se regulan en los artículos 87 y 88 del TRLA. El primero de los artículos citados obliga a los usuarios de una misma unidad hidrogeológica o de un mismo acuífero a constituir una comunidad de usuarios a requerimiento del Organismo de cuenca, que determinará sus límites y el sistema de explotación conjunta de las aguas. La misma obligación impone el número 2 del citado artículo a los usuarios de un acuífero declarado sobreexplotado o que se encuentre en riesgo de estarlo. Ha de señalarse en este punto que el concepto administrativo de unidad hidrogeológica no coincide con el concepto físico de acuífero. En efecto, un acuífero debe entenderse como una formación geológica capaz de almacenar y transmitir agua mientras que unidad hidrogeológica está formada por uno o más acuíferos que se agrupan a efectos de conseguir una racional y eficaz administración del agua, cuyos límites pueden incluir también porciones del territorio donde no existen acuíferos (LIBRO BLANCO DEL AGUA, Ministerio de Medio Ambiente, 2000, p. 131). Actualmente existe una definición legal de acuífero contenida en el artículo 40 *bis* del TRLA, apartado *d*) en virtud de la cual a los efectos de la planificación hidrológica y de la protección de las aguas se entiende por acuífero una o más capas subterráneas de roca o de otros estratos geológicos que tienen la suficiente porosidad y permeabilidad para permitir ya sea un flujo significativo de aguas subterráneas o la extracción de cantidades significativas de aguas subterráneas.

de su firma. En efecto, tal obligación es consecuencia inmediata de que los miembros de estas comunidades gozan de libertad para llegar a un acuerdo de cesión sin tener que contar con la comunidad y sólo cuando lo hayan formalizado es cuando lo deben poner en conocimiento de aquélla⁸⁵.

La referencia a uno de los contratos de cesión de mayor importancia últimamente celebrado reflejará la problemática planteada al comienzo del epígrafe. La envergadura del contrato de cesión suscrito el 10 de febrero de 2006 entre el Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura y la comunidad de regantes del Canal de Estremera (Madrid) en el alto Tajo deriva del ámbito territorial al que afecta (las confederaciones hidrográficas del Tajo y Segura) así como del volumen de caudal cedido (31.2 hectómetros cúbicos de agua por un total de 5.761.700 euros). Su celebración permitió constatar cómo una de las cuestiones más polémicas del mismo fue la relativa a la capacidad legal de las partes para otorgarlo, especialmente del Presidente del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura. En efecto, el informe de la Consejería de Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha incidía en la falta de capacidad del Presidente del Sindicato Central para intervenir como cesionario al entender que éste no podía obligarse económicamente en nombre de todos y cada uno de sus integrantes, puesto que esto privaría de poder decisorio individual a las distintas comunidades de regantes y usuarios individuales. Esta alegación fue sin embargo salvada tanto por la Dirección General del Agua del Ministerio como por el Informe de la abogacía del Estado por entender que la representación de la comunidad cedente y del Sindicato la ostentan el Presidente de una y otro, estando ambos facultados para su otorgamiento en virtud de acuerdos de las respectivas juntas de gobierno (en el caso del Sindicato, de la junta general y posteriormente de la junta de gobierno, *ex* artículo 220 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico), además de que por el artículo 221 del mismo texto corresponde al Presidente actuar en nombre y representación de la Junta de Gobierno en toda clase de asuntos propios de la competencia de la misma. Por lo tanto, puede entenderse suficientemente representada la voluntad de los miembros usuario del SCRATS en la figura de su Presidente, para lo que además fue autorizado en virtud de sendos acuerdos de la Junta General y de Gobierno.

⁸⁵ A partir de la recepción de la copia del contrato y en un plazo de quince días, las comunidades de usuarios implicadas podrán formular ante el Organismo de cuenca las alegaciones que estimen convenientes sobre la cesión contratada. Estas alegaciones podrán ser replicadas por los contratantes en el trámite de audiencia que el Organismo de cuenca les concederá antes de autorizar el contrato de cesión. Vid. artículos 344 a 346 del RDPH.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MOYA, F.: “Sobre las aguas de dominio público y de dominio privado”, *Revista de Administración Pública*, núm. 4, 1951.

ARIÑO ORTIZ, G., SASTRE BECEIRO, M.: *Leyes de aguas y política hidráulica en España*, Comares, Granada, 1999.

___: “Los mercados de aguas como forma de gestión”, NUNO GRANDE, PEDRO ARROJO AGUDO, JAVIER MARTÍNEZ GIL (coords.), *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la Directiva Marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre planificación y gestión de aguas, Zaragoza, Institución “Fernando el Católico”, 2001.

___: *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*, Comares, Granada, 2004.

ARIÑO ORTIZ, G.: *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Marcial Pons, Madrid, 1993.

___: “La implantación de un mercado del agua en España”, *Privatización y liberalización de servicios*, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, Universidad Autónoma de Madrid. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

AA. VV.: *El agua en España. Propuestas de futuro*, Ediciones del oriente y del mediterráneo, Madrid, 2004.

BOLEA FORADADA, J. A.: *Las Comunidades de regantes*, Comunidad General de Usuarios del Canal Imperial de Aragón, Zaragoza, 1998.

CARO-PATÓN CARMONA, I.: *El derecho a regar. Entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

DEL SAZ, S.: *Aguas subterráneas, aguas públicas (el nuevo Derecho de Aguas)*, Marcial Pons, Madrid, 1990.

___: “¿Cuál es el contenido de los derechos privados sobre las aguas subterráneas?”, en DEL SAZ, S., FORNÉS, J. M., Y RAMÓN LLAMAS, M., *Régimen jurídico de las aguas subterráneas*, Fundación Marcelino Botín, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

EMBID IRUJO, A: “La evolución del derecho de aguas y las características de la actual problemática del agua”, *El nuevo Derecho de aguas: las obras hidráulicas y su financiación*, Civitas, Madrid, 1998.

___: “La evolución del Derecho y la Política del agua en España”, *Revista de Administración Pública*, núm. 156, 2001.

___: *El Derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio*, Tomo I, Civitas, Madrid, 2002.

___: “Regadío y Derecho. Reflexiones sobre algunos problemas jurídicos actuales”, *Justicia Administrativa*, núm. 20, 2003.

FANLO LORAS, A.: *Las Confederaciones hidrográficas y otras Administraciones hidráulicas*, Civitas, Madrid, 1996.

___: *La gestión de agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Colección Jurídica, núm. 16, Universidad de La Rioja, 2001.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., TOLEDO JAÚDENES, J., Y ARRIETA ÁLVAREZ, C.: *Comentarios a la Ley de Aguas*, Civitas, Madrid, 1987.

GUAITA, A.: *Derecho Administrativo: aguas, montes, minas*, Civitas, Madrid, 1986.

LEY 46/1999, DE 13 DE DICIEMBRE, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 29/1985, DE 2 DE AGOSTO, DE AGUAS. Trabajos Parlamentarios, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 2000.

LIBRO BLANCO DEL AGUA, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000.

LÓPEZ MENUDO, F.: “La concesión de aguas públicas y sus posibles modificaciones”, *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 77, 1993.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: “La fórmula ‘cuestiones de hecho’ como delimitadora de la competencia de los jurados de riego. (Reflexiones críticas a propósito del Decreto de competencias 2993/1970)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 65, 1971.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Aguas públicas y obras hidráulicas*, Tecnos, Madrid, 1966.

___: *Derecho de Aguas*, Civitas, Madrid, 1997.

- MARTÍNEZ MARÍN, A.: “Una Comunidad de regantes multiseccular y excepcional: La Junta de Hacendados de la Huerta de Murcia”, *III Congreso Mundial de Derecho y Administración de Aguas*, Alicante, 1989.
- MERINO DE DIEGO, A.: “Las comunidades de regantes ante el reto de la Directiva Marco de aguas”, *Una cita europea con la nueva cultura del agua: la directiva marco. Perspectivas en Portugal y España*, II Congreso Ibérico sobre planificación y gestión de aguas, Oporto, 2000.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “La concesión demanial: significado histórico y actual”, *Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo*, Thomson-Civitas, Navarra, 2005.
- NAVARRO CABALLERO, T.M.: *Los instrumentos de gestión del dominio público hidráulico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- ___: “La intervención administrativa en el contrato de cesión y en los centros de intercambio de derechos al uso privativo del agua”, *Los mercados del agua*, MELGAREJO MORENO, MOLINA GIMÉNEZ, Aranzadi, Navarra, 2005.
- PÉREZ PÉREZ, E.: *Legislación y Administración del agua en España*, Editorial Regional de Murcia, Murcia, 1981.
- ___: *Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua*, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia, Murcia, 1991.

La nueva Corporación RTVE y el “servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado”. Una aproximación crítica a la Ley 17/2006, de 5 de junio

Manuel Fernández Salmerón

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Murcia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA LEY 17/2006 EN EL CONTEXTO DE UN ANUNCIADO “PLAN DE REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL”; II. POSICIÓN QUE VIENE A OCUPAR LA NUEVA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y PRETERICIÓN EN ELLA DE ALGUNAS DE LAS PROPUESTAS ESENCIALES FORMULADAS POR EL CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO; III. OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA LEY 17/2006 Y VALORACIÓN CRÍTICA SOBRE LA IDONEIDAD DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA SU CONSECUCCIÓN; *III.1. Medidas destinadas a la mejora de la situación financiera de la nueva Corporación: el “Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE”*; *III.2. Medidas destinadas a operar una intensificación de la independencia y neutralidad políticas de RTVE*; IV. LOS SUJETOS PRESTADORES Y EL “SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO”; *IV.1. La nueva “Corporación RTVE, S.A.” y sus sociedades. Naturaleza y régimen jurídico básico*; *IV.2. Contenido y alcance del “servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado”*; V. LA PRODUCCIÓN, LA PROGRAMACIÓN Y EL CONTROL DE LA NUEVA CORPORACIÓN RTVE, S.A.; VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. LA LEY 17/2006 EN EL CONTEXTO DE UN ANUNCIADO “PLAN DE REFORMA DEL SECTOR AUDIOVISUAL”

En línea con el compromiso adquirido en su programa electoral, el Ejecutivo socialista presidido por José Luis Rodríguez Zapatero aprobó inmediatamente después de acceder al poder el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril, por el que se creaba el Consejo para la reforma de los medios de comu-

nicación de titularidad del Estado. Dicho consejo o, como pronto se le denominó, “Comité de sabios”¹ preparó, a lo largo de nueve meses, un informe sobre la reforma de Radiotelevisión Española (RTVE) que el Consejo de Ministros se comprometió a aplicar “sustancialmente” en una segunda fase que se abriría con la promulgación de una nueva Ley reguladora de los medios estatales de radio y televisión (artículo 2 Real Decreto 744/2004). Dicho texto normativo fue finalmente el aprobado mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal (LRTE), a cuyo análisis crítico en lo fundamental nos aplicamos en este trabajo.

En las previsiones avanzadas por el Gobierno, este instrumento normativo había de ser completado mediante la promulgación de otras dos normas de gran alcance: la Ley General Audiovisual y la Ley de creación del Consejo Estatal de los Medios Audiovisuales, en tanto que medidas enmarcadas en el denominado “Plan de Reforma del Sector Audiovisual”. No obstante, de la primera de ellas –que, habida cuenta el caos y la dispersión normativa ya proverbiales en el sector, debería en buena lógica haber inaugurado la serie– no se conoce a día de hoy (diciembre de 2007) iniciativa formal alguna del Ejecutivo enderezada a su tramitación y aprobación.

A pesar de los reiterados avances de la prensa, idéntica conclusión procede respecto de la segunda de las normas anunciadas², a pesar de que la LRTE parece adelantar como un hecho la próxima creación de dicho Consejo al someter a RTVE al control específico de la “autoridad audiovisual”³, no pudiendo interpretarse que bajo tan genérica y enigmática denominación se oculte la tradicional estructura burocrática que, en el seno de la Administración General del Estado, ha venido desempeñando las tareas de policía, supervisión y control del sector audiovisual⁴.

¹ Presidido por el filósofo Emilio Lledó e integrado por Emilio Bustamante Garrido, Victoria Camps Cervera, Fernando González Urbaneja y Fernando Fernández Savater.

² Al parecer en estado de anteproyecto durante los últimos meses, ha estado accesible, no obstante, en algún momento un texto oficial provisional –cuyo grado de actualización, sin embargo, ignoramos– disponible en la dirección electrónica de alguna organización sindical con presencia en la Corporación.

³ Artículo 40 LRTE.

⁴ Interpretación que excluye la propia Exposición de Motivos de la Ley cuando señala que la misma “[...] refuerza la intervención del Parlamento y prevé la supervisión de su actividad (la de RTVE) por una autoridad audiovisual independiente”. Los paréntesis son nuestros.

II. POSICIÓN QUE VIENE A OCUPAR LA NUEVA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y PRETERICIÓN EN ELLA DE ALGUNAS DE LAS PROPUESTAS ESENCIALES FORMULADAS POR EL CONSEJO PARA LA REFORMA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO

Como iremos comprobando sucesivamente, la LRTE ha alterado sensiblemente la naturaleza y el panorama organizativo de la radiotelevisión gestionada por el Estado. En realidad, ello es debido en gran medida a la pretensión de constituir dicha norma en el vértice del sistema normativo regulador del entero sector radiotelevisivo nacional, al menos –es de suponer– en tanto no se materialicen las iniciativas legislativas anteriormente mencionadas y, sobre todo, la aprobación de la Ley General Audiovisual.

En lógica con tal pretensión, la LRTE deroga la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión (ERTV), que ha estado vigente durante más de 25 años. No obstante y a pesar de lo dicho, lo cierto es que la nueva Ley opera sobre el ERTV una suerte de abrogación selectiva, al disponer que *Se deroga la Ley 4/1980, de 10 de enero, por la que se aprueba el Estatuto de la Radio y la Televisión. No obstante dicha Ley seguirá siendo de aplicación a los efectos previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión, y en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada* (disposición derogatoria única LRTE). Por de pronto, ello parece implicar, sobre todo, que siguen siendo aplicables a los operadores que prestan servicios al amparo de dichas Leyes los principios inspiradores de la actividad recogidos en el artículo 4 ERTV.

Esta singular derogación del ERTV por parte de la nueva Ley no deja de suscitar algunos inconvenientes, entre los que cabe destacar, como se verá más adelante, el cuestionable sometimiento de los distintos agentes del sector a principios rectores de su actividad en buena parte diversos, lo que no parece tener demasiado sentido. En realidad, los operadores destinatarios de las Leyes 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión (LTCT) y 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada (LTP) son todos los existentes en el ámbito de la difusión televisiva aérea excepto la propia RTVE⁵ y, paradójicamente, todos ellos son gestores de un servicio público en la misma medida que el ya extinto Ente público.

⁵ Esto es, las sociedades gestoras de terceros canales autonómicos; los operadores privados de ámbito nacional cualquiera que sea su modalidad técnica de emisión, analógica y/o digital; los concesionarios de ámbito autonómico y los prestadores del servicio de televisión local por ondas terrestres. Entre otros preceptos, así se deriva del artículo 4 del Reglamento general de prestación del servicio de televisión digital terrestre, aprobado mediante Real Decreto 945/2005, de 29 de julio.

La única explicación, escasamente convincente en todo caso, para la prórroga de vigencia de los principios rectores de la actividad contenidos en el ERTV en relación con los operadores del sector distintos de RTVE podría encontrarse en la previsión de que la futura Ley General Audiovisual establezca, con carácter básico, unos genéricos principios de actuación comunes a la totalidad de los operadores, permaneciendo los recogidos en la LRTE aplicables exclusivamente a la nueva Corporación.

Por otra parte, a pesar de la grandilocuente proclamación que en sentido contrario lleva a cabo la Exposición de Motivos de la nueva norma⁶, en verdad sus discordancias finales respecto de las principales propuestas del mencionado “Comité de sabios” son considerables. Así, en relación con la figura del *Presidente del Consejo de Administración y de la Corporación*, el informe del Consejo proponía un sistema próximo al adoptado en relación con la BBC británica: selección por mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo de Administración, previo procedimiento competitivo entre profesionales de reconocido prestigio del sector audiovisual e informe del Consejo Audiovisual del Estado, y mandato de cinco años. La solución legal finalmente adoptada ha sido la del nombramiento por el Consejo de Administración de aquel consejero que a su vez sea designado por el Congreso de los Diputados por mayoría de dos tercios, siendo la duración de su mandato –como la de los restantes consejeros– de seis años.

Sin ánimo de exhaustividad, una desviación semejante se ha producido en relación con la propia configuración del *Consejo de Administración* de la Corporación. El Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado propuso que este órgano estuviera integrado por un total de ocho miembros, designados a partes iguales por el Congreso, el Senado (en ambos casos, por mayoría de dos tercios), los sindicatos más representativos de RTVE y el Consejo Audiovisual del Estado. La LRTE, por el contrario, diseña un órgano de doce miembros –como el previsto en el ERTV–, ocho designados por el Congreso (dos de ellos a propuesta de *los dos sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la Corporación RTVE y sus sociedades*) y cuatro por el Senado, debiendo obtener todos ellos el respaldo de una mayoría de dos tercios de la cámara que corresponda.

⁶ “La Ley recoge las principales propuestas del informe elaborado por el Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado creado por el Real Decreto 744/2004, de 23 de abril”.

Además, la propia Ley ha intentado acomodar la composición de este órgano a ciertos principios o ideales desarrollados en normas posteriores, lo que en cierta medida pudiera conducir a un forzamiento de los criterios electivos esenciales previstos en la LRTE. Es el caso paradigmático del llamamiento que realiza el artículo 10.1 LRTE a que su composición se ajuste al principio de paridad entre hombre y mujeres. Es necesario resaltar que no contiene ninguna referencia parecida a la vigente Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, aunque debe tomarse conciencia de que la imposición a las Cámaras de este o similar criterio rector en la selección de los consejeros operaría eventualmente como un correctivo nada desdeñable del principio esencial –y coherente con las intenciones declaradas en la propia Ley– que debe presidir, según la LRTE, esos nombramientos y que se deriva de su artículo 11.1 cuando se refiere a que los mismos se llevarán a cabo [...] *entre personas de reconocida cualificación y experiencia profesional*⁷.

Parecidos desajustes han tenido lugar en relación con aspectos tales como el régimen de la publicidad en la televisión estatal o la organización empresarial de la Corporación, en cuyo análisis detallado, sin embargo, no parece procedente que nos detengamos ahora, sin perjuicio de que algunos de ellos sean abordados sucesivamente.

III. OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE LA LEY 17/2006 Y VALORACIÓN CRÍTICA SOBRE LA IDONEIDAD DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA SU CONSECUCCIÓN

Como se señala expresamente en la Exposición de Motivos de la LRTE, han sido sus pretensiones esenciales, fundamentalmente, el saneamiento de la situación financiera de la radio y la televisión estatal, lastrada por una deuda de más de 7.500 millones de euros, así como el intento de superar de una vez la acusación más grave que ha perseguido la actividad del hasta hoy ente público desde los inicios del vigente régimen constitucional: la de constituir un aparato propagandístico al servicio del grupo político en el poder. Para ello, se modifican, sobre todo, tanto la organización de RTVE como su sistema de financiación en los términos que veremos a continuación –siempre en la medida en que resulte instrumental al análisis del concepto de servicio público patrocinado por la nueva Ley–.

⁷ Vid. asimismo los artículos 10.1 y 14 LRTE.

III.1. Medidas destinadas a la mejora de la situación financiera de la nueva Corporación: el “Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE”

Por lo que se refiere a la primera de las razones justificativas de la nueva norma, la gravísima situación financiera de la organización radiotelevisiva del Estado, en la gravísima situación financiera del ente, en realidad la misma ha pretendido ser paliada a través de un instrumento ajeno aunque complementario a la Ley, el denominado “Plan de Saneamiento y Futuro de RTVE”, diseñado conjuntamente por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI), *holding* estatal del que depende el otrora ente público y sus sociedades, y la propia Dirección de RTVE⁸⁸.

Entre las medidas racionalizadoras propuestas en el mencionado plan se contemplan, fundamentalmente, la reducción de las desconexiones territoriales tanto en televisión (“La 2”) como en radiodifusión sonora (“Radio 5”); la supresión de las actuales emisiones en catalán, lo que conllevará la adopción de decisiones tales como el cierre de “Ràdio 4” y el cese de los programas

⁸ En realidad, dicho plan afirma constituir la ejecución de un mandato legal contenido en la disposición adicional 35ª de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, en la que se condicionó la percepción de las transferencias previstas en la propia Ley a favor del entonces ente público a la suscripción de un convenio entre este y el Estado, dotado de una serie de contenidos explicitados en dicha disposición, a saber:

a) *Las medidas de racionalización de costes, de mejora de la productividad y de reorganización o reestructuración técnica de la explotación económica, los límites publicitarios adicionales a los previstos con carácter general en la Ley 25/1994, asumidos en el marco de la prestación del servicio público, los objetivos de la política de personal y las prioridades en la ejecución de tales objetivos y medidas.*

b) *Los objetivos de política comercial, las previsiones de optimización de los ingresos y las medidas a implantar en el ejercicio para su consecución.*

c) *La cifra máxima de pérdidas, antes de subvenciones, en el año 2006 para el grupo consolidado de RTVE.*

d) *Elaboración de un modelo para la financiación del servicio público de la radio y la televisión de titularidad estatal, en concordancia con los criterios comunitarios establecidos sobre esta materia. Dicho modelo tendrá como objetivo definir e implantar un marco económico financiero de alcance plurianual basado, fundamentalmente, en los siguientes principios:*

1) *La adecuación de la estructura organizativa, central y territorial, así como de la organización de los medios y recursos materiales y humanos y de los modelos de programación para conseguir una gestión eficaz y eficiente del servicio público.*

2) *La racionalización de los gastos y la mejora de los ingresos.*

3) *Los procedimientos de seguimiento y control del plan, así como sus mecanismos correctores.*

e) *Los criterios para la efectiva disposición de la subvención condicionada de acuerdo con los objetivos definidos en el convenio.*

f) *Efectos que han de derivarse del incumplimiento de los compromisos acordados.*

en catalán de “La 2” de TVE; el establecimiento de severas limitaciones a la producción de programas de los centros territoriales, los cuales contarán su actividad a la emisión de un informativo diario de treinta minutos y al desarrollo de funciones de corresponsalía de los servicios informativos centrales de la corporación; así como la transformación del centro de producción de Canarias en un centro territorial más.

Mención aparte merecen algunas de las medidas adoptadas en materia de *personal*, criticadas desde ciertos ámbitos políticos y profesionales, entre las que destaca la de conceder numerosas prejubilaciones y bajas incentivadas enderezadas a reducir la plantilla de RTVE en condiciones ciertamente ventajosas para los afectados y, en consecuencia, muy gravosas para el Erario público⁹. El acuerdo sobre el plan de saneamiento en este punto –que quedó inicialmente pendiente de un refrendo por parte de la plantilla anunciado para el día 7 de septiembre de 2006¹⁰– contempla que las prejubilaciones afecten a los trabajadores que, a 31 de diciembre de 2008, cuenten con más de 52 años y hayan tenido contrato fijo en RTVE durante seis años, garantizando la percepción, hasta que se alcancen los 65 años de edad, de una cuantía que oscilará entre el 80 y el 90 por 100 del salario bruto de la última anualidad.

III.2. Medidas destinadas a operar una intensificación de la independencia y neutralidad políticas de RTVE

El segundo de los objetivos confesados de la LRTE consiste, como ya hemos señalado, en implementar un diseño organizativo y un sistema electivo

g) Control por el Ministerio de Economía y Hacienda de la ejecución del convenio y de los resultados derivados de su aplicación y las medidas necesarias para asegurar su efectividad.

Puede accederse al contenido del Plan aprobado por los sindicatos en <<http://www.apli.net/pdf/Plan%20Saneamiento/acuerdo%20marco%2012%20julio.pdf>>. Al igual que los restantes enlaces electrónicos incluidos en este trabajo, el anterior ha sido consultado por última vez el 15 de noviembre de 2007.

⁹ La intención ha sido la de prescindir de 4.150 empleos mediante la utilización de estas dos vías, limitando de ese modo la plantilla a 6.400 trabajadores.

¹⁰ Y que, efectivamente, se convocó para tal fecha por los sindicatos con representación en el comité general intercentros de RTVE (“Comisiones Obreras” –CC.OO.–, “Unión General de Trabajadores” –U.G.T.–, “Asociación Profesional Libre e Independiente” –A.P.L.I.– y “Unión Sindical Obrera” –U.S.O.–). Tras su celebración, el refrendo arrojó un respaldo mayoritario al “Acuerdo para la constitución de la corporación RTVE”, suscrito en julio de 2006 entre dichas centrales sindicales representativas y las Direcciones de RTVE y la SEPI.

y/o selectivo de los responsables de los máximos órganos de la Corporación RTVE tal que permita desterrar definitivamente la sombra de parcialidad política e ideológica que sistemáticamente ha perseguido a esta entidad desde su mismo nacimiento. Para lograrlo, la lógica más elemental hubiera postulado la mayor desvinculación posible (dentro de unos límites “deseables”, claro) de ciertas instancias tanto políticas como ideológicas. Sin embargo, el resultado final de este diseño normativo no acredita, contrariamente, que se haya operado tal desvinculación, sino más bien un cierto reforzamiento de la misma.

La distinción entre instancias “políticas” e “ideológicas” es intencionada en nuestro discurso. En efecto, si bien es cierto que, por un lado, se reproduce de nuevo en esta Ley el nombramiento parlamentario de los miembros del Consejo de Administración de RTVE, en los términos que hemos examinado en el apartado II, también lo es que, por otro, ha tenido acceso a la nueva norma una tendencia a la consolidación de la asimetría entre los dos grandes bloques ideológicos tradicionales que, aun pudiendo pasar inadvertida, cuenta con posibilidades muy reales de prevalecer sobre las eventuales mayorías parlamentarias.

En este sentido, repárese en que de los ocho consejeros que corresponde nombrar al Congreso de los Diputados, dos deben serlo forzosamente de entre aquellos que propongan *los dos sindicatos más representativos a nivel estatal con implantación en la Corporación RTVE y sus sociedades* (artículo 11.2 LRTE). A nadie escapa la neta impronta ideológica y la fuerte vinculación política –incluso partidista– que las organizaciones sindicales tienen en nuestro país, lo que determina, en consecuencia, que el que podríamos denominar “bloque político-ideológico progresista” o “de izquierdas” cuente invariablemente con un plus de partida de cara a la composición de este decisivo órgano colegiado (al que corresponden funciones trascendentales en el gobierno de la entidad y de sus sociedades, como ya hemos analizado), con independencia, insistimos, de la contingencia propia de la aritmética parlamentaria. No se alcanza a comprender, además, el por qué de ese exceso de protagonismo sindical, cuando el mismo podía haberse reconocido, tal vez con mayor legitimidad, a otros colectivos sociales implicados, como las asociaciones de televidentes y radioyentes.

Otra más que probable vía para la intromisión ideológica en el desempeño de las labores periodísticas son los polémicos *Consejos de Informativos*, contemplados en el artículo 24 LRTE y cuyas *normas de organización* (término que comprende, entre otros decisivos extremos, la composición) y *funcionamiento*

–nada menos– corresponderá establecer, precisamente, al Consejo de Administración de RTVE. Finalmente, conviene en este mismo sentido prestar atención al órgano “de participación de la sociedad en la Corporación” (artículo 23 LRTE), el *Consejo Asesor*, y a su heteróclita aunque meditada composición¹¹.

IV. LOS SUJETOS PRESTADORES Y EL “SERVICIO PÚBLICO DE RADIO Y TELEVISIÓN DE TITULARIDAD DEL ESTADO”

IV.1. La nueva “Corporación RTVE, S.A.” y sus sociedades. Naturaleza y régimen jurídico básico

Una de las primeras decisiones con trascendencia que adopta la LRTE es la de consagrar un *nuevo* servicio público al que denomina *de radio y televisión*

¹¹ Los paréntesis insertados en la cursiva son nuestros.

El artículo 23 LRTE dispone que *1. El Consejo Asesor es el órgano de participación de la sociedad en la Corporación RTVE.*

2. El Consejo Asesor estará compuesto por un total de quince miembros, designados de la siguiente forma: Tres consejeros por el Consejo Económico y Social.

Dos consejeros por el Consejo de Consumidores y Usuarios.

Un consejero por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Un consejero por el Consejo de la Juventud de España.

Un consejero por el Instituto de la Mujer.

Un consejero por las entidades representativas de las personas con discapacidad.

Un consejero por el Consejo General de la Emigración.

Un consejero por la Academia de las Artes y las Ciencias Televisivas.

Un consejero por la Academia de las Artes Cinematográficas.

Un consejero designado por el Consejo de Coordinación Universitaria entre expertos del mundo académico en materias de Ciencias Sociales y Comunicación.

Un consejero designado por las entidades representativas de los anunciantes.

Un consejero por las entidades representativas de periodistas de ámbito estatal.

3. Son competencias del Consejo Asesor las siguientes:

a) Asesorar al Consejo de Administración de la Corporación RTVE en las orientaciones generales de la programación.

b) Informar sobre los criterios y normas que garanticen el derecho de acceso de los grupos sociales significativos en función de su relevancia social, representatividad y ámbito de actuación.

c) Informar sobre la propuesta de los contratos-programa con el Estado y de las líneas de programación, así como en el establecimiento de las normas de admisión de publicidad.

d) Informar a petición del Consejo de Administración sobre cualesquiera asuntos que se sometan a su consideración.

4. El Consejo Asesor será convocado por el Consejo de Administración, al menos cada tres meses, así como cuando sea preceptivo su pronunciamiento.

5. La condición de miembro del Consejo Asesor no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración.

de titularidad del Estado (artículo 1 LRTE) y al que califica nada menos que como “esencial”, adjetivación que no resulta, desde luego, desconocida en la disciplina jurídica de nuestro sector sector audiovisual. La gestión directa de ese servicio se encomienda a la que a partir de ahora se denomina “«Corporación de Radio y Televisión Española, S.A.», Corporación RTVE”, cuya naturaleza es la de *sociedad mercantil estatal con especial autonomía*, prevista en el apartado 3 de la disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), dotada de personalidad jurídica y de plena capacidad, adoptando la forma jurídica de la sociedad anónima de titularidad íntegramente estatal¹². El sistema de fuentes aplicable a la Corporación pasa, en primer lugar, por la propia LRTE y sus estatutos sociales, en segundo lugar por la legislación audiovisual¹³ y por las normas reguladoras de las sociedades mercantiles estatales en lo que le sea de aplicación y, por último y en defecto de las anteriores normas, por la legislación mercantil (artículo 6 LRTE)¹⁴.

A su vez, la mencionada Corporación RTVE continúa integrada por las dos personas jurídico-privadas tradicionales, “Televisión Española, S.A.” (TVE) y “Radio Nacional de España, S.A.” (RNE), que se conciben como Sociedades Mercantiles Estatales, de la totalidad de cuyas acciones será titular la

¹² Apartado 3 de la disposición adicional duodécima de la LOFAGE que es introducido por la propia LRTE (disposición adicional 1ª). El cambio formal es significativo dado que, como es sabido, en el ERTV (artículo 5.1) la gestión directa del servicio público estatal de la radio y la televisión correspondía al ente público RTVE que el propio Estatuto creaba, sustituyendo de este modo el modelo de gestión centralizada vigente hasta aquel momento. El ente RTVE era una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia, sujeto en su actuación al propio ERTV y supletoriamente a la LOFAGE y que en sus relaciones jurídicas externas (contratación, gestión patrimonial, etcétera) se regía por el Derecho Privado (artículo 5.2 ERTV). Como consecuencia del cambio de naturaleza jurídica que sobre RTVE opera la LRTE, se produce un lógico cambio también en la que es propia de sus bienes, que de demaniales (artículo 34.1 ERTV) pasan a considerarse patrimoniales (artículo 29.1 LRTE).

¹³ Denominación que consideramos hartamente imprecisa y que, desde luego y a pesar de que nada señale al respecto la propia LRTE, no incluye, en buena lógica, la normativa audiovisual que puedan dictar las Comunidades Autónomas al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.27ª CE y en sus propios Estatutos de Autonomía.

¹⁴ Resulta, pues, llamativo en este sentido el “despiste” legislativo consistente en conservar la referencia al “Ente Público RTVE” en la disposición adicional 10ª LOFAGE que, como es sabido, recoge una cualificada relación de entidades, dotadas de personalidad jurídica pública, que disfrutan de un grado singular de autonomía y, en consecuencia, se someten a una aplicación meramente supletoria de dicha Ley.

Corporación RTVE y –como ya ocurría con anterioridad– a través de las cuales ésta presta materialmente los servicios que le son legalmente encomendados en el artículo 3, cuyo análisis abordamos sucesivamente¹⁵. En realidad, si ya en la mecánica del ERTV estas dos sociedades tenían muy escaso protagonismo desde el punto de vista de la efectiva dirección de la política audiovisual del ente público y del diseño de las decisiones fundamentales, sobre todo en materia de programación¹⁶, bien puede decirse que la LRTE viene incluso a agravar esta tendencia, en la medida en que la nueva Ley se abstiene de hacer precisión alguna acerca no sólo de una mínima especificación del alcance de sus funciones, sino de referir los elementos esenciales de sus respectivas organizaciones.

Pero TVE y RNE no son las únicas sociedades que pueden integrarse en RTVE. Resulta en este sentido llamativo que, a partir de la nueva naturaleza jurídico privada de la Corporación, ésta pueda *constituir o participar en el capital de toda clase de entidades que adopten la forma de sociedad mercantil y cuyo objeto social esté vinculado con las actividades y funciones de aquélla* (artículo 7.2 LRTE), las cuales son de por sí –dicho sea de paso– ciertamente amplias, como veremos seguidamente¹⁷. Sin embargo, como manifestación de una tendencia en gran medida opuesta –esto es, reticente a la implicación de terceros en la Corporación–, se consagra ahora formalmente una prohibición de que tanto RTVE como las sociedades prestadoras de los servicios de radio y televisión pue-

¹⁵ En la propuesta avanzada por el ya mencionado “Comité de sabios” se proponía la creación de dos nuevas sociedades que se integrarían, junto a TVE y RNE, en la Corporación, dedicadas una a “Comercialización y Publicidad” y otra a “Digital y Multimedia”.

¹⁶ Baste recordar que la existencia en ambas sociedades de la figura de un Administrador único, que asume el cargo de Director del Medio (RNE o TVE), cuyas facultades sobre la administración y la programación han sido ciertamente limitadas y condicionadas por la dependencia respecto de los órganos centrales del ente público: Consejo de Administración y Director General de RTVE.

¹⁷ A decir verdad, tampoco podía localizarse en el ERTV ningún precepto que con carácter expreso impidiera a RTVE la creación de otras sociedades o la participación en las mismas. Ciertamente, la estructura societaria del Ente público quedó “petrificada” en el artículo 17 ERTV –que, como es sabido, a su vez quedó muy pronto falta de actualización en el ámbito de la radiodifusión sonora–, pero no es menos cierto que de algún precepto se desprendía la habilitación –siquiera implícita– para la creación de otras sociedades. Tal es el caso del artículo 30.2 ERTV, que señalaba que *En los términos que establezca su Ley orgánica, el Tribunal de Cuentas informará a la Comisión Parlamentaria sobre la gestión económica y presupuestaria, tanto del Ente público RTVE como de las Sociedades estatales RNE, RCE y TVE y, en su caso, de las Sociedades filiales que se creen.*

dan *externalizar* la producción y edición de ciertos contenidos, concretamente de los programas informativos y de aquellos que expresamente determine el mandato marco a que se refiere el artículo 4 de la Ley¹⁸.

Esta existencia de una limitación legal expresa en cuanto a las facultades de contratación de programas en el mercado audiovisual por parte de operadores públicos existía hasta ahora únicamente, hasta donde sabemos, en relación con las sociedades gestoras de terceros canales autonómicos, de conformidad con lo dispuesto en la LTCT, aunque la misma tenía un alcance mucho mayor en comparación con la que ahora viene a introducir la LRTE. En efecto, el artículo 6 LTCT dispone que *La gestión que se concede no podrá ser transferida, bajo ninguna forma, total o parcialmente, a terceros, correspondiendo directa e íntegramente el desarrollo de la organización, ejecución y emisión del tercer canal a la sociedad anónima constituida al efecto en cada Comunidad Autónoma*. Se trata de un precepto cuya variable interpretación ha dado lugar a algunos conflictos judiciales¹⁹ pero, como decimos, su alcance es general, frente a la nueva limitación aplicable a RTVE que se ciñe, de modo harto elocuente, a los informativos y a los restantes programas que se determinen en el mandato marco aprobado por las Cortes.

Por lo que se refiere a la ya tradicional estructura territorial de RTVE, la nueva Ley resulta ser bastante más parca que su predecesora, que contenía pues en este punto una regulación más detallada. El artículo 7 LRTE se limita a disponer que *4. La Corporación RTVE contará con la estructura territorial necesaria para atender la adecuada prestación de sus funciones de servicio público, proveer*

¹⁸ El artículo 4 LRTE dispone que *Las Cortes Generales aprobarán mandatos-marco a la Corporación RTVE en los que se concretarán los objetivos generales de la función de servicio público que tiene encomendados. Los mandatos-marco tendrán una vigencia de nueve años [...] Los objetivos aprobados en el mandato-marco serán desarrollados cada tres años en los contratos-programa acordados por el Gobierno con la Corporación RTVE*.

¹⁹ *Vid.*, por poner dos ejemplos, la STSJ de Extremadura de 20 de diciembre de 2001 (RJCA 2002549) o la STSJ de la Comunidad Valenciana de 10 de noviembre de 2005 (RJCA 2006284). Los argumentos de las resoluciones recaídas en esta materia aluden, sin embargo, a que estas prácticas externalizadoras terminan por conculcar otros preceptos y principios más allá de la tajante literalidad del mencionado artículo 6 LTCT. En este sentido, se alude a la vulneración de mandatos constitucionales esenciales, como los relativos a la *garantía de acceso a los medios de comunicación públicos de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad*, así como a la elusión del necesario control parlamentario directo sobre las sociedades gestoras de terceros canales, derivado igualmente de la propia Norma Suprema (artículo 20.3 CE).

de contenidos regionalizados a la realidad estatal, contribuir al desarrollo de la cohesión interterritorial, atendiendo el hecho insular y las condiciones de regiones ultraperiféricas [...] Las desconexiones se harán en la lengua propia de las CC.AA. (sic).

Tamaño falta de atención contrasta con la organización regional desconcentrada diseñada en el ERTV, a través de las figuras del *Delegado territorial* y el *Consejo Asesor territorial*. El primero de ellos nombrado por el Director General del ente oído el Consejo Asesor territorial correspondiente. Por su parte, éste ha venido siendo un órgano colegiado de asistencia al Delegado, cuyos miembros nombra el Gobierno de la Comunidad Autónoma y cuya composición ha de determinarse por Ley de su Asamblea Legislativa (artículo 14, apartados 1 y 2, ERTV). Lo cierto es que a la vista de que la nueva Corporación ha quedado ya formalmente constituida²⁰, la ausencia de una mínima especificación legal acerca del diseño territorial de la nueva RTVE se presenta como una inconveniente laguna, cuya neutralización se vislumbra que tendrá lugar mediante el recurso al ejercicio de la potestad reglamentaria de desarrollo, para el que habilita genéricamente al Consejo de Ministros –a propuesta del Ministerio de la Presidencia– la disposición final 1ª LRTE.

²⁰ En efecto, en un primer momento el Consejo de Administración de la SEPI autorizó, en su reunión del viernes 8 de septiembre de 2006, el nombramiento de la que venía siendo Directora General del Ente Público RTVE, Carmen Caffarel, como “Administradora provisional única” de la nueva Corporación, lo que se llevó a efecto en la Junta General Universal de la Corporación RTVE, momento en el que se procedió igualmente a otorgar la escritura de constitución de la nueva entidad (disposición transitoria 3ª LRTE). Dicha Administradora ha permanecido en el cargo hasta la culminación de este proceso de constitución de la nueva organización radiotelevisiva pública, que tuvo su primer hito el 19 de diciembre de 2006, fecha en la que el Pleno del Congreso de los Diputados eligió, con un amplio consenso (267 votos a favor, 5 votos en blanco y 9 votos nulos; cfr. *DSSCDD*, Pleno y Diputación Permanente, VIII Legislatura, núm. 223, Sesión plenaria núm. 207, celebrada el martes, 19 de diciembre de 2006, pág. 11341) al periodista Luis Fernández Fernández como Presidente de la nueva Corporación RTVE y de su Consejo de Administración, teniendo lugar su toma de posesión en la sede de la Cámara legislativa el 2 de enero de 2007. Asimismo, tal elección se acompañó del nombramiento de los restantes miembros del Consejo de Administración, que tomaron posesión de sus cargos en el mismo acto. Por el Congreso de los Diputados han sido elegidos, a propuesta del PP, Jesús Andreu Ardura y Manuel Esteve Ulloa; a propuesta de IU-ICV, Teresa Aranguren Amézola; a propuesta de ERC, Francesc Bellmunt i Moreno; a propuesta del PSOE, Miguel Ángel Sacaluga Luengo y el propio Luis Fernández Fernández; a propuesta de CC.OO., Héctor Maravall Gómez-Allende y a propuesta de U.G.T., Santos Miguel Ruesga Benito. Los consejeros designados por el Senado han sido, a propuesta de CiU, José Manuel Silva Alcalde; a propuesta del PSOE, María Cruz Llamazares Calzadilla y a propuesta del PP, Andrés Martín Velasco y Rosario López Miralles.

IV.2. Contenido y alcance del “servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado”

Centrándonos ahora en el concepto de servicio público manejado por la LRTE, lo primero que se advierte es el uso mismo del término en un sentido impropio o amplio²¹. En efecto, si se observa atentamente, en la norma se señala, por una parte, que el mencionado servicio público de “radio y televisión de titularidad del Estado” *tiene por objeto la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española; difundir su identidad y diversidad culturales; impulsar la sociedad de la información; promover el pluralismo, la participación y los demás valores constitucionales, garantizando el acceso de los grupos sociales y políticos significativos* (artículo 2.1 LRTE).

Pero repárese en que el contenido de este denominado “servicio público” tampoco se limita al conjunto de actividades que a su vez quedan formalmente calificadas como servicios públicos en el ámbito del sector audiovisual –y que se contraen en la actualidad, como es bien sabido, a la difusión de radio y televisión por ondas hertzianas–, sino que abarca un conjunto de prestaciones de amplio alcance, que queda aún más especificado en el apartado sucesivo –el segundo– del mismo precepto cuando señala que *La función de servicio público comprende la producción de contenidos y la edición y difusión de canales generalistas y temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional e internacional, así como la oferta de servicios conexos o interactivos, orientados a los fines mencionados en el apartado anterior.*

De este modo, de todo lo anterior se desprende, en primer lugar, que la función de servicio público encomendada a la Corporación RTVE y a sus sociedades conlleva una serie de misiones (*obligaciones de servicio público*), en tanto que “objetivos” que vienen descritos en el apartado primero del artículo 2 LRTE. En segundo lugar, se deriva también de la nueva norma que la consecución de dichas finalidades de servicio público se debe llevar a cabo mediante el recurso a las más variadas “actividades”, así como el empleo de los ins-

²¹ Siempre, claro está, que a su vez se identifique la concepción clásica o francesa del servicio público con el concepto propio o estricto del término, esto es, como reserva en monopolio de la titularidad de una actividad a favor de una Administración Pública, lo que no siempre ocurre, como muy bien se ha destacado recientemente en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, t. I, 2ª ed., Iustel, Madrid, 2006, pág. 1156.

trumentos y posibilidades tecnológicas disponibles que en cada caso se consideren más adecuados, dotando todo ello de un alcance territorial que no excluye la esfera internacional²².

Sólo, pues, desde este segundo punto de vista, el de los instrumentos para la más adecuada absolución de las *obligaciones de servicio público*, es desde el que cabe hablar –y sólo muy parcialmente– del servicio encomendado a la Corporación RTVE como de una actividad incardinable en el ámbito del concepto estricto de servicio público. En concreto, entre los mencionados instrumentos ha de incluirse –dada la evidente amplitud de los términos en que se pronuncia el artículo 2.2 LRTE– la “gestión directa” de los servicios públicos de radiodifusión sonora y televisión difundidas por el espacio libre. En otras palabras, mientras que en la LRTE se hace referencia al empleo por parte de RTVE de cualesquiera infraestructuras y tecnologías de difusión, en la actualidad el servicio público audiovisual en sentido estricto queda reservado exclusivamente para la televisión y la radiodifusión sonora cuya señal se propague mediante ondas terrestres.

Luego en relación con cualesquiera otras actividades que se lleven a cabo mediante el empleo de infraestructuras distintas de estas, el concepto de servicio público debe forzosamente ser diverso, evidentemente, y más bien reconducible sólo al de las *actividades de interés general*. Nos encontramos, en consecuencia, ante un panorama ciertamente complejo de misiones, actividades e instrumentos para llevarlas a cabo, en el que conviven, en extraño y difícil maridaje y sin mayores diferenciaciones desde la propia norma, actividades y misiones de naturaleza bien heterogénea.

De este modo, de la LRTE puede desprenderse que las actividades audiovisuales en general²³ son, en la específica terminología comunitaria, *activi-*

²² Con una marcada intención posterior de reforzar como obligaciones de *servicio universal* las relativas a las actividades de radio y televisión, lo que se desprende del apartado tercero del artículo 2 LRTE, cuando señala que *Sus servicios de difusión de radio y televisión tendrán por objetivo alcanzar una cobertura universal, entendiéndose por tal la mayor cobertura posible dentro del territorio nacional.*

²³ Esto es, comprendiendo también aquellas que vienen calificadas en nuestro ordenamiento jurídico como servicios públicos en sentido estricto, en la medida en que ambas categorías, la de servicio público en su acepción clásica y la de servicios de interés económico general, en gran medida se superponen, dado que la segunda no es una noción orgánica, sino material o funcional, como, en palabras de KOVAR, se nos recuerda en MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, cit., pág. 1159.

dades de interés económico general, cuya prestación por parte de la Corporación RTVE queda sometida a una serie de *obligaciones o misiones de servicio público*²⁴. Como hemos señalado ya, las líneas maestras de tales obligaciones se mencionan en el artículo 2 LRTE, pero su concreción en los ámbitos de la radio y la televisión –no en otros, se entiende, en relación con los cuales eventualmente habrá de procederse a especificaciones particulares– tiene lugar en el artículo 3, bajo la equívoca denominación de *funciones de servicio público* (artículo 3.2, 3.3, 3.4 LRTE). En efecto, tras encomendar –como por otra parte se ha venido haciendo bajo la vigencia del ERTV²⁵– a las sociedades “TVE, S.A.” y “RNE,

²⁴ En línea con lo propuesto en el *Protocolo sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros* anejo al Tratado de Ámsterdam en relación con la actividad de las entidades estatales de radiotelevisión, la financiación pública de las mismas únicamente puede alcanzar a cubrir el coste neto de las misiones de servicio público. Con tal fin, el artículo 33 LRTE prevé un sistema de compensaciones para las entidades prestadoras de tales servicios (TVE, RNE y cualesquiera otras que puedan constituirse por la Corporación al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.2 LRTE), que se harán constar en los Presupuestos Generales del Estado separadamente para cada una de ellas. Por lo demás, el alcance de las compensaciones, que tendrán carácter anual, viene a seguir las exigencias fundamentales del Protocolo en la medida en que *no podrán superar el coste neto del servicio público prestado en el correspondiente ejercicio presupuestario*. El problema surge precisamente con la elección del método para la determinación de dicho coste neto, en la medida en que el mencionado precepto sigue disponiendo que *A estos efectos, se considera coste neto la diferencia entre los costes totales de cada sociedad prestadora de servicio público y sus otros ingresos distintos de las compensaciones [...] Si al cierre de un ejercicio se constata que la compensación supera el coste neto incurrido en tal período, el montante en exceso se minorará de la compensación presupuestada para el ejercicio siguiente a aquel en que se hubiera producido tal exceso*. Es decir, dicho coste neto consiste en un guarismo inespecífico que expresa una mera *diferencia* entre los costes totales y los ingresos comerciales, lo que además de avalar una financiación pública desproporcionada en la que está ausente una imputación efectiva de los costes soportados al desempeño de las misiones de servicio público, se pone de manifiesto, como ya han señalado otros, que el destino de las compensaciones estatales a RTVE es la totalidad de su actividad, la de servicio público y la comercial. En tal sentido se manifiesta MEDINA GONZÁLEZ, S., “La financiación de los medios públicos de comunicación a la luz del Derecho europeo de la competencia: la nueva Ley 17/2006 de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal”, *Revista de Administración Pública*, núm. 171, 2006, pág. 310.

²⁵ Es conocida la distinción que en dicha Ley se hacía entre, por una parte, la dirección y administración general de los servicios de radio y televisión, llevada a cabo por el ente público RTVE como tal (lo que el artículo 16 ERTV denominaba “gestión pública”) y, por otra parte, la prestación efectiva de tales servicios, esto es, su explotación (lo que el artículo 17 ERTV denominaba “gestión mercantil”), que se encomendaba a las dos sociedades mercantiles “RNE, S.A.” y “TVE, S.A.” (*vid.* en este sentido, SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, Comares, Granada, 1999, págs. 32 y 33). Por otra parte, la nueva Ley parece hacer una concesión, cuanto menos formal, a la digitalización y a la convergencia multimedia, cuando concreta los servicios que corresponde prestar a cada una de las sociedades en los siguientes términos: *La Corporación RTVE ejercerá la función de servicio público a través de las siguientes*

S.A.” el *ejercicio directo* del servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado (artículo 3.1 LRTE), en el apartado segundo de dicho precepto se lleva a cabo una enunciación, en forma de listado, de formulaciones de alcance y naturaleza bien diversos. En primer lugar, se relacionan unos principios rectores genéricos que deben inspirar la prestación del servicio²⁶.

El repertorio es, en nuestra opinión, excesivamente extenso y, por lo que toca a algunos de los principios enunciados, probablemente impropia su imposición mediante mandatos jurídicos, siquiera sea por las dificultades intrínsecas para objetivar las condiciones que deben concurrir para que puedan decirse respetados (¿en qué medida es mínimamente objetivable la absolución satisfactoria del mandato consistente en “promover los valores de la paz?”), lo que introduce una considerable dosis de inseguridad jurídica que podría eventualmente servir de cauce para enfrentamientos políticos tan inútiles como escasamente edificantes. Por lo demás, los más vinculados con normas éticas y jurídicas esenciales de la actividad radiotelevisiva se encontraban ya presentes en el importante artículo 4 ERTV y, en la medida en que así lo establece, como hemos visto, la disposición derogatoria única LRTE, todavía seguirán siendo de aplicación a entidades distintas de RTVE y, en concreto, a las sociedades gestoras de terceros canales y a los concesionarios sometidos a la LTP. En todo caso, el hecho de que operadores, incluso de naturaleza igualmente pública, como pueden ser los gestores de servicios radiotelevisivos autonómicos, se sometan a prin-

sociedades mercantiles: Sociedad Mercantil Estatal Televisión Española, en el ámbito de los servicios de televisión, conexos e interactivos. Sociedad Mercantil Estatal Radio Nacional de España, en el ámbito de los servicios de radio, conexos e interactivos (artículo 7.1 LRTE).

²⁶ Entre los principios rectores del servicio prestado por RTVE figuran, destacadamente, los de a) *Promover el conocimiento y difusión de los principios constitucionales y los valores cívicos.* b) *Garantizar la información objetiva, veraz y plural, que se deberá ajustar plenamente al criterio de independencia profesional y al pluralismo político, social e ideológico presente en nuestra sociedad, así como a la norma de distinguir y separar, de forma perceptible, la información de la opinión.* c) *Facilitar el debate democrático y la libre expresión de opiniones.* d) *Promover la participación democrática mediante el ejercicio del derecho de acceso.* e) *Promover la cohesión territorial, la pluralidad y la diversidad lingüística y cultural de España.* f) *Impulsar el intercambio de la información y el conocimiento mutuo entre los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea como espacio común de convivencia [...] h) Ofrecer acceso a los distintos géneros de programación y a los acontecimientos institucionales, sociales, culturales y deportivos, dirigidos a todos los sectores de la audiencia, prestando atención a aquellos temas de especial interés público.* i) *Promover la difusión y conocimiento de las producciones culturales españolas, particularmente las audiovisuales.* j) *Apoyar la integración social de las minorías y atender a grupos sociales con necesidades específicas.* k) *Fomentar la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, evitando toda discriminación entre ellos.* l) *Promover el conocimiento de las artes, la ciencia, la historia y la cultura.* m) *Difundir el conocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios, así como desarrollar procedimientos que garanticen el derecho de réplica [...]* q) *Promoción de los valores de la paz.* r) *La promoción del conocimiento, la salvaguarda y el respeto de los valores ecológicos y de protección del medio ambiente.*

principios inspiradores de la actividad distintos de los aplicables a RTVE, dicho sea de paso, no parece tener demasiado sentido, sobre todo si tenemos en cuenta que en su modalidad más penetrante, la hertziana terrestre, aquellos son catalogados todavía en nuestro ordenamiento como “servicios públicos”. De este modo, en punto a la definición de estos principios esenciales de funcionamiento de la radiotelevisión y con independencia de la corrección material de los mismos (cuestionable, en todo caso), tal vez hubiera sido conveniente reivindicar el carácter básico de la LRTE.

No obstante, este defecto era ya predicable del propio ERTV que, desde finales de 2001, contenía en su artículo 5 principios muy similares a los recogidos ahora en el artículo 3.2 LRTE, aunque de nuevo únicamente aplicables a RTVE²⁷.

En segundo lugar, se incluyen en la mencionada lista prestaciones materiales con contenidos más o menos concretos, al margen de que las mismas se encuentren, a su vez, vinculadas a la consecución de algunos principios²⁸ o, en tercer y último lugar, una serie de mandatos –algunos ya derivados de otras normas del ordenamiento– y proclamaciones heterogéneas y de alcance muy desigual²⁹.

Decíamos que la denominación de *funciones de servicio público* para referirse a estos principios rectores y mandatos que deben observarse en el desa-

²⁷ En idéntico sentido, MEDINA GONZÁLEZ, S., “La financiación de los medios públicos de comunicación a la luz del Derecho europeo de la competencia: la nueva Ley 17/2006 de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal”, *cit.*, págs. 302, 311-313 entre otras, quien en la primera de ellas pondera, a su vez, que esta vaguedad conceptual en la definición de las misiones de servicio público ha impedido una correcta aplicación del principio de proporcionalidad que, para el reconocimiento de la licitud de ayudas estatales a favor de los organismos radiotelevisivos públicos de los Estados miembros, impone la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas en materia de ayudas estatales a los servicios públicos de radiodifusión, de 15 de noviembre de 2001 (2001/C 320/04). La autora concluye con contundencia que “[...] no se sabe con exactitud en qué consiste este servicio público” (pág. 313).

²⁸ g) *Editar y difundir canales radiofónicos y de televisión de cobertura internacional que coadyuven a la proyección hacia el exterior de las lenguas y culturas españolas y a la adecuada atención a los ciudadanos españoles residentes o desplazados en el extranjero [...]* n) *Fomentar la producción de contenidos audiovisuales europeos y en lenguas originarias españolas y promover la creación digital y multimedia, como contribución al desarrollo de las industrias culturales españolas y europeas.*

²⁹ o) *Velar por la conservación de los archivos históricos audiovisuales.* p) *Tener por objetivo atender a la mas amplia audiencia, asegurando la máxima continuidad y cobertura geográfica y social, con el compromiso de ofrecer calidad, diversidad, innovación y exigencia ética [...]* s) *Preservar los derechos de los menores.*

rrollo de las actividades radiotelevisivas de la Corporación era equívoca porque huye deliberadamente del término apropiado, que es el de *obligaciones de servicio público*, a pesar de que en algunas partes de la LRTE ambos parecen identificarse. En efecto, parece conducir a esta asimilación el propio artículo 2.2 de la Ley, al señalar que *La función de servicio público comprende la producción de contenidos y la edición y difusión de canales generalistas y temáticos, en abierto o codificados, en el ámbito nacional e internacional, así como la oferta de servicios conexos o interactivos, orientados a los fines mencionados en el apartado anterior*. En un sentido similar parece enderezarse el artículo 3.3 LRTE al establecer que *Forma parte de la función de servicio público de radio y televisión contribuir al desarrollo de la Sociedad de la Información. Para ello participarán en el progreso tecnológico, utilizando las diferentes tecnologías y vías de difusión, y desarrollarán nuevos servicios conexos o interactivos, susceptibles de enriquecer o completar su oferta de programación, y de acercar las diferentes Administraciones Públicas a los ciudadanos. Igualmente se promoverán medidas que eviten cualquier forma de discriminación por causa de discapacidad*, en la medida en que la fisonomía de esta norma es, claramente, la de una *obligación de servicio público*.

Pues bien, en este sentido, el artículo 3.4 LRTE viene a disponer que *todas* las actividades radiotelevisivas de la Corporación habrán de sujetarse a las *funciones de servicio público* relacionadas en la propia Ley. Este podría haber sido, sin lugar a dudas, uno de los artículos más importantes de la nueva norma, siempre, claro está, que el legislador hubiera apostado por dar la espalda definitiva y expresamente al modelo de radiotelevisión pública actualmente vigente, de clara orientación hacia el mercado. Pero lo cierto es que, muy probablemente, nada cambiará en relación con la fórmula de actividad adoptada por RTVE, entre otras razones porque la descripción de la función de servicio público que se encomienda a la Corporación sigue siendo suficientemente amplia en este sentido.

Recuérdese que el artículo 2.1 LRTE se refiere a [...] *la producción, edición y difusión de un conjunto de canales de radio y televisión con programaciones diversas y equilibradas para todo tipo de público, cubriendo todos los géneros y destinadas a satisfacer necesidades de información, cultura, educación y entretenimiento de la sociedad española*. Adviértase la proximidad de esta redacción a la empleada en la definición de “función de servicio público” que introdujo en el artículo 5.1 ERTV la disposición adicional 16ª.dos de la Ley 24/2001, de 27 diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social: *La producción y emisión de un conjunto equilibrado de programaciones y canales, generalistas y temáticos, de radio y televisión, que integren programas diversificados, de todo tipo de géneros, con el fin de atender las necesidades democráticas, sociales y culturales del conjunto de los ciudadanos, garantizando el acceso de la ciudadanía a información, cultura, educación y entretenimiento de calidad*.

El alcance de las misiones de servicio público suscita en todo caso varias cuestiones no definitivamente resueltas. Por un lado y según han señalado autores como MUÑOZ MACHADO, con independencia de si nos encontramos ante un auténtico servicio público –aunque con mayor razón si la actividad lo es, como es el caso de la radiotelevisión difundida por el espacio libre–, lo cierto es que si existen obligaciones de servicio público, las mismas deben imponerse, al menos potencialmente, a *todos* los operadores y no únicamente a los de titularidad pública y ámbito estatal. Por otro lado, aun reconociéndose la dificultad intrínseca para determinar con una razonable precisión qué debe considerarse una función de servicio público en materia audiovisual –lo que ha presentado especial importancia a efectos de discriminar las fuentes de financiación de las entidades públicas de radiotelevisión de conformidad con las indicaciones del Derecho europeo, según ha expuesto ya algún autor³⁰–, algunos excluyen tajantemente la posibilidad de entender incluidas entre tales misiones de servicio público los “programas de entretenimiento o de ocio, musicales, espectáculos, concursos, aunque se retransmitan por los canales de la televisión pública; todos ellos serían programas dirigidos «al público», diseñados y ofrecidos por un «ente público», pero no «servicio público» en el sentido estricto y auténtico del término”³¹.

Conviene asimismo destacar que, una vez que los términos “funciones” y “obligaciones” de servicio público aluden a una misma realidad, como acabamos de razonar, no alcanza a comprenderse cómo, si todas las programaciones y emisiones de la Corporación y de sus sociedades deben *cumplir con las obligaciones integradas en la función de servicio público definida en la presente Ley* –según hemos visto que sostiene el artículo 3.4 LRTE–, esta prevé simultáneamente –trasladando en este punto conocidas exigencias del Derecho comunitario– la llevanza de *un sistema de contabilidad que permita presentar cuentas separadas de las actividades de servicio público y del resto de actividades que realicen, con objeto de determinar el coste neto a que se refiere el artículo 33 de esta Ley* (artículo 37.5 LRTE)³².

³⁰ MUÑOZ SALDAÑA, M., *El futuro jurídico de la televisión desde una perspectiva europea*, Marcial Pons, Madrid, 2006, págs. 153 y ss.

³¹ ARIÑO GUTIÉRREZ, M., “El sector audiovisual: un nuevo modelo de regulación”, en ARIÑO ORTIZ, G., *Principios de Derecho Público Económico*, 3ª ed., Comares, Granada, 2004, pág. 868. En una línea parecida, aunque con cierta mayor prudencia no exenta de una inevitable menor precisión, MEDINA GONZÁLEZ, S., “La financiación de los medios públicos de comunicación a la luz del Derecho europeo de la competencia: la nueva Ley 17/2006 de 5 de junio, de la Radio y Televisión de Titularidad Estatal”, *cit.*, pág. 304.

³² Contradicción que viene a refrendar la escasa intención por parte del legislador de que RTVE abandone el modelo de radiotelevisión comercial que en la actualidad, de modo muy cuestionado, continúa desarrollando. No consuela demasiado el hecho de que idéntica discordancia

Por lo demás, un afianzamiento de ese modelo radiotelevisivo público queda refrendado mediante la habilitación implícita para la contratación de publicidad por parte de las dos sociedades integrantes de RTVE –incluyendo, pues, a RNE³³–, habiendo incorporado la Ley, como única posible limitación en la materia, una remisión a la minoración que, respecto de lo que dispone *con carácter general [...] la Ley 25/1994, de 12 de julio, para la emisión de publicidad televisiva*, decida en cada momento el Gobierno en el denominado *Contrato-programa* (artículo 32.2 LRTE), figura esta última sobre la que volvemos sucesivamente. La ausencia de una restricción legal expresa a la financiación publicitaria de RTVE ha sido, de hecho, una de las más visibles desviaciones de la LRTE respecto de lo propuesto en el ya mencionado dictamen del “Comité de sabios”, el cual, en consonancia con la tendencia prácticamente unánime de todas las entidades de radiotelevisión pública europeas³⁴, propuso una reducción tanto en el número total de anuncios televisivos como en la carga pu-

se reproduzca en otros ordenamientos europeos. Es el caso del italiano, tras la aprobación de la Ley 112/2004, de 3 de mayo, sobre *Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana Spa, nonché delega al Governo per l’emanazione del testo unico della radiotelevisione*, más conocida como Ley *Gasparri*, como explica GARDINI, G., *Le regole dell’informazione*, Bruno Mondadori, Milano, 2005, págs. 148-149.

³³ Como es sabido, tradicionalmente y al contrario que TVE, esta sociedad ha quedado excluida de la financiación a través del mercado publicitario (artículo 32.2 ERTV). Por el contrario, existe ahora en la nueva Ley una habilitación específica para que también ella pueda incorporarse a esta decisiva y controvertida fuente de ingresos. Así, la LRTE señala con nitidez que *Las sociedades previstas en el apartado 1 de este artículo (Televisión Española y Radio Nacional de España) incluirán en sus objetos sociales respectivos, entre otras, las tareas de comercialización publicitaria y de sus productos o servicios* (artículo 7.3, párrafo 2º, LRTE). Los paréntesis insertados entre la cursiva son nuestros.

³⁴ En este sentido, el panorama europeo comprende varias categorías de países: 1) aquellos cuyas estructuras radiotelevisivas públicas no perciben en absoluto ingresos publicitarios (Gran Bretaña, Finlandia, Suecia, Noruega o Dinamarca); 2) aquellos otros en los que el porcentaje de ingresos por ese concepto es variable aunque generalmente bajo (Alemania –ZDF, 8 por 100/ARD, 3 por 100–; Bélgica –RTBF, 19 por 100–; Francia –France TV, 28 por 100–); 3) Italia, cuya RAI obtiene de la publicidad un 37 por 100 de sus ingresos y, finalmente, 4) España, que ronda el 80 por 100, según datos de 2003 (*vid.* el elocuente cuadro explicativo elaborado con ocasión de la “Reunión de radiotelevisión pública europea”, que tuvo lugar en Madrid en 24 de enero de 2005, accesible en <http://www.rtve.es/institucional/Triptico_DG7_enero2005r.pdf>). Cfr. GARDINI, G., *Le regole dell’informazione*, cit., págs. 146-147, de quien tomamos los datos de las radiotelevisión pública europea y quien destaca la singularidad hispana en este contexto, consistente en la ausencia de limitaciones a los ingresos publicitarios en RTVE.

blicitaria por hora, actualmente situada en doce minutos y cuya minoración propuesta fue de nueve minutos por hora³⁵.

V. LA PRODUCCIÓN, LA PROGRAMACIÓN Y EL CONTROL DE LA NUEVA CORPORACIÓN RTVE, S.A.

Finalmente, conviene hacer referencia a dos aspectos muy relacionados con el desarrollo del nuevo servicio público encomendado a la nueva Corporación por la LRTE: la producción y programación y el control de RTVE. Por lo que se refiere a los dos primeros aspectos, resulta elemental señalar que estas son las actividades a través de las cuales se materializa fundamentalmente el servicio público analizado. En tal sentido, el artículo 25.1 LRTE expresa claramente dicha vinculación exigiendo que las mencionadas tareas se lleven a cabo ajustándose *al cumplimiento de sus funciones de servicio público*. No obstante, debe destacarse que en materia de programación la nueva norma parece haber operado una significativa reordenación competencial. En efecto, en la mecánica del ERTV la definición de esta parcela quedaba enteramente en manos del Director General del Ente público y del Consejo de Administración³⁶.

³⁵ Antes al contrario, en declaraciones a la prensa, la entonces Directora General de RTVE, al tiempo que insistía en que la publicidad seguirá siendo “esencial” en el sistema de financiación de RTVE, ha señalado que “No va a haber reducciones de tiempos de publicidad en TVE, en contra de lo que otros han venido manifestando”. *Vid.* en este sentido la noticia aparecida en el Diario *Cinco Días* del 22 de abril de 2006, accesible en la dirección electrónica <http://www.cinco-dias.com/articulo/empresas/RTVE/dara/peso/area/comercial/futura/estrategia/cdscdi/20060422cdscdiemp_10/Tes/>. Téngase en cuenta que, por una parte, la *ratio* “minuto publicitario/hora” actualmente vigente en RTVE –12 minutos, como hemos señalado en el texto– constituye el límite máximo admitido por nuestro ordenamiento con carácter general (artículo 13.2 de la Ley 25/1994, de 12 julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva) y que, por otra y en aplicación de lo dispuesto en el mencionado artículo 32.2 LRTE, el contrato-programa deberá prever obligatoriamente minoraciones respecto de dicha *ratio*, muy a pesar de las declaraciones de la anterior Directora General de RTVE.

³⁶ De conformidad con el ERTV, correspondía al Consejo de Administración *Aprobar, a propuesta del Director general de RTVE, el plan de actividades del Ente público, fijando los principios básicos y las líneas generales de la programación [...] (artículo 8.1 d)*, y al Director General del Ente público *La ordenación de la programación de conformidad con los principios básicos aprobados por el Consejo de Administración (artículo 11 g ERTV)*.

Por el contrario, en la LRTE la fijación de *los objetivos y obligaciones específicas que deben cumplir los diferentes canales de radio y televisión, y servicios conexos e interactivos así como sus programaciones* se llevará a cabo en el contrato-programa, de acuerdo con las líneas estratégicas del mandato marco (artículo 25.2 LRTE). Parece pues que –aun de modo un tanto confuso– se ha diseñado en este campo un sistema de intervención gradual articulada entre varios órganos y/o instrumentos jurídicos. Así, podría decirse que corresponde en todo caso al mandato-marco, esto es, a las Cortes Generales, el establecimiento de las *líneas estratégicas* (artículo 25.2 LRTE) u *objetivos generales* (artículo 4 LRTE). Las mismas deberán ser desarrolladas por períodos de tres años a través del contrato-programa que la Corporación suscribirá con el Gobierno (artículo 4, párrafo 2º, LRTE), desarrollo que en materia de programación implicará el establecimiento de *objetivos y obligaciones específicas* (artículos 25.2 y 32.1 a LRTE). Finalmente, deberá corresponder al Consejo de Administración la determinación definitiva de la programación misma a la vista de las decisiones anteriores³⁷. Adviértase, pues, que la programación de radio y televisión viene ahora directa y notablemente condicionada por las Cortes Generales, primero, y por el Gobierno, después, a través del mencionado instrumento del contrato-programa. En otras palabras, se produce en esta materia una novedosa –y, en nuestra opinión, poco recomendable– intensificación de la intervención directa de las instancias políticas en el diseño de las parcelas esenciales de funcionamiento de la Corporación RTVE.

En realidad, las figuras del *mandato-marco* y del *contrato-programa* no eran hasta ahora inéditas en nuestro ordenamiento, de modo que la nueva Ley estatal toma las líneas fundamentales de tales instrumentos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña (LCAC). Las variaciones entre ambas normas en este punto son insignificantes y resulta obvio que ha tenido lugar un trasvase de experiencias, derivado en gran medida de conocidas circunstancias políticas, en relación con las características esenciales para la construcción y adaptación de ambos conceptos³⁸. Aunque de en-

³⁷ En este sentido es en el que parece que debe entenderse lo dispuesto en el artículo 16.LRTE: 4. *El Consejo de Administración de la Corporación RTVE tendrá entre sus competencias las siguientes: f) Fijar las directrices generales de actuación de la Corporación RTVE en el cumplimiento de sus funciones y desarrollar los principios básicos en materia de producción, así como la publicidad y programación y producción en la radio y televisión estatales.*

³⁸ Así, la funcionalidad es idéntica en el diseño de ambas leyes, con salvedades de escasa relevancia, como los plazos de duración de ambos instrumentos. Mientras que el mandato-marco tiene una vigencia de nueve años en la LRTE (artículo 4), el plazo es de seis en la LCAC; si el con-

tividad menor, puede resultar sintomática la constatación de que la denominación misma de “Corporación” que se reserva para RTVE tenga una neta inspiración en el ordenamiento jurídico catalán³⁹.

Para concluir, la Ley dedica un Capítulo específico a señalar y diseñar los controles a los que queda sometida la nueva Corporación y sus actividades. Por lo que se refiere al control parlamentario, no existen grandes modificaciones en relación a lo dispuesto por el ERTV: permanece una mención específica al desplegado por las Cortes Generales sobre el correcto cumplimiento de las

trato-programa debe aprobarse cada tres años en la Ley estatal, debe serlo cada cuatro –y revisable cada dos– en la catalana. *Vid.* los artículos 4 LRTE y 30 LCAC. Por lo demás, las referencias legales a “contratos”, “programas”, “planes” y términos similares empiezan a hacerse frecuentes, tratándose de fórmulas de gestión en muchos casos diversas pero de las que, en todo caso, nuestro ordenamiento jurídico se hace eco cada vez más. Cfr. en este sentido, entre otras, las figuras del “contrato de gestión” y del “plan de acción” anual reguladas en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Algún autor ha pretendido una cierta homologación del *mandato-marco* con las que el ERTV denominaba “Directrices de programación” en su artículo 21, que disponía que *El Gobierno podrá fijar periódicamente las obligaciones que se derivan de la naturaleza de servicio público de RTVE y, previa consulta al Consejo de Administración, hacerlas cumplir* [así, RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “La nueva Corporación RTVE y su configuración en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y televisión estatal”, en ALENZA GARCÍA, J.F. y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J.A. (Dirs.), *Organización y procedimiento administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pág. 375]. Lo cierto es que, al margen de que tal asimilación pueda tal vez ser más certera si se predica del *contrato-programa* y no del *mandato-marco*, consideramos más acertada la opinión doctrinal que ha sostenido que la cláusula del artículo 21 ERTV no permitía en ningún caso respaldar el dirigismo por el Gobierno de la programación de RTVE, en la medida en que –al igual que ocurría con el artículo 22 ERTV, relativo a la posibilidad gubernamental de hacer que se programen y difundan cuantas declaraciones o comunicaciones oficiales de interés público estime necesarias, con indicación de su origen; facultad que pervive en el artículo 27 LRTE– se trataba de cuestiones vinculadas a la consideración de la radio y la televisión como servicios público de la radiotelevisión que consagraba el artículo 4 ERTV), pero que no podían conducir en ningún caso a una efectiva dirección política del Gobierno sobre los contenidos de los programas, dado que esa específica competencia venía asignada por el propio ERTV a ciertos órganos del entonces Ente Público. Cuestión evidentemente distinta era que el Gobierno pudiera, indirectamente, orientar la programación a través de la figura del Director General del Ente, cuyo nombramiento y destitución quedaban a expensas de la decisión del Gobierno (SOUVIRÓN MORENILLA, J.M., *Derecho público de los medios audiovisuales: radiodifusión y televisión*, cit., págs. 38-39). Peligro éste de pérdida de neutralidad que, como se verá, no queda ni mucho menos conjurado en la nueva Ley, a pesar de quedar desplazado el protagonismo hacia el Poder legislativo.

³⁹ Denominación ya vetusta en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, pues procede de la Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión, derogada ya por la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medio Audiovisuales, la cual, por cierto, acoge también la figura del “Contrato-programa” en su Capítulo V.

funciones de servicio público encomendadas a la Corporación, así como la obligación para esta de elaborar y presentar ante el Legislativo estatal determinados documentos⁴⁰. Pero, junto al parlamentario, la LRTE dispone la existencia de otros controles: los ejercidos por el Tribunal de Cuentas y por la autoridad audiovisual. El efectuado por el primero de los órganos no es, en realidad, nuevo, en la medida en que ya se encontraba –como por otra parte es lógico– en el ERTV⁴¹. La labor fiscalizadora de una autoridad audiovisual todavía inédita –como consecuencia, según ya señalamos, de una ordenación cronológica tal vez poco meditada en la aprobación de las nuevas leyes del sector audiovisual– ha estado, sin embargo, ausente en nuestro panorama normativo estatal desde el nacimiento de la radiotelevisión. No es este, con seguridad, el lugar oportuno para llevar a cabo un análisis pormenorizado acerca de la pertinencia jurídica de estas autoridades y, más precisamente, del alcance con que, en nuestro país y a la vista de los precedentes autonómicos, parece quieren ser configurados sus poderes –extremos ambos sobre los que, sin embargo, nos manifestamos inicialmente muy escépticos–, de modo que el resultado de esta labor de control dependerá, en gran medida, de las competencias que se atribuyan a dicha entidad administrativa, así como, sobre todo, de la manera en que las mismas sean por ella ejercidas⁴².

⁴⁰ Este último deber de aportación de información ha quedado, no obstante, intensificado en la LRTE, al menos por lo que se refiere a la de naturaleza periódica. Así, mientras que en el ERTV dicho deber se limitaba a la remisión, *con carácter anual, a dicha Comisión Parlamentaria, (de) un informe sobre la ejecución de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones*, así como a la presentación a la citada Comisión Parlamentaria (de) *la información que le sea solicitada para valorar el cumplimiento efectivo de dicha función de servicio público* (artículo 26 ERTV), en la LRTE se dispone la obligación de remisión, con igual carácter anual y a las Cortes Generales, de *un informe referido a la ejecución del contrato-programa y del mandato-marco y (de) una memoria sobre el cumplimiento de la función de servicio público encomendada, referido al conjunto de sus actividades, programaciones, servicios y emisiones* (artículo 39). Los paréntesis son nuestros.

⁴¹ El artículo 34.2 ERTV disponía que *Aparte de los servicios de contabilidad e intervención del Estado en la gestión económica, y en particular en la contratación de los créditos y en la aprobación de los gastos, el Ente público RTVE, así como las Sociedades estatales, se sujetarán al control del Tribunal de Cuentas, en los términos que establezca su Ley orgánica*. Con alcance similar se pronuncia ahora el artículo 41 LRTE. Asimismo, el Estatuto disponía un control parlamentario sobre la gestión presupuestaria del Ente público (artículo 30.1 ERTV) que ahora, seguramente deba entenderse incluido en los términos del artículo 39 LRTE.

⁴² Nada nos avanza al respecto el artículo 40 de la nueva Ley, que establece las líneas generales de ese control en los siguientes términos: *1. Corresponde a la autoridad audiovisual la supervisión del cumplimiento de la misión de servicio público de radio y televisión por parte de la Corporación RTVE, para lo que podrá adoptar las recomendaciones o resoluciones que prevea su regulación*.

VI. CONCLUSIONES

A lo largo de las reflexiones anteriores hemos analizado los elementos normativos definidores del que la reciente Ley 17/2006, de 5 de junio, denomina “servicio público de radio y televisión de titularidad del Estado”, así como de las obligaciones que debe atender la neonata “Corporación RTVE, S.A.” en materia audiovisual. De un análisis apresurado de la norma podría derivarse una valoración ambivalente, pero lo cierto es que, tras un examen exhaustivo, el balance es netamente negativo. Ni se aprovecha la ocasión para el tan reclamado cambio de modelo de la radiotelevisión pública, ni, sobre todo y como hemos podido comprobar, se ha operado una nítida desvinculación de sus actividades respecto de las instancias políticas e ideológicas, sino, muy al contrario, una indisimulada y nociva intensificación de dicha dependencia⁴³.

En materia de financiación muy poco más ha hecho la Ley que intentar trasladar a nuestro ordenamiento las exigencias, impuestas desde instancias comunitarias, de limitación de las transferencias públicas a la asunción del coste neto de las funciones de servicio público desplegadas por las entidades radiotelevisivas públicas de los Estados miembros, aunque con el agravante nada desdeñable de que, como hemos analizado con anterioridad, no se derive

2. *La autoridad audiovisual podrá requerir a la Corporación RTVE y a sus sociedades los datos e informes necesarios para el ejercicio de sus funciones. La información así obtenida será confidencial y no podrá ser utilizada para fines distintos a los propios de sus competencias.* En general, sobre el alcance de la intervención de estas autoridades administrativas en los modernos Estados de Derecho, recomendamos la consulta de los trabajos incluidos en la *Revista catalana de dret públic*, núm. 34, 2007, monográfico sobre “Las autoridades de regulación del audiovisual”.

⁴³ Lo cual es predicable de la totalidad de los órganos contemplados en la Ley, desde el Presidente de la Corporación hasta los Consejos de Informativos. A la visa del peculiar sistema de funcionamiento de nuestro régimen político, nadie puede seriamente pensar que la pérdida de centralidad del Ejecutivo en favor del Legislativo en la elección de la cúspide organizativa de RTVE puede suponer una inversión radical de las taras que, desde esta óptica, han venido lastrando el desenvolvimiento de la entidad. La Ley insiste por lo demás en garantizar la “independencia” de los miembros de los principales órganos de RTVE, cuando, como agudamente se ha destacado, la clave se encuentra más bien en la “neutralidad” en el funcionamiento de tales órganos, cuya ausencia se transmite en cadena a través de las sucesivas designaciones de los órganos inferiores por parte de los superiores a partir de la propia nómina parlamentaria que, desde esta concreta óptica, poco viene a alterar en lo fundamental. De ahí que la prolongación del mandato del Consejo de Administración a seis años que opera la LRTE, aun siendo en abstracto positiva, nada soluciona en este sentido. *Vid.* al respecto las interesantes observaciones contenidas en RUIZ DE APODACA ESPINOSA, A., “La nueva Corporación RTVE y su configuración en la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y televisión estatal”, *cit.*, págs. 381-386 y 388-389.

ni mucho menos de la interpretación sistemática de la nueva norma una inequívoca voluntad enderezada al cambio de modelo y que, como prueba de ello, coexista una contradictoria combinación entre, por un lado, el deber de RTVE de sujetarse siempre y en todo caso en el desempeño de sus funciones a los principios y misiones de servicio público contenidos en la Ley y, por otro, el de llevanza de un sistema de contabilidad separado que permita discriminar entre aquellas actividades que supongan el desarrollo de funciones de servicio público y las restantes llevadas a cabo por la nueva Corporación; lo que, en definitiva, supone el reconocimiento implícito de que esta pueda seguir actuando simultáneamente como radiotelevisión de mercado y de servicio público. Una tan prolija como etérea relación de funciones de servicio público a cumplir por la nueva organización completan el marco jurídico esencial diseñado por esta nueva norma.

Desde este punto de vista, el juicio más benévolo que puede hacerse sobre la LRTE tal vez consista en que probablemente son más numerosos y llamativos sus silencios y lagunas que sus deficiencias. Pero tal veredicto resulta ser de por sí escasamente halagüeño, por una parte, se reflexiona sobre la evidente proximidad de estas categorías y, por otra, lo referimos a una norma que poco menos que viene a anunciar un cambio de paradigma en la disciplina de la radiotelevisión pública estatal. En efecto, ni se ha apostado, según hemos analizado, por una limitación decidida del recurso por parte de RTVE al mercado publicitario⁴⁴ –sino que incluso se abre la puerta al empleo, hasta ahora inédito, de este mecanismo por parte de RNE–, ni se realiza una labor medianamente satisfactoria en el diseño de los controles a que queda sometida esta nueva radiotelevisión pública española, ni, en fin, se ha meditado suficientemente la coordinación de esta norma con la batería legislativa anunciada por el Gobierno de cara a la reordenación de nuestro sector audiovisual.

⁴⁴ No sólo no se prevé una reducción de los tiempos dedicados a publicidad en RTVE, según vimos con anterioridad, sino que la tendencia parece que será la de incrementar las tarifas publicitarias de la Corporación de modo que se produzca un alza del 6 por 100 en sus ingresos por este capítulo. *Vid.* la noticia aparecida en el Diario *Cinco Días* del 26 de octubre de 2006, accesible en [<http://www.cincodias.com/articulo/empresas/RTVE/aumentara/tarifas/publicitarias/2007/elevar/ingresos/cdscdi/20061026cdscdiemp_17/Tes/>](http://www.cincodias.com/articulo/empresas/RTVE/aumentara/tarifas/publicitarias/2007/elevar/ingresos/cdscdi/20061026cdscdiemp_17/Tes/).

JURISPRUDENCIA



COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Competencias estatales y autonómicas sobre la reglamentación relativa a la prevención de incendios

El crecimiento de la legislación técnica está densificando parcelas del ordenamiento jurídico con normas de distinto rango y de variada naturaleza. El máximo exponente de este fenómeno es la aprobación del Código Técnico de la Edificación. Sin embargo, existen otras áreas de disposiciones sectoriales en las que se reproduce la problemática sobre la titularidad de las competencias. Una de ellas es la regulación de la Prevención de Incendios. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 6 de Junio de 2006 deslinda la competencia de la Comunidad Autónoma a propósito del Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid.

Jurisdicción: Contencioso-Administrativa.

Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 930/2006 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9), de 6 de Junio.

En la Villa de Madrid, a seis de Junio del año dos mil seis.

Visto por la Sección Novela de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el presente recurso Contencioso-Administrativo núm. 952/2003, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, contra el Decreto 31/2003, de 13 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, publicado en el BOCM de 21 de marzo; habiendo sido parte la Administración demandada, representada por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y seguidos los trámites previstos en la Ley, se emplazó a la parte demandante para que formalizada la demanda, dándose cumplimiento a este trámite dentro de plazo, mediante escrito en el que se suplica se dicte sentencia declarando no ser ajustada a Derecho la norma reglamentaria objeto de impugnación.

SEGUNDO.- La representación procesal de la Comunidad de Madrid contesta a la demanda, suplicando se dicte sentencia confirmatoria de la norma reglamentaria impugnada por considerarla ajustada al ordenamiento jurídico.

TERCERO.- No habiéndose recibido el presente proceso a prueba, quedaron los autos conclusos y pendientes para votación y fallo.

CUARTO.- En este estado se señala para votación y fallo el día 23 de mayo de 2006, teniendo lugar así.

QUINTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente la Magistrada Ilma. Sra. D^a. Angeles Huet Sande.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso Contencioso-Administrativo se interpone por el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, contra el Decreto 31/2003, de 13 de marzo (LCM 2003, 136), por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, publicado en el BOCM de 21 de marzo.

El citado Decreto, tras su Preámbulo, en sus artículos segundo a quinto, crea la Comisión de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid (artículo segundo), atribuyéndole competencias, fundamentalmente, de estudio y propuesta (artículo tercero), regulando su composición (artículo cuarto), creando, asimismo, un Grupo de Trabajo Técnico para apoyo técnico de dicha Comisión (artículo quinto). A continuación, se recogen tres Disposiciones Adicionales, tres Transitorias, una Derogatoria y una Final.

Tras estos preceptos, el citado Decreto contiene el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, propiamente dicho, con el siguiente contenido:

Título Preliminar: Objeto, ámbito de aplicación y competencias (arts. 1 a 5).

Título I: Conceptos Técnicos (art. 6).

Título II: Normas de carácter general aplicables a todo tipo de edificación (arts. 7 a 75).

Capítulo 1º: Normas de diseño (arts. 7 a 35).

Capítulo 2º: Instalaciones generales en los edificios (arts. 36 a 60).

Capítulo 3º: Instalaciones de protección contra incendios (arts. 61 a 67).

Capítulo 4º: Comportamiento de los elementos y materiales de construcción ante el fuego (arts. 68 a 75).

Título III: Usos específicos (arts. 76 a 292).

Capítulo 1º: Vivienda (arts. 76 a 87).

Capítulo 2º: Garaje aparcamiento (arts. 88 a 103).

Capítulo 3º: Sanitario (arts. 104 a 126).

Capítulo 4º: Espectáculos y reunión (arts. 127 a 189).

Capítulo 5º: Oficinas (arts. 190 a 206).

Capítulo 6º: Cultural y docente (arts. 207 a 225).

Capítulo 7º: Residencial público (arts. 226 a 245).

Capítulo 8º: Uso comercial (arts. 246 a 267).

Capítulo 9º: Almacén (arts. 268 a 292).

Apéndice Primero: Determinación y/o comprobación de la estabilidad al fuego de los sistemas estructurales.

Apéndice Segundo: Determinación del factor de ventilación en un sector de incendio.

Apéndice Tercero: Esquemas aclaratorios del articulado.

Apéndice Cuarto: Directriz para la redacción de los planes de autoprotección.

Anexo I: Instrucciones para la elaboración del manual interno de actuación.

SEGUNDO.- La demanda contiene dos alegaciones esenciales en soporte de su pretensión anulatoria íntegra del Decreto impugnado (LCM 2003, 136). La primera, se refiere a la falta de competencia de la Comunidad de Madrid para dictar una norma como la contenida en el Decreto impugnado en la que se establecen condiciones técnicas de las edificaciones en materia de incendios. Argumenta el Colegio recurrente que en ninguno de los preceptos del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316) (en adelante, EACM) se menciona que ésta ostente competencia alguna en materia de incendios. Considera que la circunstancia, expresamente prevista en el Estatuto de Autonomía, de ser la Comunidad de Madrid de carácter uniprovincial, con la consecuencia de asumir las competencias del ente local Provincial, sólo le habilita, según la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 36), a prestar servicios de incendios y siempre en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas (art. 25), pudiendo, por tanto, dictar reglamentos de organización de dichos servicios, pero no le atribuye funciones materialmente legislativas en materia de incendios, ni puede, por tanto, como tal ente local, dictar reglamentos ejecutivos de Leyes. Argumenta que, dado que el reglamento impugnado regula las exigencias técnicas que deben reunir los edificios en orden a la prevención de los incendios, está abordando una materia de protección civil y, por tanto, incluida en la materia «seguridad pública» atribuida en exclusiva al Estado en el art. 149.1.29 CE (RCL 1978, 2836). Entiende que, en desarrollo de esta competencia, el Estado ha dictado la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (RCL 1999, 2799), de Ordenación de la Edificación, cuyo art. 3, en relación con su Disposición Final Segunda, prevé las normas básicas de edificación como reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento en todo el territorio español, que las Comunidades Autónomas podrán «completar», pero sólo eso. La Norma Básica estatal de la edificación en materia de protección de los edificios contra incendios está contenida en el RD 2177/1996, de 4 de octubre (RCL 1996, 2732, 2832), y esta norma, alega, no es respetada por la reglamentación contenida en el Decreto impugnado. Se aporta con la demanda un cuadro comparativo elaborado por el Colegio recurrente en el que se reflejan las diferencias existentes entre cada una de las

normas técnicas contenidas en el citado Real Decreto y la norma técnica paralela contenida en el Decreto impugnado, poniendo de relieve que son de imposible acomodación, pues se trata de reglamentaciones técnicas dispares, con la inseguridad que ello conlleva para los técnicos que intervienen en la edificación que deben aplicar ambas normas, contradictorias entre sí. Como segunda alegación, considera que el Decreto impugnado es un reglamento independiente porque no constituye, realmente, un desarrollo de la norma con rango de Ley que dice desarrollar (la Ley autonómica 14/1994, de 28 de diciembre [RCL 1995, 1136 y LCM 1995, 11], por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley autonómica 19/1999, de 29 de abril [RCL 1999, 2184 y LCM 1999, 250, 336]). Por todo ello, concluye solicitando la anulación del Decreto impugnado.

La representación procesal de la Comunidad de Madrid afirma su competencia para dictar el Decreto impugnado al amparo de la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía, que integra la Diputación Provincial de Madrid en la Comunidad de Madrid, en relación con los arts. 25, 31 y 36 de la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local, que atribuyen a la Diputación Provincial competencia para el aseguramiento de la prestación integral en la totalidad del territorio de los servicios de competencia municipal entre los que se encuentran la protección civil, prevención y extinción de incendios. A este título competencial deben añadirse otros títulos sectoriales, tales como la competencia autonómica en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas (art. 26.1.30 y art. 26.2 EACM [RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316]) o industria (art. 26.3.1.3 EACM), aunque el Reglamento impugnado sólo se refiere a los establecimientos no industriales, rigiendo para los industriales plenamente, como el propio Decreto impugnado afirma en su Preámbulo y articulado, la norma estatal en la materia, constituida por el RD 786/2001, de 6 de julio (RCL 2001, 1905 y RCL 2002, 570), por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Industrial contra incendios en los establecimientos industriales. Alega que no existe disparidad alguna entre la reglamentación técnica estatal en la materia, contenida en el RD 2177/1996, y el Decreto impugnado que se limita a completar aquélla, aportando al respecto un informe, emitido por la Consejería de Medio Ambiente (Cuerpo de Bomberos), sobre la comparación entre la reglamentación técnica estatal y la autonómica del que deduce el carácter meramente complementario de esta última respecto de la reglamentación técnica estatal. En cuanto a la segunda alegación, considera que el Decreto impugnado se ha dictado en desarrollo de la Ley autonómica 14/1994, de 28 de diciembre, por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salva-

mentos de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley autonómica 19/1999, de 29 de abril. Por todo ello, concluye solicitando se declare la conformidad a Derecho del Decreto impugnado.

TERCERO.- Así establecidas las posiciones de las partes, nos corresponde ya examinar la primera y esencial alegación que se contiene en la demanda en soporte de su pretensión anulatoria del Decreto impugnado (LCM 2003, 136) relativa a la falta de competencia de la Comunidad de Madrid por tratarse, la materia que en el mismo se regula, de una competencia del Estado.

Como siempre que se plantea una cuestión tendente a dilucidar una competencia autonómica, lo primero que debemos indagar es la concreta materia que se regula en el Decreto impugnado, esto es, la identificación de la materia regulada, para poder incluirla en alguno o algunos de los títulos competenciales atribuidos al Estado y/o a la Comunidad de Madrid por el bloque normativo compuesto por la Constitución (RCL 1978, 2836) y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316).

A este respecto, debemos precisar que, a pesar de cuanto se argumenta en la demanda, resulta indiferente que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid no se refiera en ningún momento a la materia de incendios propiamente dicha, no siendo tal falta de mención específica argumento bastante, por sí solo, para entender atribuida, sin más, la competencia al Estado al amparo del art. 149.3 CE, en cuya virtud, «la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado...». Y así, es reiterada la doctrina constitucional que entiende que no puede acudir a dicha cláusula residual por el mero hecho de que un determinado sector de la realidad no aparezca específicamente mencionado en los Estatutos de Autonomía, pues para que dicha cláusula entre en juego «es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios» (SSTC 123/1984 [RTC 1984, 123], F. 2; 180/1992 [RTC 1992, 180], F. 4; 132/1989 [RTC 1989, 132], F. 20; 149/1991 [RTC 1991, 149], F. 1 A y 4 F; 180/1992 [RTC 1992, 180], F. 3; 133/1997 [RTC 1997, 133], F. 3; y 40/1998 [RTC 1998, 40], F. 45). En la última STC citada, complementando el criterio expuesto, el Tribunal Constitucional declaraba que «para acudir a dicha cláusula es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios... esto es, averiguando si, por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, ha sido incluida en una u otra materia entendida como conjunto de actividades, funciones, institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social (STC 13/1997 [RTC 1997, 13], F. 3)». (STC 40/1998, F. 44).

De la descripción de su articulado que hemos realizado en el Fundamento Jurídico Primero se desprende que el Decreto impugnado contiene, esencialmente, normas técnicas en materia de protección de edificios contra incendios y así, en su art. 1 se declara que el reglamento «tiene por objeto establecer las condiciones de seguridad contra el incendio no premeditado, en la edificación y actividades, con el fin de tratar de evitar las posibilidades de iniciación, propagación, y pérdida de vidas humanas, así como reducir al máximo la pérdida de bienes y facilitar las operaciones de extinción». Por su parte, en el Preámbulo se alude a la exigencia a la Administración de «actitudes previsoras ante los problemas y no acciones provocadas como consecuencia de emergencias que se produzcan, anticipándose mediante la planificación y la elaboración de una normativa actualizada y acorde con los riesgos existentes, que evite pérdidas personales y materiales». Con este sustento, el articulado del Decreto impugnado contiene una precisa y minuciosa reglamentación técnica sobre condiciones de las edificaciones en relación con su protección frente a incendios, tanto con carácter general como específicamente, en función del uso o destino concreto de tales edificaciones (vivienda, sanitario, oficinas, etc.), que resulta de aplicación en la Comunidad de Madrid «a todos los proyectos y obras de nueva edificación, reforma o reestructuración y cambio de uso, así como a todas aquellas actividades de nueva implantación» (art. 2).

Así pues, la materia abordada por la norma impugnada, tal y como en el propio Decreto se describe, encaja sin dificultad en el ámbito de la denominada «protección civil», que ha sido definida por el Tribunal Constitucional como «acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la aminoración de sus consecuencias» (STC 123/1984 [RTC 1984, 123], F. 2), coincidiendo en tal calificación ambas partes en este recurso y el propio Decreto impugnado que, en su Preámbulo, alude como título competencial subyacente a la regulación que en él se contiene a las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid procedentes de la extinta Diputación Provincial y, en concreto, a las competencias que dicho ente local ostentaba al amparo de la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de «protección civil, prevención y extinción de incendios».

CUARTO.- Antes de adentrarnos en el análisis del encuadre competencial Estado-Comunidad de Madrid de la materia protección civil, conviene analizar el título competencial que en el propio Preámbulo del Decreto (LCM 2003, 136) se cita como soporte de la competencia de la Comunidad de Madrid para dictar el reglamento impugnado, insistiéndose en el citado título competencial en la contestación a la demanda, que se expresa en dicho Preámbulo de la forma siguiente:

«La competencia para dictar este Decreto la tiene atribuida la Comunidad de Madrid en virtud de la disposición transitoria cuarta de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316), modificada por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio (RCL 1998, 1692 y LCM 1998, 535), por la que quedó integrada en aquélla la extinta Diputación Provincial de Madrid, en conexión con los arts. 31 y 36 de la Ley de Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril [RCL 1985, 799, 1372]), que atribuyen a la Diputación el aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal ?competencia referida, entre otras materias, a la “protección civil, prevención y extinción de incendios” [art. 25.2.c) de la Ley 7/1985]?, así como la coordinación de estos servicios entre sí y con los de las Administraciones autonómica y estatal».

En efecto, una cosa es que la Comunidad de Madrid, en su condición de Comunidad Autónoma uniprovincial, haya asumido las competencias del ente local Provincial y su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, establecidas en la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local ?que incluye (arts. 31 y 36 de la Ley 7/1985) el aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, entre los que se encuentran los relativos, entre otras materias, a la «protección civil, prevención y extinción de incendios» (art. 25.2.c, de la Ley 7/1985), con la aneja potestad reglamentaria para la regulación de estos servicios reconocida en el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985?, y otra bien distinta que, por ese solo motivo, podamos prescindir, sin más, del análisis de la distribución competencial Estado-Comunidad de Madrid en la materia regulada por el Decreto impugnado, que hemos identificado como protección civil. Y ello, porque la atribución en la Ley de Bases del Régimen Local a los entes locales municipio y provincia de diversas materias, entre las que se encuentra la de «protección civil, prevención y extinción de incendios» (y la potestad reglamentaria aneja), como competencias mínimas de obligado respeto en garantía de su autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140 y 141 CE [RCL 1978, 2836]), se realiza siempre, en la propia Ley 7/1985, respetando, respecto de cada sector material, la distribución competencial Estado-Comunidades Autónomas que deriva del bloque compuesto por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Y así, el propio art. 25.2 de la Ley 7/1985, que establece competencias mínimas municipales de obligado respeto en garantía de la autonomía local, entre las que se encuentra la aquí analizada de «protección civil, prevención y extinción de incendios», dispone que tales competencias serán ejercidas «en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». Precepto este que guarda estrecha

conexión con el art. 2 de la Ley 7/1985, que diseña el sistema de atribución de competencias a los entes locales con respeto a la garantía constitucional de la autonomía local, pero respetando, a su vez, el diseño constitucional y estatutario de distribución competencial de cada sector material.

Dispone el citado art. 2 de la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), que «Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

Este precepto ha sido analizado, y declarado conforme con la Constitución, en la STC 214/1989 (RTC 1989, 214), F. 3, en los siguientes términos:

«Se condensa en la misma el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales, estableciendo y garantizando, al fin, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios ¿que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia?, concreta algo más la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (RCL 1985, 799, 1372) al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuirseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26, y para las provincias en el art. 36,...

Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la con-

creción última de las competencias locales queda remitida ¿y no podía ser de otra manera? a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párr. 1º art. 2 LBRL resulta plenamente adecuado a la Constitución (RCL 1978, 2836), sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1, 25.2, 26 y 36 LBRL han establecido».

Así pues, una cosa es que el Estado, en la norma básica estatal que fija los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las entidades locales (Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local), fijación que es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18 CE), haya decidido que éstas deban tener, en todo caso y como mínimo garante de su autonomía local constitucionalmente reconocida, competencia para prestar servicios en materia de «protección civil, prevención y extinción de incendios» (con la potestad reglamentaria aneja), y otra distinta que, para la concreción exacta del alcance o contenido de esta atribución competencial a los entes locales, deba estarse al sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas según el sector material de que se trate. Esto es, la Comunidad de Madrid, como sustituta de la extinta Diputación Provincial, debe ejercer competencias en materia de servicios de «protección civil, prevención y extinción de incendios», vinculada al círculo de interés local, como contenido mínimo de su autonomía local, pero su exacta delimitación y alcance sólo podrá realizarse por el legislador material o sectorialmente competente en la materia, sea el Estado o la Comunidad Autónoma en cuanto tal. Y a ello se refiere, como antes señalábamos, de forma expresa la propia Ley 7/1985, cuando en su art. 25.2 ¿que establece competencias mínimas municipales de obligado respeto en garantía de la autonomía local, entre las que se encuentra la aquí analizada de «protección civil, prevención y extinción de incendios»? dispone que tales competencias locales serán ejercidas

«en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas». Y a ello se refiere también la propia Ley autonómica 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, cuando en su art. 8, apartados 3 y 4 establece que: «3. Los Municipios de la Comunidad de Madrid ejercerán las competencias propias que, de conformidad con la legislación básica estatal, determinen las distintas Leyes sectoriales estatales o autonómicas», «4. Las Leyes sectoriales de la Asamblea de Madrid asegurarán a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos».

Cuanto ha sido expuesto nos lleva a descartar que el título competencial invocado en el Decreto impugnado y en la contestación a la demanda, la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316), por la que la Comunidad de Madrid asume las competencias del ente local Provincial y su órgano de gobierno, la Diputación Provincial, establecidas en la Ley 7/1985 (RCL 1985, 799, 1372), Reguladora de las Bases del Régimen Local que incluye (arts. 31 y 36 de la Ley 7/1985) el aseguramiento de la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal, entre los que se encuentran los relativos, entre otras materias, a la «protección civil, prevención y extinción de incendios» (art. 25.2.c, de la Ley 7/1985), con la aneja potestad reglamentaria para la regulación de estos servicios reconocida en el art. 4.1.a) de la Ley 7/1985, sea, por sí solo, título bastante o suficiente para dictar el reglamento impugnado, pues la concreción, detalle o alcance de tal competencia local exige el examen de la legislación sectorial estatal o autonómica, según que la materia abordada se encuentre atribuida, en el sistema constitucional de distribución de competencias, al Estado o a la Comunidad de Madrid propiamente dicha. Es decir, la competencia local en materia de protección civil que ha asumido la Comunidad de Madrid como sustituta de la extinta Diputación Provincial debe estar vinculada al círculo local de intereses, pero siempre respetando la competencia que en la materia de protección civil resulte para el Estado o la Comunidad Autónoma del sistema constitucional de distribución de competencias.

Y ello nos hace retornar al punto en el que nos quedamos en el anterior Fundamento Jurídico, esto es, al sistema constitucional de distribución de competencias en relación con la materia protección civil que es la que es abordada por el reglamento autonómico impugnado.

QUINTO.- La protección civil, que ha sido definida, como antes dijimos, por el Tribunal Constitucional como «acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la aminoración de sus consecuencias» (STC 123/1984 [RTC 1984, 123], F. 2), ha sido encuadrada por dicho Tribunal dentro del concepto de «seguridad pública» recogido en el art. 149.1.29 CE (RCL 1978, 2836) como competencia atribuida al Estado.

No obstante, como se argumenta en la STC 133/1990 (RTC 1990, 133), F. 5, ello no significa, como parece pretenderse en la demanda, que las Comunidades Autónomas carezcan de competencia alguna en materia de protección civil, aunque la materia «protección civil» no se encuentre expresamente prevista en los Estatutos de Autonomía, como no lo está en el de la Comunidad de Madrid, pues dicha competencia puede derivarse de otros títulos competenciales derivados de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316) que habiliten a dicha Comunidad para ejercer competencias en la materia. En la STC 133/1990, F. 5 y 8, se citan, a título de ejemplo, el art. 148.1.22 CE (que atribuye a las Comunidades Autónomas «La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica», contenido que se encuentra reflejado en el art. 26.1.27 y 28 del EACM), o las materias en que pueden producirse actuaciones de protección civil, citándose en la STC aludida la sanidad (art. 27.4 EACM), carreteras (art. 26.1.6 EACM) o montes (art. 27.3 EACM), a las que podemos nosotros añadir la de espectáculos públicos (art. 26.1.30 EACM), citada en el Preámbulo del reglamento impugnado.

Así pues, como se afirma en la STC 133/1990 (RTC 1990, 133), F. 5, «sin mengua de las competencias inalienables y en este sentido exclusivas del Estado, en la materia específica de la protección civil se producen competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas». Y en el F. 6 de la STC 133/1990, se precisa cuál deba ser la distribución de estas competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección civil en los siguientes términos:

«Por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómica, estatal) que deben aportar sus respectivos recursos y servicios. Desde esta perspectiva, y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia, y de los

recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, que la Administración Autonómica sea competente en esta materia.

No obstante, y a tenor de lo dicho anteriormente, esta competencia autonómica se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico.

Y, como consecuencia, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como (si fuera necesario) para garantizar una dirección y organización unitarias: esto es, tanto competencias de tipo normativo (disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación) como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran pues, su límite, en la política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico».

Así pues, las competencias concurrentes de las Comunidades Autónomas en materia de protección civil deben ejercerse respetando, en todo caso, como límite, las competencias inalienables del Estado, derivadas del art. 149.1.29 CE, en materia de política de seguridad pública «en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico».

SEXTO.- En el presente caso, el Estado ha dictado, en el ejercicio, entre otras, de su competencia en materia de protección civil, tanto normativa como de ejecución, una norma destinada a establecer una reglamentación técnica básica en las edificaciones contra el riesgo de incendios, se trata del RD 2177/1996, de 4 de octubre (RCL 1996, 2732, 2832), por el que se aprueba la

Norma Básica de la Edificación «NBE-CPI/96: Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios». Y la reglamentación técnica básica que en dicho Real Decreto se contiene es, por cuanto hemos expuesto, de aplicación obligatoria, como mínimo común, en todo el territorio nacional, tal y como se desprende, además, de la norma con rango de Ley en la que dicho Real Decreto se ordena, el art. 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre (RCL 1999, 2799), de Ordenación de la Edificación, en relación con la Disposición Final Segunda de dicha norma, sin perjuicio de que pueda ser completada por las Comunidades Autónomas.

Dispone dicho art. 3 de la Ley 38/1999 (RCL 1999, 2799), que «Las normas básicas de la edificación y las demás reglamentaciones técnicas de obligado cumplimiento constituyen, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, la reglamentación técnica hasta que se apruebe el Código Técnico de la Edificación conforme a lo previsto en la disposición final segunda de esta Ley. El Código podrá completarse con las exigencias de otras normativas dictadas por las Administraciones competentes y se actualizará periódicamente conforme a la evolución de la técnica y la demanda de la sociedad».

El precepto legal transcrito, que se refiere a los requisitos técnicos básicos de diverso carácter que deben reunir los edificios «con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente» (art. 3.1 de la Ley 38/1999), ha sido dictado por el Estado, según la Disposición Final Primera de la Ley 38/1999, en virtud de las competencias que al Estado se atribuyen en el art. 149.1.16^a, 21^a, 23^a y 25^a CE (RCL 1978, 2836), títulos competenciales a los que podemos, sin dificultad, añadir el art. 149.1.29^a CE por lo que a la reglamentación técnica básica de la edificación contra incendios se refiere, contenida en el RD 2177/1996, de 4 de octubre, por el que se Aprueba la Norma Básica de la Edificación «NBE-CPI/96: Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios».

Así pues, por cuanto llevamos expuesto, las normas técnicas contenidas en el RD 2177/1996, por el que se aprueba la Norma Estatal Básica de la Edificación sobre Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios, son de obligado cumplimiento por la Comunidad de Madrid que podrá completarlas o suplir sus lagunas, pero no obviarlas ni sustituirlas por otras distintas.

En igual sentido se ha pronunciado ya la Sección 8^a de esta Sala en su sentencia núm. 273/2005, de 1 de abril de 2005, dictada en el recurso núm. 2006/2003 (RJ 2005, 1111), interpuesto por la Abogacía del Estado contra el

mismo reglamento que constituye el objeto del presente recurso, en la que se declaró su nulidad parcial. Se argumentaba en esta sentencia que:

«La norma básica estatal “establece las condiciones que deben reunir los edificios o establecimientos próximos a aquel en el que se declare un incendio y para facilitar la intervención de los bomberos y de los equipos de rescate, teniendo en cuenta su seguridad” (art. 1 de la Norma Básica de la Edificación “NBE-CPI/96: Condiciones de protección contra incendios en los edificios”). Como tal norma básica constituye el límite mínimo y ese límite mínimo ni puede ser rebajado, ni obviado, salvo las prescripciones contenidas en su Apéndice 2 “Accesibilidad y entorno de los edificios” que tienen el carácter de mera recomendación, correspondiendo “a las autoridades locales regular las condiciones que estimen precisas...”».

De esta forma, puede la Comunidad de Madrid, partiendo de dichas normas técnicas básicas del Estado y respetándolas, añadir requisitos técnicos complementarios o abordar aspectos no regulados en las mismas, derivado, por ejemplo, de sus competencias en materia de espectáculos públicos (art. 26.1.30 EACM [RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316]), aludidas en el Preámbulo de la norma impugnada, o las, también citadas en éste, competencias en materia de industria, previstas en el art. 26.3.1.3 EACM (aunque el Decreto impugnado no regula la seguridad contra incendios en los establecimientos industriales, sino sólo los almacenes no industriales «en los que se realiza la guarda de cualquier tipo de materia para su posterior utilización, distribución o almacenamiento definitivo, y cuya carga de fuego ponderada sea inferior a 3.000.000 Megajulios [MJ]»), pues, para los almacenamientos industriales y para los almacenamientos de cualquier tipo de establecimiento cuando su carga de fuego ponderada sea superior o igual a la antes citada, el Decreto impugnado se remite al RD 786/2001, de 6 de julio [RCL 2001, 1905 y RCL 2002, 570], por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales [art. 268 de la norma impugnada]), entre otras competencias autonómicas sobre diversos sectores materiales en los que existan edificaciones que deban ser protegidas contra incendios.

Así parece entenderlo, además, el propio Preámbulo del Decreto impugnado cuando afirma que «la legislación vigente en materia de protección contra incendios en la edificación contenida en la NBE-CPI/96 Condiciones de Protección contra Incendios en los Edificios, de aplicación en todo el territorio nacional, aun cuando es más completa que su antecesora, presenta ciertas lagunas al no contemplar casos específicos como son los referidos al riesgo derivado de los usos industriales, almacén y espectáculos y reunión, así como la obligatoriedad de las condiciones del entorno y accesibilidad».

SÉPTIMO.- Y nada habría que objetar a la regulación que en el Decreto impugnado se contiene si, efectivamente, dicha regulación se limitara a completar la citada reglamentación técnica básica estatal, estableciendo requisitos complementarios que se añadieran al mínimo estatal y colmando sus lagunas o regulando, partiendo de dicha reglamentación estatal, las condiciones del entorno y accesibilidad que, como hemos visto, no son de obligado cumplimiento, pudiendo «las autoridades locales regular las condiciones que estimen precisas» (Apéndice 2 del RD 2177/1996 [RCL 1996, 2732, 2832]).

Pero no es esto lo que se desprende de los informes técnicos aportados por las partes con la demanda, elaborado por el propio Colegio de Arquitectos demandante, y con la contestación, elaborado por el Cuerpo de Bomberos de la Comunidad de Madrid, y muy especialmente de este último informe aportado por la Administración demandada.

En efecto, del informe elaborado por el Colegio de Arquitectos de Madrid se desprende que en el reglamento impugnado, en algunos casos, la exigencia técnica estatal es rebajada, en otros, se eleva y, en otros casos (la mayoría), la comparación es imposible porque se trata de normas técnicas simplemente diferentes sobre la misma cuestión y, por tanto, son contradictorias. Pero es del informe técnico aportado por la propia Administración demandada del que se desprende con toda claridad que la norma impugnada ha realizado una regulación completa, distinta y paralela a la norma técnica básica estatal a la que se yuxtapone. Es decir, no es que en algunos casos la norma impugnada haya rebajado, respecto de la norma técnica estatal, el nivel de exigencia y, en otros, lo haya elevado, sino que ha realizado una regulación íntegramente diferente en su conjunto que se superpone a la contenida en la norma técnica estatal. Y para ello, por cuanto hemos argumentado, la Comunidad de Madrid carece de competencia porque no respeta la norma técnica básica estatal, de cuyo contenido debía partir por ser de obligado cumplimiento en todo el territorio, sino que dicta otra reglamentación técnica distinta en sustitución de la estatal.

En la introducción del informe técnico aportado por la Administración se afirma que en la redacción del Decreto impugnado (LCM 2003, 136), aunque se tuvo en cuenta la NBE-CPI/96, «no se utilizaron en su totalidad los conceptos técnicos establecidos» en dicha norma estatal básica. También se afirma que la norma impugnada es «una normativa propia y no complementaria de la nacional», por ello, se argumenta en dicho informe sobre la dificultad de medir, respecto de cada norma técnica, si en el reglamento impugnado el nivel de exigencia es mayor o menor, «pues la valoración de la

protección establecida en cada texto debe ser establecida por el conjunto de prescripciones establecidas en cada una de las normativas y no por esa prescripción concreta». Asimismo, se manifiesta en dicho informe que «el Reglamento de la Comunidad de Madrid no sólo tiene bastantes conceptos técnicos diferentes a los establecidos en la NBE-CPI/96 (ya sea en la propia definición del concepto o en los requisitos del mismo), sino que también incorpora conceptos técnicos que la norma estatal no contempla, ello lleva a la imposibilidad en muchos casos de comparar o evaluar entre sí los niveles exigidos en los distintos artículos».

Ya en el detalle, en el informe técnico aportado por la Administración demandada son frecuentes, al examinar casuísticamente cada norma técnica en comparación con la estatal, consideraciones que sostienen que no puede entenderse rebajado el nivel de exigencia por la previsión técnica concreta contenida en el Decreto impugnado porque el requisito técnico de que se trate debe ser examinado en el conjunto de previsiones técnicas diferentes que el Decreto impugnado contiene, circunstancia que impide que pueda realizarse la comparación separada de cada norma técnica.

Así pues, la Comunidad de Madrid al realizar en el Decreto impugnado, no una reglamentación técnica que, respetando la estatal, fuera complementaria de la misma o destinada a colmar sus lagunas, sino una reglamentación técnica nueva, completa y distinta en su conjunto de la estatal a la que se superpone, ha invadido una competencia del Estado, debiendo, por tanto, dicha reglamentación ser anulada por la Sala por carecer dicha Comunidad de competencia al respecto.

OCTAVO.- La conclusión alcanzada conlleva la nulidad, prácticamente íntegra, del Decreto impugnado, pues, con las salvedades que diremos a continuación, tanto en su articulado inicial y disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y final, como en el Reglamento de Prevención de Incendios (LCM 2003, 136) propiamente dicho, con su propio articulado, apéndices y anexo, es donde se contiene la citada reglamentación técnica superpuesta a la estatal.

Sin embargo, no quedan afectados por el citado vicio de nulidad por incompetencia, pues no contienen reglamentación técnica alguna, ni los preceptos del Decreto dedicados a la Comisión de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid (artículos segundo a quinto del Decreto, ambos inclusive), ni el art. 3, apartados 1 y 2, del Reglamento de Prevención de Incendios propiamente dicho, en cuya virtud, «1. La Comunidad de Madrid y los Muni-

cipios incluidos en su territorio ejercerán la competencia en materia de prevención y extinción de incendios en los términos establecidos en la Ley 14/1994, de 28 de diciembre (RCL 1995, 1136 y LCM 1995, 11), modificada por la Ley 19/1999, de 29 de abril (RCL 1999, 2184 y LCM 1994, 250, 336), por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid y demás legislación aplicable», «2. En función de la Ley 14/1994, de 28 de diciembre, modificada por la Ley 19/1999, de 29 de abril, y por la Ley 18/2000, de 27 de diciembre (RCL 2001, 708 y LCM 2000, 610), de Medidas Fiscales y Administrativas, los municipios de más de 20.000 habitantes podrán solicitar a la Comunidad de Madrid la dispensa de la obligación de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos cuando les resulte de imposible o muy difícil cumplimiento, en los términos previstos en la legislación estatal y en la presente Ley».

Los preceptos dedicados a la creación de la Comisión de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, con funciones de consulta y asesoramiento en materia de incendios, no invaden competencia estatal alguna en materia de protección civil y se sustentan en las competencias concurrentes que en dicha materia ostenta, como hemos visto, la Comunidad de Madrid. Y en cuanto a los apartados 1 y 2 del art. 3 del Reglamento propiamente dicho, tienen claro sustento en las competencias de la Comunidad de Madrid, en el marco de la legislación básica del Estado que no contradicen, en materia de régimen local (art. 27.1 EACM [RCL 1983, 397 y LCM 1983, 316]). Además, los preceptos reglamentarios no anulados tienen pleno encaje, tanto en la Ley autonómica 14/1994, de 28 de diciembre, modificada por la Ley autonómica 19/1999, de 29 de abril, por la que se regulan los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Salvamentos de la Comunidad de Madrid, como, por lo que al art. 3.1 y 2 del Reglamento se refiere, en dicha Ley autonómica y en la legislación estatal básica de régimen local.

Y en fin, respecto del texto anulado, la estimación del recurso por la primera alegación contenida en la demanda convierte en innecesario el examen de la segunda, relativa al anclaje legal de la norma impugnada y, en cuanto a los preceptos que no han sido anulados, su engarce legal acaba de mencionarse.

Procede, por tanto, la estimación parcial del presente recurso Contencioso-Administrativo.

NOVENO.- De conformidad con el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (RCL 1998, 1741), no se hace un especial

pronunciamiento sobre las costas procesales causadas en esta instancia, al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

FALLAMOS

Que ESTIMANDO PARCIALMENTE el presente recurso Contencioso-Administrativo núm. 952/2003, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, en nombre y representación del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, contra el Decreto 31/2003, de 13 de marzo (LCM 2003, 136), por el que se aprueba el Reglamento de Prevención de Incendios de la Comunidad de Madrid, publicado en el BOCM de 21 de marzo, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS dicho Decreto por no ser ajustado al ordenamiento jurídico, a excepción de los artículos segundo, tercero, cuarto y quinto del Decreto y el art. 3, apartados 1 y 2, del Reglamento de Prevención de Incendios propiamente dicho, que no quedan afectados por nuestro pronunciamiento anulatorio.

No ha lugar a la imposición de las costas procesales causadas en esta instancia.

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

PUBLICACIÓN. Leída y publicada que ha sido la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por la Ilma. Sra. Magistrada D^a Angeles Huet Sande, Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso Contencioso-Administrativo, estando celebrando audiencia pública esta Sección, de lo que, como Secretaria de la misma, doy fe.

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional (*)

SUMARIO: I. CONSTITUCIÓN. A. Fuerza normativa. B. Interpretación. II. DERECHOS Y LIBERTADES. A. Derechos fundamentales y libertades públicas. B. Derechos y deberes de los ciudadanos. C. Principios rectores de la política social y económica. D. Garantía y suspensión de estos derechos. III. PRINCIPIOS JURÍDICOS BÁSICOS. IV. INSTITUCIONES DEL ESTADO. A. La Corona. B. Las Cortes Generales. C. El Tribunal Constitucional. D. La Administración Pública. E. El Poder Judicial. V. FUENTES. VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO. A. Comunidades Autónomas. A.1. Autonomía. B.2. Competencias. B. Corporaciones Locales. A.1. Autonomía B.2. Competencias. VII. ECONOMÍA Y HACIENDA. A. Principios generales. B. Presupuestos. C. Organización territorial. D. Tribunal de Cuentas.

II. DERECHOS Y LIBERTADES

A. Derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Sentencia 111/2006, de 5 de abril (BOE de 9 de mayo). Ponente: Delgado Barrio (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3; 14; 24.1 y 31.1

otros:

Objeto: Art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones (en adelante LISD)

Materias: Tutela judicial efectiva. Interdicción de la arbitrariedad.

Se plantea cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 36.2 de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del impuesto sobre sucesiones y donaciones,

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

por la posible vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), del principio de igualdad (art. 14 CE), del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a un sistema tributario justo basado en el principio de igualdad (art. 31.1 CE). Se considera vulnerada la prohibición de indefensión (art. 24.1 CE) al presumirse iuris et de iure que quien presenta la declaración del impuesto sobre sucesiones y donaciones actúa como mandatario del obligado al pago, le autoriza a intervenir en todas las actuaciones relacionadas con la gestión del tributo, lo que propicia situaciones de indefensión al dar validez a notificaciones de actos administrativos que no garantizan su conocimiento efectivo por los interesados, obstaculizando. Por su parte, la vulneración de los principios de igualdad (arts. 14 y 31.1 de la Constitución española) y de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) se produciría porque, pese a que el precepto cuestionado persigue el fin lícito de facilitar la gestión del impuesto sobre sucesiones y donaciones, dicha finalidad, ni constituye razón suficiente para prescindir de las garantías que para los interesados derivan del régimen general de notificaciones y de intervención por medio de representante, ni autoriza a sacrificar la libertad de decidir a quién y hasta qué límite se ha de conferir la confianza necesaria para que sus actos aparezcan como propios. La cuestión planteada requiere desentrañar el contenido y alcance del art. 36.2 LISD. En la resolución de la cuestión planteada, no debe considerarse ajeno que la gestión de este Impuesto permite bien la declaración tributaria, bien el sistema de autoliquidación. Al presentador de ese documento o declaración tributaria distinto del propio sujeto pasivo, el art. 36 de la Ley 29/1987 le otorga la condición de *mandatario* del obligado al pago del ISD, figura jurídica esta detalladamente regulada en el campo del Derecho privado. El art. 36.2 cuestionado no se limita a atribuir al presentador del documento la condición de mandatario, al determinar de forma precisa la extensión del mandato. De la literalidad del art. 36.2 se desprende que atribuye al *presentador del documento* un mandato representativo pleno para la entera gestión del ISD, como ya se ha declarado por reiterada Jurisprudencia del TS. (SSTS de 7 y 21 de mayo de 1994 y de 14 de febrero de 2000). Todo ello permite concluir al TC que el tratamiento que dicho precepto otorga al presentador del documento en el ámbito del ISD es sensiblemente diferente del que se establece con carácter general en materia de representación en la LGT para el resto de los tributos -excepción hecha del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados-. Procede ahora el TC a examinar la alegación de vulneración del art. 24.1, única con entidad propia, pues las demás sólo entrarían en juego por vía de consecuencia, es decir si, como indica el Auto de planteamiento, se obstaculiza el acceso a la jurisdicción. La Sala cuestionante considera que el art. 36.2 viola el derecho a obtener la tutela judicial efectiva porque propicia situaciones de indefensión. No es posible ignorar la trascendencia que tiene la previsión contenida en el art. 36.2 LISD desde la perspectiva del derecho de los obligados tributarios a obtener la tutela efectiva de los Jueces y

Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos. Para entrar en el fondo del asunto recordará el TC el régimen jurídico de la recurribilidad de los actos tributarios y sus efectos preclusivos, concluyendo que es evidente que la previsión contenida en el art. 36.2 LISD tiene incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva de los obligados tributarios. Reiterará el TC su doctrina cerca de los actos de comunicación procesal y, más concretamente, sobre las notificaciones de los actos a los interesados entendiendo que una norma legal que establezca un requisito que imposibilite u obstaculice el acceso a la jurisdicción de los obligados tributarios es lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos (art. 24.1 CE). Sin que pueda ser de olvido que el art. 24.1 CE establece una doble garantía en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos de las personas *pues no sólo proscriben que los Jueces y Tribunales cierren arbitrariamente los cauces judiciales legalmente previstos a quienes, estando legitimados para ello, pretenden defender sus propios derechos e intereses, sino que también prohíbe al legislador que, con normas excluyentes de la vía jurisdiccional, les impida el acceso al proceso, prohibición, esta última, que se refuerza por lo prevenido en el art. 106.1 CE, cuando se trata de impedir justicia frente a la actuación de las Administraciones públicas* (SSTC 197/1988, FJ 4 y 18/1994, FJ 5). El acceso a la jurisdicción configura el primer contenido del derecho a obtener la tutela de Jueces y Tribunales (SSTC 220/1993, FJ 2; 34/1994, FJ 2; y 273/2005, FJ 5), siendo un derecho prestacional de configuración legal cuyo ejercicio está sujeto a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por el legislador (SSTC 206/1987, FJ 5; 182/2004, FJ 2; y 273/2005, FJ 5), sólo serán constitucionalmente válidos cuando estén dirigidos a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guarden la adecuada proporcionalidad con la naturaleza del proceso y la finalidad perseguida. El derecho reconocido en el art. 24.1 CE puede verse conculcado por aquellas normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carecen de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador (SSTC 158/1987, FJ 4; 60/1989, FJ 4; 32/1991, FJ 4; 114/1992, FJ 3; y 273/2005, FJ 5). El TC ha declarado reiteradamente que el derecho de defensa, incluido en el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, reconocido el art. 24.1 CE, garantiza el derecho a acceder al proceso en condiciones de poder ser oído y ejercer la defensa de los derechos e intereses legítimos. El TC ha venido exigiendo un especial deber de diligencia a los órganos judiciales en los actos de comunicación *que asegure, en la medida de lo posible, su recepción por los destinatarios, dándoles así la oportunidad de defensa y de evitar la indefensión* (SSTC 162/2002, FJ 3; 199/2002, FJ 2; 55/2003, FJ 2; 138/2003, FJ 2; y 19/2004, FJ 4), lo que obliga a procurar el emplazamiento o citación personal y directa de los interesados, siempre que sea factible, asegurando de este modo que puedan comparecer en el proceso y defender sus posiciones; a este fin se ha exigido que dichas comunicaciones se efectúen, con carácter general, en la persona del interesa-

do (SSTC 158/2001, FJ 2; 220/2002, FJ 3; y 55/2003, FJ 2) o de su representante -pues no cabe duda alguna de que *los actos de comunicación procesal entendidos con los representantes legales surten los mismos efectos que los realizados directamente con sus representados* -por todas, STC 113/2001, FJ 4)-, tanto más cuando el contenido de los actos que son objeto de comunicación puede revelar aspectos de la intimidad personal y familiar de los interesados o datos económicos con trascendencia tributaria que forman parte del contenido propio y reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás que garantiza el art. 18.1 CE (SSTC 45/1989, FJ 9; 233/1999, FJ 7; 47/2001, FJ 8; y 233/2005, FJ 4); sin que ello signifique *que no sean constitucionalmente válidas las formas de comunicación procesal realizadas con personas distintas de los destinatarios del acto o resolución judicial, pues así lo exige el aseguramiento del desarrollo normal del proceso y la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de la contraparte* (STC 21/2006, FJ 3). El TC ha admitido que dichas comunicaciones puedan ser realizadas con terceras personas, en cuyo caso, el cumplimiento de los requisitos y condiciones legales para practicar la notificación tienen relevancia constitucional en cuanto que son garantía de que el interesado conocerá el acto o resolución que le afecta y podrá, en consecuencia, ejercer adecuadamente su derecho de defensa (SSTC 199/2002, FJ 2; 19/2004, FJ 4; y 21/2006, FJ 3). El TC considera que en estos supuestos *si bien el legislador permite en ocasiones que el acto de comunicación procesal se realice a persona diferente del interesado, establece una serie de requisitos para tal modalidad de llamamiento que el acto ha de cumplir, pues aquellas exigencias encuentran su razón de ser y finalidad última en la garantía de que el destinatario del acto tendrá oportuna noticia del mismo [y] ... por ello, el cumplimiento de tales requisitos deberá examinarse en cada supuesto concreto de conformidad con aquella ratio y fundamento que inspira su existencia* (SSTC 195/1990, FJ 3; y 21/2006, FJ 3). El TC sólo ha admitido la comunicación con terceras personas en aquellos supuestos en los que, no siendo posible la comunicación personal con el propio interesado o su representante, concurría la característica de la *proximidad*, para que el receptor pueda hacer llegar con facilidad a manos del destinatario la documentación correspondiente, *cercanía* que permite presumir el conocimiento a tiempo por el interesado o su representante del contenido del acto que se notifica en orden a asegurar su derecho a intervenir en el proceso para la defensa de sus derechos e intereses legítimos (STC 19/2004, FJ 4). Tampoco en estos supuestos cabe presumir sin más esa comunicación, por lo que el TC exige que debe darse, en todo caso, la oportunidad de acreditar que no se ha producido ésa. Para garantizar tanto el derecho de acceso a la jurisdicción de los interesados como el derecho de defensa, es imprescindible que se les haya producido efectivamente la traslación de su contenido a tiempo de poder reaccionar, lo que exige, en todo caso, darles la oportunidad de probar que ese contenido del acto de comunicación con terceras personas no les fue trasladado con el tiempo suficiente para reaccionar en defensa de sus derechos e intereses legítimos; en este sentido *este Tribunal ha considerado que los órganos judiciales no*

pueden presumir, sin lesionar el derecho reconocido en el art. 24.1 CE, que las notificaciones realizadas a través de terceras personas (conserje de la finca, vecino...) hayan llegado al conocimiento de la parte interesada, cuando la misma cuestiona fundamentalmente la recepción del acto de comunicación procesal o la fecha en que le fue entregada la cédula por el tercero, supuesto en el cual, a la vista de las circunstancias del caso, de las alegaciones formuladas y de la prueba que pudiera eventualmente practicarse, están obligados a emitir un pronunciamiento expreso sobre la posibilidad o no de que el tercero haya cumplido con su deber de hacer llegar en tiempo el acto de comunicación procesal a su destinatario (SSTC 22/1987, FJ 2; 195/1990, FFJJ 3 y 4; 275/1993, FFJJ 4 y 5; 326/1993, FJ 5; 39/1996, FFJJ 2 y 3; 113/2001, FFJJ 5 y 6, y 199/2002, FJ 2) (STC 21/2006, FJ 3). Recordará el TC que negado eficacia a los actos de comunicación procesal realizados, por ejemplo, al conserje de una finca que reconoce no haber trasladado la notificación al interesado (STC 275/1993, FJ 3), al vecino que retrasa maliciosamente el traslado de la notificación al interesado (STC 39/1996, FJ 3), al vecino de un domicilio que se duda fuese el del interesado (STC 19/2004, FJ 4), al vecino que se niega a firmar la diligencia de notificación (STC 21/2006), e, incluso al Procurador que fallece el mismo día que recibe la notificación que debía trasladar (STC 59/1998, FJ 3); se trata de valorar una eventual indefensión por el incumplimiento por parte de una tercera persona de la carga de comunicar la citación en observancia del deber de colaboración con la justicia (STC 82/2000, FJ 6). El TC considera que todo este cuerpo doctrinal es también de aplicación a las notificaciones efectuadas por la Administración tributaria (FJ 5), en la medida en que se ha admitido que cabe la posibilidad de que el art. 24.1 CE resulte vulnerado por actos dictados por órganos no judiciales en aquellos casos que no se permite al interesado, o se le dificulte, el acceso a los Tribunales (STC 197/1988, FJ 3), como ocurre cuando en virtud de una norma quedara impedido u obstaculizado el derecho de acceso a los Tribunales de justicia (SSTC 90/1985, FJ 4; y 123/1987, FJ 6). En definitiva, la indefensión originada en vía administrativa tiene relevancia constitucional (en sentido parecido, STC 291/2000, FJ 4). Señalará el TC que es pacíficamente aceptado que el art. 36.2 LISD persigue facilitar la gestión tributaria; el precepto cuestionado atiende a una finalidad que, como ya se dijo en el FJ 4 STC 73/1996, es constitucionalmente legítima: la eficiencia en la gestión tributaria o la necesaria protección de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE) en orden a la gestión de los tributos, mas como también se ha señalado en otras ocasiones, el hecho de que el fin sea constitucionalmente legítimo no significa que también lo sean los medios concretos utilizados para alcanzarlo (SSTC 194/2000, FJ 5; y 255/2004, FJ 6). Es esta última exigencia la que no cumple el art. 36.2 de la Ley 29/1987, en la medida en que vulnera el derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, en el criterio del proponente de la cuestión. Es criterio del TC que la previsión del art. 36.2 LISD supone un obstáculo para el acceso a la tutela judicial efectiva de los obligados tributarios que puede calificarse como desproporcionado y contrario al art. 24.1 CE. El art. 36.2 LISD en la medida en que prevé que la notificación

de los actos de gestión del impuesto sobre sucesiones y donaciones se efectúe directamente a personas distintas del propio sujeto pasivo o su representante, que admite que dichas personas sean terceros que no guarden la debida relación de proximidad geográfica con el interesado y, en fin, que no ofrece a este último la posibilidad de probar que no se le trasladó el contenido de dichos actos a tiempo de poder reaccionar en defensa de sus derechos e intereses, establece un obstáculo desproporcionado al acceso a la jurisdicción y, por tanto, lesiona el art. 24.1 de la Constitución. Entrará cuestionar otros argumentos del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal, para concluir, no obstante que su afirmación general no puede ser desvirtuada.

Voto particular (Casas Baamonde y Conde Martín de Hijas al que se adhieren Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps). Se considera que el problema jurídico a considerar está en la afirmación causal del precepto. El resto es la consecuencia. En opinión de los disidentes, la Sentencia ha desenfocado el problema. Si las notificaciones relacionadas con el documento se entiendan con quien legalmente es constituido en mandatario de los obligados al pago del impuesto, y que a partir de esa condición legal tales notificaciones tengan *el mismo valor* y produzcan *iguales efectos que si se hubieran entendido con los mismos interesados*, no suscita problema alguno en relación con el derecho fundamental de tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de dichos interesados, resultando perfectamente coherente con el régimen legal de la relación jurídica de mandato. El problema constitucional que suscita el precepto no radica así en el régimen de las notificaciones al presentador del documento, que es donde se sitúa la Sentencia mayoritaria para asentar sobre ello la afectación negativa al derecho de tutela judicial, sino en el hecho previo de que al presentador del documento se le atribuya legalmente la condición legal de mandatario de los obligados al pago del impuesto, al que se refiere el documento que presenta. La cuestión debería haberse planteado desde la óptica constitucional del principio de interdicción de la arbitrariedad, parámetro constitucional de cuestionamiento de la norma indicado, junto a los de los arts. 14, 24.1 y 31.1 CE, por el órgano judicial que ha planteado la cuestión. Se recuerda que el TC ha dicho en reiteradas ocasiones, que *la calificación de 'arbitraria' dada a una Ley a los efectos del art. 9.3 de la Constitución exige una cierta prudencia. La Ley es la 'expresión de la voluntad popular', como dice el preámbulo de la Constitución, y es principio básico del sistema democrático. Ahora bien, en un régimen constitucional, también el poder legislativo está sujeto a la Constitución y es misión de este Tribunal velar por que se mantenga esa sujeción, que no es más que otra forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de la leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga restricciones indebidas al Poder legislativo y respete sus opciones políticas*" (por todas, STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 8). El juicio constitucional desde la clave del principio de interdicción de la arbitrariedad deberá referirse a si el hecho de la presentación del documento puede ser o no significativo de esa presupuesta relación previa

entre el obligado por el impuesto al que se refiere el documento y la persona que lo presenta, en principio ajena a aquél. En el criterio de los disidentes no puede considerarse arbitrario que el legislador parta implícitamente del referido valor significativo del hecho de la presentación del documento. La Sentencia, para afirmar la lesión por el precepto legal impugnado del art. 24.1 CE produce una extensión indebida de la doctrina del TC sobre los actos de comunicación procesal a las notificaciones efectuadas por la Administración tributaria; la cuestión planteada debía haber sido desestimada, pues no cabe apreciar que el precepto legal controvertido, rectamente interpretado, sea inconstitucional.

2. Sentencia 112/2006, de 5 de abril de 2006 (BOE de 9 de mayo). Ponente: Pérez Tremps (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: Arts. 9.3, 14, 20.1 d), 38, 33 y 53.1.

otros:

Objeto: Arts. 4 y 6 y la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos.

Materias: Principio de reserva de ley: las relaciones entre ley y reglamento. Principio de igualdad. Principio de libertad de empresa. Defensa de la competencia. Derecho a la propiedad privada: configuración y alcance. Principio de retroactividad: concepto, alcance y configuración constitucional.

La primera de las objeciones versa acerca de la falta de respeto al principio de reserva de ley del art. 53.1 CE. Sobre este principio ya ha tenido ocasión el Tribunal Constitucional de pronunciarse con cierta frecuencia. En la STC 83/1984, FJ 4, consideraba que el mismo *entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho*, siendo su significado último *el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes*, suponiendo que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal [por todas, SSTC 49/1999; FJ 4 y 184/2003, FJ 6, a)], y desempeñando una doble función: de una parte, *asegurar que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes*; y, de otra, *en un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley, garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas*. En el terreno de los límites el TC ha resaltado (por todas, STC 292/2000, FJ 11) que cuando la Constitución no contempla la po-

sibilidad de que un poder público distinto al Legislador fije y aplique los límites de un derecho fundamental o que esos límites sean distintos a los implícitamente derivados de su coexistencia con los restantes derechos y bienes constitucionalmente protegidos, es irrelevante que la ley habilitante sujete a los poderes públicos en ese cometido a procedimientos y criterios todo lo precisos que se quiera, incluso si la ley habilitante enumera con detalle los bienes o intereses invocables por los poderes públicos en cuestión, o que sus decisiones sean revisables jurisdiccionalmente. Esa ley habrá infringido el derecho fundamental porque no ha cumplido con el mandato contenido en la reserva de ley (arts. 53.1 y 81.1 CE), al haber renunciado a regular la materia que se le ha reservado, remitiendo ese cometido a otro poder público, frustrando así una de las garantías capitales de los derechos fundamentales en el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE). La fijación de los límites de un derecho fundamental no es un ámbito idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción a la ley pertinente (STC 83/1984, FJ 4). El TC no excluye que las Leyes *contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador* (STC 83/1984, FJ 4; FJ 14, STC 292/2000). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben restringir el ejercicio de dicha potestad *a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley*, criterio “*contradicho con evidencia mediante cláusulas legales . en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir*. En esa misma línea la STC 37/1987, FJ 3, tuvo ocasión de decir que esta reserva de ley “*prohíbe . toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada [estaba en juego la Ley andaluza de reforma agraria, aclaramos ahora] por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos*. Resalta el TC que en el terreno de la radiodifusión televisiva, dada su complejidad técnica, aparece como precisa una mayor flexibilidad normativa, que ha llevado al Tribunal a desechar una interpretación maximalista o extensiva de la reserva de Ley orgánica, puesto que no se puede entender como una decisión esencial, por ejemplo, respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información, la ordenación de las condiciones técnicas del medio televisivo y la concreta regulación del

régimen jurídico de la concesión [STC 127/1994, FJ 4 b)]. Desde estos parámetros jurisprudenciales enjuiciará el TC el art. 4 de la Ley recurrida por cuanto se trata de una regulación que, al prever que determinados acontecimientos deportivos de interés general deben emitirse en abierto, afecta, al menos al derecho de propiedad de los titulares de los derechos televisivos e incide sobre el mismo y sobre la libertad de contratación que alegan los recurrentes, que se ha considerado tradicionalmente como una de las vertientes de la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 CE, junto con las llamadas libertad de organización y libertad de inversión. Dicha incidencia respeta los criterios de nuestra doctrina, a los que hemos hecho alusión más arriba, desde el momento en que, como dice el Abogado del Estado, el desarrollo reglamentario y la función de catalogación que se atribuye en la Ley para las emisiones y retransmisiones deportivas tienen el carácter de complemento indispensable para que la misma pueda cumplir sus objetivos, pues no es materia propia de ésta la regulación procedimental, ni puede, por su vocación de permanencia (manifestada entre otras razones en su forma de tramitación y aprobación), determinar al inicio de cada temporada de cada deporte los acontecimientos o competiciones deportivas que deben someterse a este régimen legal especial. Estima el TC que nos encontramos ante un complemento de la regulación legal que es indispensable por motivos técnicos y para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la propia Ley, ante un caso en el que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales son las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, ante una remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, y ante una remisión al reglamento al servicio, estrictamente, del desarrollo y complemento de una previa determinación legislativa. No se aprecia que haya existido en la regulación del art. 4 de la Ley recurrida una vulneración del art. 53.1 CE, puesto que las remisiones que se hacen a la potestad reglamentaria son imprescindibles, y no afectan a la regulación del ejercicio de ningún derecho fundamental, dado que la misma se ha efectuado por la propia Ley. Son las decisiones concretas de aplicación de la normativa y los aspectos meramente procedimentales los que, de acuerdo con las directrices fijadas, con una razonable flexibilidad, por la norma legal, se remiten a la potestad reglamentaria de la Administración, y en ello no puede verse lesión alguna de la reserva de ley constitucionalmente prevista (FJ 4). Por lo que se refiere a la eventual vulneración del principio de igualdad que se contiene en el art. 14 CE, se trata de determinar si el legislador impide con su regulación un trato discriminatorio con los operadores de pago al impedirles en la práctica competir con las televisiones de libre acceso en el terreno de la explotación audiovisual de los derechos sobre acontecimientos y competiciones deportivas. A estos fines, acomete el TC la tarea de llevar a cabo una síntesis de los contenidos de la compleja y extensa jurisprudencia constitucional sobre el prin-

cipio de igualdad ante la ley o en la ley, que significa (por todas, STC 49/1982, FJ 2) *que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados* (en el mismo sentido SSTC 49/1985; 39/2002). Esa doctrina general es matizada respecto al legislador por el FJ 1 STC 144/1988, cuando afirma que el principio de igualdad prohíbe a aquél *configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo, impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria* (en el mismo sentido, SSTC 96/1997, FJ 4; 181/2000, FJ 10). Recientemente se decía en el FJ 3 STC 138/2005: *el principio de igualdad 'ante o en la Ley' impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, además de que, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción deban ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos* (entre otras, SSTC 76/1990, FJ 9; 1/2001, FJ 3; 152/2003, FJ 5.c.; 193/2004, FJ 3; 57/2005, FJ 3). Dos son, por tanto, los requisitos para que se pueda apreciar una vulneración del principio de igualdad ante la ley. En primer lugar (STC 138/2005, FJ 3), ha de comprobarse siempre que (a) como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, FJ 10) y (b) que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables; es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, FJ 6; 1/2001, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional de la diferencia contenida en la norma (STC 200/2001, FJ 5); *el juicio de igualdad ex art. 14 CE exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden comparar, pues lo que se deriva del citado precepto es el derecho a que supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas* (SSTC 212/1993, FJ 6; 80/1994, FJ 5, entre otras). Por ello toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un *tertium comparationis* frente al que la desigualdad se produzca (FJ 5). En relación con los requisitos conectados al contenido de la medida supuestamente lesiva del princi-

pio de igualdad, el TC ha dicho que para que las diferenciaciones normativas *puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente* (STC 75/1983, FJ 2; 209/1988, FJ 6); las diversificaciones normativas serán conformes a la igualdad cuando quepa discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y, además, cuando las normas de las que la diferencia nace, muestren una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad será la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, en atención a la consecución de un fin legítimo, configure un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputen, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad (por todas, STC 209/1988, FJ 6). Considera el TC que el carácter relacional y necesariamente complejo del principio de igualdad, determinan que la aplicación práctica de la doctrina anterior no vaya siempre acompañada de una distinción nítida entre esos dos requisitos. En nuestro caso, al tiempo se ha rechazado que existan dos términos de comparación equivalentes para, a continuación, considerar que la diferencia de trato impugnada está justificada. La primera objeción no puede ser compartida, las televisiones que emiten en abierto y las que lo hacen en la modalidad de pago por consumo constituyen realidades equiparables a los efectos del precepto impugnado; aunque ambas realidades puedan ser objeto de regulaciones diferenciadas, su integración en el servicio público esencial de televisión y la liberalización de este servicio permiten considerarlos términos de comparación válidos a la hora de analizar la diferencia de trato que respecto a la retransmisión de los acontecimientos deportivos de interés general se deriva de dicho precepto; es criterio del TC que no cabe considerar que estemos ante situaciones originariamente diversas respecto a las cuales no quepa exigir al legislador una igualdad de trato (STC 148/1986, FJ 6), puesto que hasta la entrada en vigor de la norma impugnada ambas modalidades de televisión podían emitir acontecimientos deportivos en idénticas condiciones. Pasa ahora el TC a entrar en el análisis del segundo requisito señalado anteriormente, esto es, el de la licitud constitucional de la diferencia normativa impugnada a partir de la existencia de una justificación objetiva y razonable; EL TC no comparte las alegaciones de los recurrentes en relación con el carácter pretendidamente discriminatorio de dicho precepto; las finalidades perseguidas con tal medida son constitucionalmente lícitas; ninguna objeción cabe hacer a los fines señalados en la exposición de motivos de la Ley en relación con el acceso de los ciudadanos a los acontecimientos deportivos de especial relevancia. La exclusión de los operadores que emiten mediante el sis-

tema de pago por consumo de la emisión de dichos acontecimientos puede considerarse idónea, necesaria, proporcionada y, por lo tanto, razonable teniendo en cuenta los requisitos materiales y procedimentales contemplados en el precepto impugnado para confeccionar el catálogo de acontecimientos deportivos de interés general. Recuerda el TC a estos efectos que el distinto régimen jurídico al que se someten las retransmisiones deportivas realizadas por televisiones de acceso condicional y las realizadas por televisiones en abierto no es una singularidad del ordenamiento jurídico español. El Derecho comunitario utiliza esa distinción en esta misma materia de las retransmisiones, por ejemplo en el art. 3 bis de la Directiva 89/552 /CEE del Consejo introducido por la Directiva 97/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo. La existencia de medidas como las aquí enjuiciadas en el ordenamiento comunitario, aunque éste no forma parte del parámetro constitucional interno de validez de las leyes (STC 28/1991), no viene sino a reforzar la idea de que el trato diferenciado aquí analizado, de la televisión en abierto y de la televisión de pago por consumo, no incurre en discriminación; en conclusión, el art. 4 de la Ley recurrida no lesiona el derecho a la igualdad de trato normativo de los operadores que emiten en la modalidad de pago por consumo. No obstante las objeciones de tipo procesal alegadas por el Abogado del Estado, pasa el TC a examinar el art. 4 a la luz de lo establecido en los arts. 38, 33 y 20.1 d) CE. Recordará el TC su doctrina sobre la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado cuyo ejercicio garantizan los poderes públicos. *los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites ... está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial. No determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, y las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal (STC 37/1981, FJ 2)*, concretándose posteriormente que en dicho artículo *no se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden (STC 83/1984, FJ 3)*. Dentro de las medidas necesarias para la protección de dicha libertad reconoce el TC la especial importancia de las de defensa de la competencia considerada ésta como *una defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste (STC 88/1986, FJ 4)*; el contenido de la libertad de empresa ya se afrontó en el FJ 3 b) STC 225/1993, cuando se afirmó *si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial 'en libertad', ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto, para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones*

del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general”; no menos relevantes serán las precisiones del FJ 6 d) STC 127/1994: *la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado*” al tiempo que *la estricta libertad de empresa sin sometimiento a intervención administrativa alguna, y especialmente cuando existen inevitables obstáculos fácticos en nuestras sociedades modernas a la misma existencia del mercado, no garantiza en grado suficiente el derecho fundamental de los ciudadanos en cuanto espectadores a recibir una información libre y pluralista a través de la televisión, dada la tendencia al monopolio de los medios informativos y el ámbito nacional de las emisiones que la Ley regula*; como ya se dijo en el FJ 15 STC 109/2003, de lo que se trata con estas resoluciones es de llevar al campo de la libertad de empresa el principio, reconocido siempre por la doctrina del TC, de que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas en cuanto contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de libertad pública protegida, un sacrificio menor. Desde estos parámetros, el contenido del art. 4 de la Ley recurrida constituyen un ejemplo de medidas proporcionadas que contribuyen a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, al tiempo que indispensables para conseguir el mismo, y no pueden considerarse contradictorias con el contenido del art. 38 CE. Analizará el TC la norma controvertida desde la perspectiva del derecho a la propiedad privada, es decir, confrontándola con el art. 33 CE; la más reciente y completa síntesis que sobre el mismo se ha efectuado en la JTC, se contiene en el FJ 5 STC 204/2004: se recordará que dicho derecho, mediante el Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1952, se incorporó al catálogo del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y está reconocido en el art. 33 CE. En su doble dimensión, como institución y como derecho individual, ha experimentado una extraordinaria y profunda transformación que ya puso de relieve el TC, cuando *impide considerarlo hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo extremo descrito en el art. 348 del Código civil*”, habiéndose producido, por el contrario, *una extraordinaria diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, que se manifiesta en el existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos* (STC 37/1987, FJ 2); el derecho constitucional a la propiedad privada puede recaer en la actualidad tanto sobre bienes como sobre derechos, por ejemplo, los de retransmisión televisiva. Al derecho a la propiedad

privada le es de aplicación la garantía del necesario respeto a su contenido esencial (art. 53.1 CE); el concepto del contenido esencial de los derechos elaborado por el TC tiene que ver con la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo, marcada en cada caso por el elenco de *facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales*; determinación que ha sido expresada también como *aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (STC 11/1981, FJ 10)* (STC 37/1987, FJ 2). El TC conecta los tres apartados del art. 33 para revelar la naturaleza del derecho en su formulación constitucional: *que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes (SSTC 37/1987, FJ 2; 204/2004, FJ 5)*; corresponderá al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable; le incumbirá la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, sin que suponga una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita *anular la utilidad meramente individual del derecho*” encontrando el límite en el contenido esencial, es decir, en no sobrepasar *las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho* [STC 170/1989, FJ 8 b)]. Sobre el concepto de expropiación o privación forzosa, implícito en el art. 33.3 CE, el TC tiene declarado que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social; para que juegue la garantía del art. 33.3 CE, ha de concurrir el dato de la privación singular característica de toda expropiación (STC 227/1988, FJ 11). Aplicando esta

doctrina al controvertido art. 4 se constata que el precepto impugnado realiza una operación admitida por la JTC consistente en determinar el contenido del derecho de propiedad de los derechos de retransmisión de determinados acontecimientos deportivos por su interés público; el legislador establece una regulación distinta de la propiedad atendiendo a la naturaleza propia de los bienes y las características propias de éstos, operación que no puede considerarse contraria al art. 33 CE. En relación con la supuesta contradicción del art. 4 impugnado con el art. 20.1 d) CE, que reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, recordará el TC que nos hallamos ante un derecho de libertad frente al poder y común a todos los ciudadanos (STC 6/1981, FJ 4); no se trata solamente de un derecho fundamental, nos encontramos ante uno de los reconocimientos y garantías de una institución política fundamental que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático (STC 20/1990, FJ 4), siendo un valor objetivo esencial del Estado democrático y como tal, dotado de valor superior o eficacia irradiante (STC 85/1992, FJ 4); como ya puso de manifiesto la STC 168/1986, FJ 2, la Constitución tiene en cuenta ciertamente la posición jurídica subjetiva de quienes comunican la información, al tiempo que protege, con la garantía reforzada que otorga a los derechos fundamentales y libertades públicas, la facultad de cada persona y de la entera colectividad de acceder libremente al conocimiento, transmitido por los medios de comunicación, de los hechos de relevancia realmente acaecidos; el derecho a recibir una información veraz es un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y condiciona la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades. El objetivo del artículo recurrido de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a determinados acontecimientos deportivos que se consideren de interés general difícilmente puede considerarse contradictorio con el derecho a recibir información; igualmente justificado puede entenderse el límite que se establece en relación con los operadores que actúan en la modalidad de pago por consumo; el interés general de la competición o acontecimiento deportivo constituye fundamento suficiente para prever modulaciones de los derechos de aquéllos a comunicar información. En relación con el art. 6 de la ley recurrida tres son los derechos fundamentales en juego: la libertad de empresa (art. 38 CE); el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE); y el derecho a transmitir y recibir libremente información [art. 20.1 d) CE]. El TC analizará sucesivamente su supuesta contradicción con el citado art. 6. Las limitaciones impuestas en éste no constituyen una restricción desproporcionada en la medida en que el respeto a los *principios de publicidad y libre concurrencia* en la negociación con los titulares de los derechos, y el que en la fijación de las condiciones de la oferta y el abono de una contraprestación económica deban tenerse

en cuenta los criterios de estabilidad económica de los clubes y sociedades anónimas deportivas, la viabilidad económica de la competición, el interés de los usuarios, las condiciones de la retransmisión y la franja horaria de la emisión y, por fin, la importancia del acontecimiento, competición o espectáculo deportivo, no aparecen como normas de regulación del mercado de las que pueda decirse que, dada su agresiva incidencia en el mismo, lesionen la libertad de empresa; mediante las mismas se pretende el objetivo de potenciar la libre competencia mediante unas medidas no desproporcionadas tendentes a hacer realidad un fin constitucionalmente legítimo e imprescindibles para llegar al mismo. Se rechaza la alegación de que el art. 6 de la Ley 21/1997 lesiona la libertad de empresa del art. 38 CE. Las limitaciones contenidas en el art. 6 imponen unas determinadas exigencias para el desarrollo de las negociaciones de la cesión de derechos de retransmisión a los operadores pueden considerarse como unas limitaciones de la propiedad de los titulares de dichos derechos; entran indudablemente dentro de las facultades del legislador, no afectan al contenido esencial de los derechos mismos. Se trata de obligaciones establecidas de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses que el legislador democrático ha considerado como propios de la comunidad, no son irrazonables, y no han sobrepasado las barreras que harían irrecognoscibles el derecho; no constituyen un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, sino medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho compatibles con la previsión del art. 33 CE. El art. 6 no supone una vulneración del derecho ahí contenido. Desde la perspectiva del art. 20.1 d) CE, se ha argumentado que el legislador suprime el derecho a la diferencia al equiparar normativamente a todos los operadores e imponer la explotación compartida de los derechos de retransmisión audiovisual de acontecimientos deportivos. Parte el TC del alcance general del reconocimiento constitucional de la libertad de comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, ya analizado. El examen del contenido del art. 6 no produce vulneración alguna del art. 20.1 d) CE; para los operadores de la información no supone una injerencia que desfigure la libertad constitucionalmente reconocida. Desde la perspectiva de los que reciben información tampoco cabe apreciar vulneraciones de su derecho reconocido en el art. 20.1 d) CE. El fomento de la libre competencia redundará en beneficio de los que reciben la información; la lesión alegada tampoco se produce desde esta vertiente de la libertad que entienden vulnerada. En relación con la disposición transitoria única tres son los problemas a examinar: (a) el de si la controvertida disposición transitoria lesiona el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE); (b) el de si la denominada *función de policía* atribuida a determinados órganos vulnera alguna norma constitucional; (c) si la prohibición absoluta de compensación lesiona el derecho de propiedad (art. 33 CE) y el principio reconocido en el art. 106.2 CE. Sobre la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de

derechos individuales del art. 9.3 CE nes posible encontrar abundanete JTC que ha venido a matizar dichos fundamento y alcance. La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE (SSTC 6/1983FJ 3; 126/1987, FJ 11); la regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo; se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (STC 42/1986, FJ 3); se prohíbe la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores; la incidencia en los derechos en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos hayan de recibir (SSTC 42/1986, FJ 3; 97/1990, FJ 4); el precepto constitucionalno permitiría vigencias retroactivas que produzcan resultados restrictivos o limitaciones de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior (STC 97/1990, FJ 5), aunque la eficacia y protección del derecho individual dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo; la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto, no a los pendientes, futuros, condicionados o a las meras expectativas [SSTC 99/1987, FJ 6 b); 178/1989, FJ 9]; una norma es retroactiva cuando incide sobre *relaciones consagradas* y afecta a *situaciones agotadas* [STC 99/1987, FJ 6 b)]. Por último, recuerda el TC (FFJJ 11 de sus SS 126/1987 y 182/1997) una distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley, y ya consumadas [(a) *retroactividad auténtica*]; y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas [(b) *retroactividad impropia*]. En el supuesto (a) la prohibición de retroactividad operaría plenamente, sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio; en el (b), la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes en cada caso desde la seguridad jurídica y los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico. Se preguntará el TC si como consecuencia de los contratos realizados por los distintos operadores éstos habrían adquirido unos derechos que pueden considerarse como consolidados, asumidos e integrados en su patrimonio o, por el contrario, se trata de derechos pendientes, futuros, condicionados o meras expectativas; es deir, si se trata de relaciones consagradas, situaciones de hecho agotadas, producidas o desarrolladas o ante situaciones jurídicas actuales no concluidas. La disposición transitoria única de la Ley recurrida se aplica a los casos en los que existe un contrato en relación con derechos de emisión y retransmisión, perfeccionado por el mero consentimiento (art. 1258 Cc); es no menos evidente que no se ha llegado a consumir, ejecutar o cumplir plenamente, sin

que se haya cerrado el ciclo negocial o contractual; nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad es menor que en los supuestos de retroactividad auténtica. Se aprecia por el TC que la DT recurrida cumple los requisitos exigidos por la JTC en relación con la aplicación de la eficacia retroactiva de las normas *ex* 9.3 CE; la ley controvertida no adolece de irracionalidad; desde el punto de vista del constitucional, aparecen razones suficientes para justificar la retroactividad impropia producida; la DT única recurrida no es contraria a la regla de la irretroactividad *ex* 9.3 CE. Analizará ahora el TC la DT desde la perspectiva de la posible contradicción con el sistema de derechos fundamentales previsto en el texto constitucional de las funciones de policía atribuidas al Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas. Dicha alegación adolece de precisión hasta el punto de hacer imposible un pronunciamiento sobre la misma del TC. STC 100/2005, FJ 3, ya exigía a la parte actora el deber de realizar una exposición bastante acerca de los motivos que determinarían la inconstitucionalidad de la normativa recurrida, *Esta falta de fundamentación de la impugnación nos exime de realizar su enjuiciamiento, de acuerdo con nuestra doctrina, pues hemos afirmado 'que no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental' [SSTC 146/1994, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]. El deber de colaborar con la justicia del Tribunal a fin de que éste pueda conocer las razones del recurso (AATC 368/1989, FJ único; 256/1991, FJ 1) está en la base de esta exigencia; también porque es indudable que se afecta al derecho de defensa. En la STC 118/1986, FJ 2, ya se precisó que *no podemos examinar esta pretensión [la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aclaramos ahora] por cuanto . no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles de acuerdo con los arts. 33 y 85.1 LOTC. Los argumentos empleados por el demandante . no articulan verdaderos fundamentos de la inconstitucionalidad denunciada que permita al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, y a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera que son inconstitucionales los ciento ochenta y ocho artículos y demás disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y final de una Ley que contiene una regulación tan variada y compleja como la de la LOTT . razón por la cual debemos rechazar, sin necesidad de una mayor análisis, la impugnación de la totalidad de la ley. Criterio posteriormente corroborado en las SSTC 118/1998, FJ 4 y 233/1999, FJ 2: cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una**

carga del recurrente y, en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, FJ 3, reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1, y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que 'la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada' (STC 43/1996, FJ 5); ideas éstas sobre las que se ha insistido en la STC 104/2000, FJ 5, y en la 100/2005, FJ 3. Solo cuando la contradicción entre la ley y alguna norma constitucional sea clara y patente le es dado al TC formular un juicio negativo de constitucionalidad, que no puede basarse en razonamientos tan vagos que resultan difícilmente aprehensibles; se rechaza la pretensión de que el inciso *de oficio* (*ex DT* única) sea contrario a la Constitución. Finalmente se pronunciará el TC sobre si la previsión en la DT única de que *en ningún caso pueda el Estado asumir, directa o indirectamente, la compensación de perjuicios económicos* producidos por las modificaciones contractuales que pudieran derivarse de la aplicación de los artículos 4, 5 y 6 de la Ley recurrida es lesiva del derecho de propiedad (*ex art. 33 CE y de la regla prevista en el art. 106.2 CE*). Acerca de la lesión del derecho de propiedad recordará el TC su jurisprudencia sobre las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración *ex novo* modificativa de la situación normativa anterior; en este sentido ya se ha dicho (por todas, STC 227/1988, FJ 11) que dichas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria; al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta la exigencias del interés general. Por imperativo constitucional, por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 CE). Dicha función social opera no sólo en abstracto para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos (por todas, STC 149/1991, FJ 8). La capacidad del legislador de modificar el régimen jurídico de los derechos de retransmisión y emisión de ciertos acontecimientos deportivos no resulta lesiva del derecho de propiedad de sus propietarios. Por lo que se refiere efecto concreto que esa modificación puede causar, considera el TC que no nos hallamos aquí ante un supuesto de los que se han llamado de expropiación legislativa (por todas, STC 48/2005, en especial FFJJ 4 y ss), pues la norma legal no contiene ninguna disposición que suponga *per se* la ablación del derecho de propiedad. Estamos ante un caso de las que en el artículo 1.2 del Protocolo adi-

cional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 20 de marzo de 1952 se han denominado *leyes necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general*, que tienen derecho a poner en vigor los Estados sin perjuicio de la vigencia de la regla, expresada en el mismo artículo, de que *Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes*. El mecanismo establecido por la DT única, invita a llegar a acuerdos en las modificaciones contractuales necesarias para la adaptación a la ley; sólo en el caso de no poderlos alcanzar, el Consejo elevará informe preceptivo al Gobierno y a la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, efectuando de oficio recomendaciones a los titulares de los derechos; en toda esta actividad no aparece el ejercicio de una potestad expropiatoria de la Administración. La disposición cuestionada sólo puede resultar acorde con el art. 33 CE en la medida en que su aplicación no haya supuesto la expropiación de derechos patrimoniales consolidados; ésta sólo es posible existiendo *causa expropriandi*, previsión de la correspondiente indemnización a favor de los expropiados, y seguimiento de un procedimiento expropiatorio (por todas, STC 48/2005, FJ 5); no sería constitucional excluir tajantemente la compensación de perjuicios económicos pero la disposición recurrida no supone un obstáculo para que, en el caso de que exista una verdadera expropiación, la misma se ajuste a los parámetros mencionados. En cuanto a la alegada colisión de la norma citada con el art. 106.2 CE, recuerda el TC una consolidada y reiterada jurisprudencia (iniciada en STC 127/1987, FJ 3), a cuyo tenor la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo constitucional referentes al funcionamiento de los servicios públicos, concepto éste en que no cabe comprender la función del legislador (en el mismo sentido, SSTC 134/1987, FJ 9; 70/1988, FJ 3; 65/1990; 66/1990; 67/1990, en todas ellas en el FJ 7). Las Cortes Generales pueden acordar, en todo caso, la exclusión de la responsabilidad del legislador en la compensación de los perjuicios causados por la aplicación de la Ley 21/1997 sin que a ello se oponga la regla prevista en el art. 106.2 CE, porque este precepto no se refiere en ningún caso a las normas con rango de ley. Esas actividades llevadas a cabo por órganos administrativos sí que están claramente sometidas a la regla del art. 106.2 CE, no siendo posible, en una ley, excluir radicalmente la posibilidad de que se produzcan lesiones indemnizables como consecuencia del funcionamiento de algún servicio público. Cabe concluir que este inciso del párrafo primero de la disposición transitoria única no puede excluir de manera absoluta la existencia de posibles responsabilidades de la Administración en el ejercicio de sus funciones, en el bien entendido que ninguna de este tipo podría derivarse de unas recomendaciones para la renegociación de contratos que pueda formular el Consejo tantas veces citado. Se desestima el presente recurso de inconstitucionalidad.

VOTO PARTICULAR (Casas Baamonde): La desestimación del recurso que contiene la Sentencia no se compadece con el hecho de que la funda-

mentación jurídica de la Sentencia permite concluir que la constitucionalidad de la disposición sólo puede predicarse de una de sus interpretaciones posibles. En el último párrafo del FJ 20 se afirma que *no sería constitucional excluir tajantemente la compensación de perjuicios económicos, pero la disposición recurrida, correctamente entendida, no supone un obstáculo para evitar esa exclusión*; en el párrafo final del fundamento jurídico 21 puede leerse que la disposición enjuiciada *no puede excluir de manera absoluta la existencia de posibles responsabilidades de la Administración*. La mayoría no descarta la inconstitucionalidad de alguna de las interpretaciones que la norma admite; el fallo acordado debiera hacer justicia a ese planteamiento y, en consecuencia, dar expresión formal del juicio alcanzado. La técnica de las Sentencias interpretativas se ha construido al servicio del fin de la depuración del Ordenamiento, del que con ese tipo de pronunciamientos se puedan excluir determinadas interpretaciones normativas sin afectar por ello al enunciado que las contiene cuando en él puedan albergarse otros entendimientos de la ley que sean conformes con la Constitución. Habiendo entendido el Pleno que así sucede con la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, impugnada, así debió hacerse constar en el fallo, con expresa remisión a los fundamentos jurídicos 20 y 21.

3. Sentencia 113/2006, de 5 de abril de 2006 (BOE de 9 de mayo). Ponente: Pérez Vera (Cuestión de constitucionalidad).

Preceptos constitucionales: Arts. 9.3, 14, 24.1 y 31.1 CE

otros:

Objeto: Art. 59.2 Real Decreto legislativo 3050/1980, de 30 de diciembre, del ITPAJD

Materias: Tutela judicial efectiva. Principio de igualdad. Interdicción de la arbitrariedad. Sistema tributario justo.

Se ha planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con la posible vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), del principio de igualdad (art. 14 CE), del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y del derecho a un sistema tributario justo basado en el principio de igualdad (art. 31.1 CE). Tras realizar un *ex-cursus* histórico sobre los antecedentes de este precepto que en la actualidad de encuentra recogido en el art. 56.4 TRITPAJD (RDI 1/1993, de 24 de septiembre), el TC afirma que la literalidad del art. 59.2 se desprende que atribuye al *presentador del documento* un mandato representativo pleno para la entera gestión del ITPAJD, es decir, sobre la totalidad de las actuaciones administrativas que puedan derivarse del documento o declaración presenta-

do, tanto por los datos incorporados a la misma como por los omitidos. En este sentido se ha manifestado el máximo intérprete de la legalidad al señalar que se trata de una *auténtica representación que se presume por la Ley*, *ex factis, del hecho de declararse el tercero presentador del documento* (SSTS de 7 y 21 de mayo de 1994 y de 14 de febrero de 2000), que la norma establece *un mandato representativo para la entera vía de gestión tributaria, desde la iniciación a la conclusión, sin distinguir entre actos de trámite o resolutorios*, siendo el efecto jurídico inmediato de dicha relación *la imputación al contribuyente (mandante) [de] las actuaciones del presentador (mandatario)*, según advierte el art. 1727 del Código civil (STS de 24 de octubre de 1987). El tratamiento que dicho precepto otorga al presentador del documento en el ámbito del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados es sensiblemente diferente del que se establece con carácter general en materia de representación en la LGT para el resto de los tributos. También es necesario señalar que la normativa tributaria prevé supuestos en los que se puede presumir la representación. se presume *iuris tantum* concedida la representación para los actos de mero trámite art. 46.3 LGT; además cuando *concurran varios titulares en una misma obligación tributaria, se presumirá otorgada la representación a cualquiera de ellos, salvo que se produzca manifestación expresa en contrario*, aunque “[l]a liquidación que resulte de dichas actuaciones deberá ser notificada a todos los titulares de la obligación” (art. 46.6 LGT). El órgano judicial que cuestiona considera que el art. 59.2 objeto de la presente cuestión viola el derecho a obtener la tutela judicial efectiva porque propicia situaciones de indefensión, ya que la notificación de los actos administrativos no garantiza su conocimiento efectivo por los interesados para que éstos puedan, en su caso, acceder a la jurisdicción dentro del plazo legalmente establecido; es evidente que la previsión contenida en el art. 59.2 del Real Decreto Legislativo 3050/1980 tiene incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva de los obligados tributarios. Planteada en estos términos la cuestión el desarrollo argumental del TC es prácticamente idéntico al que se sigue en la STC 111/2006 (*véase comentario en este mismo número, al que nos remitimos*). Se concluye, de igual modo, estimando la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarando inconstitucional y nulo tanto el apartado 2 del art. 59 del Real Decreto Legislativo 3050/1980, en la redacción dada por la Ley 29/1991, de 16 de diciembre, como el apartado 3 del art. 56 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el TRITPAJD, en su redacción originaria, así como el apartado 4 del art. 56 del mismo Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, en la redacción dada por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre.

VOTO PARTICULAR (Casas Baamonde y Conde Martín de Hijas al que se adhieren Sala Sánchez, Aragón Reyes y Pérez Tremps): Se disiente de la Sentencia por idénticas razones a las expuestas en relación con el VP expresadas a raíz de la citada STC 111/2006. (*vid. supra*).

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO.

A. Comunidades Autónomas.

A.1. Autonomía.

1. Sentencia 178/2006, de 6 de junio (BOE de 7 de julio). Ponente: Pérez Tremps (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: arts. 149.1.13; 149.1.18 y 156.1

otros: 82.1.b) LOFCA

Objeto: Art. 32 de la Ley 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1997.

Materias: Normas de carácter básico: vinculatoriedad para las CCAA. Autonomía financiera de éstas. Ley de Presupuestos Generales del Estado: funciones.

Se plantean recurrentes mediante este recurso de inconstitucionalidad dos extremos de la Ley de Asturias 10/1996, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Principado para 1997: su artículo 32, relativo a la oferta de empleo público en el ámbito de la Administración autonómica, y el hecho que esta Ley no refleje las cuantías concretas de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios autonómicos. En el caso del art. 32, se consideran vulneradas las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, y del art. 82.1 b) LOFCA, y concretadas, para el ejercicio presupuestario en cuestión, en el art. 17.4 de la Ley 12/1996, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Por lo que respecta a la segunda parte de la impugnación, se aduce la infracción de las competencias estatales derivadas del art. 149.1.18 CE y concretadas en el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, que obliga a que las cuantías de las retribuciones de los funcionarios públicos figuren en los presupuestos de la respectiva Administración. Se ha puesto en cuestión el carácter materialmente básico del precepto estatal y, subsidiariamente, que se pueda considerar infringido por la norma autonómica impugnada. Como suele ser habitual en los supuestos de inconstitucionalidad indirecta o mediata (por todas, SSTC 109/1998, FJ 3; 62/1993, FJ 1, y 151/1992, FJ 1), lo primero que se debe analizar es si el precepto estatal que se esgrime como parámetro de control tiene efectivamente naturaleza básica o no. Únicamente en caso de respuesta afirmativa se estará en condiciones de analizar, en segundo lugar, si el precepto impugnado entra en contradicción con el mismo (lo cual determinará su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad), o si la ausencia de dicha contradicción debe condu-

cir a un fallo desestimatorio. El carácter formalmente básico del precepto cuestionado está reconocido en el apartado 5 del mismo precepto. Sin embargo, en atención a su alcance no es posible considerar que constituye una base del régimen estatutario de la función pública dictada en ejercicio del art. 149.1.18 CE. Como ya señaló el TC con ocasión de los límites de las retribuciones del personal al servicio de las Comunidades Autónomas contenidos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (por todas, SSTC 63/1986, FJ 11, y 24/2002, FJ 5), cualquiera que sea la extensión que se otorgue al concepto *régimen estatutario de los funcionarios*, no cabe incluir en el mismo una medida coyuntural y de eficacia limitada en el tiempo como la contenida en el art. 17.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, que tampoco afecta directamente a la relación de servicio que delimita dicho régimen. Descartado que el art. 149.1.18 CE pueda dar cobertura competencial a este precepto, no cabe decir lo mismo de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE; se remitirá el TC a la doctrina que acabamos de mencionar relativa a las retribuciones de los funcionarios, que recientemente se ha afrontado por el TC (SSTC 139/2005, FJ 7; 148/2006, FJ 4) y que el propio TC considera doctrina consolidada. En virtud de la misma se ha reconocido que la competencia estatal de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE) y el principio de coordinación de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas con la hacienda estatal (art. 156.1 CE) justifican que el Estado pueda establecer topes máximos a dichas retribuciones; del mismo modo también debe aceptarse que el mismo pueda limitar la oferta de empleo público por parte de las Administraciones públicas y, singularmente, las autonómicas. Así se impone desde la perspectiva del art. 149.1.13 CE y no resulta difícil reconocer que dicha limitación está dirigida, como se reconoció en el caso de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 63/1986, FJ 11; 96/1990, FJ 3; 24/2002, FJ 5), a *contener la expansión relativa de uno de los componentes esenciales del gasto público*, como es el capítulo de personal. En segundo lugar, como también se dijo con ocasión de los límites de las retribuciones de los funcionarios (entre otras, SSTC 171/1996, FJ 4, y 24/2002, FJ 5), debe reconocerse la idoneidad la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en tanto vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno, para limitar la oferta de empleo pública; desde esta posición jurisprudencial no resulta forzado reconocer que un precepto como el aquí analizado pueda hallar cobertura competencial en el título de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE). Reconocido que el art. 149.1.13 CE da cobertura competencial al art. 17.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, a la misma conclusión debe llegarse desde la perspectiva del art. 156.1 CE en tanto que límite de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; la limitación de la oferta de empleo público de nuevo ingreso *a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios* y, sobre todo, al 25 por 100, como máximo, de la tasa de reposición de efectivos constituye *una medida que tiene relación directa con los objetivos de política económica*

(SSTC 171/1996, FFJJ 2 y 3; 62/2001, FJ 4; y 24/2002, FJ 5), dejando margen de maniobra a las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias en materia de función pública. La limitación de la oferta de empleo público a través de la técnica del tope máximo porcentual, así como la utilización de criterios genéricos como el carácter absolutamente prioritario de los sectores, funciones y categorías en que debe concentrarse no predeeterminan un resultado singular (SSTC 63/1986, , FJ 11, y 24/2002, FJ 5, entre otras). Confirmado el carácter básico de este precepto, se analiza ahora si el precepto impugnado entra en contradicción con el mismo resultando inconstitucional de forma mediata. La simple lectura del precepto autonómico pone de manifiesto que el mismo contradice abiertamente la norma básica contenida en el art. 17.4 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado tanto desde el punto de vista cuantitativo, como desde la perspectiva sectorial. Desde un punto de vista competencial, tratándose de un supuesto de inconstitucionalidad mediata, lo relevante es que la infracción de la base estatal se ha producido efectivamente, sin que sea necesario esperar a que el Gobierno autonómico apruebe la concreta oferta de empleo público para el ejercicio en cuestión. Concluido, por lo tanto, que el art. 32 de la Ley recurrida vulnera el art. 17.4 LPGE, resulta obligado declarar su inconstitucionalidad por vulneración mediata o indirecta de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. En relación con el segundo motivo de impugnación, o primero que debe dilucidarse es la posibilidad de que prospere una pretensión de este tipo, que no se dirige contra ningún precepto concreto de la Ley impugnada. En su apoyo se remite la abogacía del Estado a la STC 172/1996, en la que el TC señaló que *omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir*, sin que el silencio sobre una condición básica por parte del legislador autonómico pueda calificarse de inocuo, indiferente o neutro; en el ámbito autonómico han sido varios los pronunciamientos del TC aceptando la figura de la inconstitucionalidad por omisión como motivo de estimación de una determinada demanda (por todas, SSTC 154/1989 FJ 6; 62/1993, FJ 4; 172/1996, FJ 2; y 73/1997, FJ 4); el motivo de la pretendida inconstitucionalidad radicaba en la reproducción parcial, por parte de la ley autonómica, de determinados requisitos básicos, de forma tal que dicha omisión equivalía, teniendo en cuenta el principio constitucional de seguridad jurídica, a una vulneración de la legislación básica estatal. En otros supuestos el TC tampoco ha dudado en declarar la inconstitucionalidad de un precepto estatal por no prever ningún tipo de participación autonómica en una determinada actuación pública (entre otras, SSTC 29/1986, FJ 6, ó 40/1998, FJ 41). El presente supuesto presenta una peculiaridad que debe ser tenida en cuenta en la aplicación de esta doctrina; a diferencia de lo que sucedía en la STC 172/1996, en el caso que nos ocupa no estaríamos ante la omisión de un determinado requisito básico por parte del legislador autonómico, sino ante el incumplimiento de un deber legal establecido con carácter básico por el art. 24.2 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. En la medida en que la pretendida omisión se produce respecto a

esta obligación legal y no respecto a un determinado requisito básico que no es reproducido por el legislador autonómico, estaríamos ante una omisión total que no sería reconducible a un precepto concreto sino a la Ley de Presupuestos autonómica entendida en su totalidad. Recuerda el TC que en la STC 103/1997, ya se pronunció sobre el carácter materialmente básico del art. 24.2 de la Ley 30/1984, *por cuanto que, junto a otras finalidades, obedece al designio de hacer efectivo el mandato de igualdad para todas las Administraciones públicas de la cuantía de las retribuciones básicas*. En la medida en que la norma impugnada se remitía al precepto de la Ley de la función pública autonómica que se refería al importe mínimo de las pagas extraordinarias, se consideró que *“se deja[ba] sin precisar el concreto importe o cuantía de las pagas extraordinarias, como concepto retributivo que integran las retribuciones básicas, cuya concreta determinación cuantitativa ha de verse adecuadamente reflejada en la correspondiente Ley de presupuestos*. El TC considera que la publicidad formal de las cuantías de las retribuciones básicas es materialmente básico (STC 103/1997). No se acepta por el TC la alegación del representante del Consejo de Gobierno del Principado en el sentido de que la publicidad de las cuantías retributivas ha quedado garantizada con la aprobación del Decreto 4/1997, de 30 de enero, de retribuciones del personal incluido en las relaciones de puestos de trabajo; no se considera de rango suficiente sin ue deba olvidarse que la exigencia de que las mismas se reflejen en la Ley de presupuestos garantiza un control democrático de la política retributiva autonómica, unas posibilidades de impugnación y un tipo de publicidad que difiere de las que son propias de las normas reglamentarias. Por lo que respecta a las retribuciones complementarias, también se debe partir de la necesidad de atender el criterio básico de su publicidad formal contenido en este último precepto. A diferencia de la STC 103/1997, en la que existía una conexión entre la omisión del deber de reflejar las cuantías retributivas y el precepto impugnado, en el presente caso el incumplimiento del deber básico de publicar las cuantías de las retribuciones básicas y del complemento de destino no es reconducible o anudable a ningún precepto o inciso de la Ley impugnada. Este hecho no sólo comporta que la declaración de inconstitucionalidad se desvincule de la declaración de nulidad, sino también que la primera no pueda predicarse de ningún precepto concreto.

2. Sentencia 179/2006, de 13 de junio (BOE de 7 de julio). Ponente: García-Calvo y Montiel (cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 133.2, 157.3.

otros: Art. 6.3 LOFCA

Objeto: Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 8 de febrero de 2005,

mediante el que se acuerda elevar a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente.

Materias:

Se ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad respecto de la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997, de 29 de mayo, de normas fiscales sobre producción y transporte de energía que incidan sobre el medio ambiente, por si pudiera ser contraria al art. 6.3 LOFCA que impide a las Comunidades Autónomas establecer impuestos sobre “materia imponible” reservada a las entidades locales. El TC considera que sólo este precepto ha sido el fundamento del planteamiento de la cuestión, no obstante a cita de otros preceptos constitucionales que puede encontrarse en la fundamentación de la misma. De otra parte hay que tener en cuenta que con posterioridad al planteamiento de esta cuestión se produce un desistimiento del recurso planteado originariamente en relación con la regulación de este Impuesto, habiéndose condicionado el mismo a la introducción por la Junta de Extremadura de una serie de modificaciones en la Ley 7/1997, concretamente, en sus arts. 1 a 9 (naturaleza y objeto del impuesto, hecho imponible, no sujeción, exenciones, sujetos pasivos, base imponible y cuota tributaria), para pasar a configurar el impuesto como un tributo que grava la incidencia, alteración o riesgo de deterioro que ocasiona en el medio ambiente la realización de determinadas actividades (eléctricas, telefónicas o telemáticas). Fruto de ese compromiso es la Ley 8/2005, de 27 de diciembre, de reforma en materia de tributos propios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la cual se introducen en el impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente las modificaciones pactadas con la Administración General del Estado. Para el TC dicha modificación no determina, ni que la presente cuestión de inconstitucionalidad haya perdido su objeto, ni que su objeto se extienda a esta última norma legal; a este respecto recuerda el TC que es doctrina reiterada de este Tribunal la de que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquella en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 255/2004, FJ 2; 10/2005, FJ 2; 102/2005, FJ 2; 121/2005, FJ 3); es indudable que la norma legal enjuiciada —la Ley 1/1997, antes de la modificación operada por la Ley 8/2005— resulta aplicable en el proceso contencioso-administrativo que ha originado el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Se plantea en primer lugar el TC la cuestión en el contexto del principio de autonomía financiera de las Comunidades

Autónomas, principio que, como es sabido, aparte de la previsión genérica acogida por el art. 137 CE, viene establecido expresamente en el art. 156.1 CE, desarrollo del cual es el art. 11 LOFCA. Este principio la capacidad de las Comunidades Autónomas para acceder a un sistema adecuado de ingresos, de acuerdo con los arts. 133.2 y 157.1 CE. La autonomía financiera de los entes territoriales va, entonces, estrechamente ligada a su suficiencia financiera, por cuanto exige la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía constitucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (por todas, SSTC 289/2000, FJ 3; 96/2002, FJ 2; y 168/2004, FJ 4); uno de los instrumentos para alcanzar esa autonomía financiera es la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de establecer y exigir *sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales*. Recuerda el TC que *el poder tributario propio, reconocido por la Constitución a las Comunidades Autónomas, en nuestro Ordenamiento está también constitucionalmente condicionado en su ejercicio* (STC 289/2000, FJ 3); es decir, *la potestad tributaria de las Comunidades Autónomas no se configura constitucionalmente con carácter absoluto, sino que aparece sometida a límites intrínsecos y extrínsecos que no son incompatibles con el reconocimiento de la realidad constitucional de las haciendas autonómicas* (STC 49/1995, FJ 4). Entre dichos límites, que inciden *de forma importante en la capacidad de las Comunidades Autónomas para establecer un sistema de tributos propio como consecuencia de la ocupación de la riqueza gravable tanto por los tributos estatales como por los locales* (STC 289/2000, FJ 4), se encuentra la prohibición de doble imposición establecida en el art. 6 LOFCA, precepto que somete la creación por las Comunidades Autónomas de tributos propios a dos límites infranqueables: de un lado dichos tributos *no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado* (art. 6.2 LOFCA); de otro lado, aunque *podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones Locales, sólo lo podrán hacer en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple* (art. 6.3 LOFCA); supuestos que, conforme a la DA quinta LRHL se extienden a la materia imponible reservada a las haciendas locales por el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y por el impuesto sobre gastos suntuarios (en su modalidad de aprovechamiento de cotos de caza y pesca). Recordará el TC la posibilidad de que los Tributos persigan fines extrafiscales, como expresamente reconocerá el art. 1 LGT, en este sentido podrá el legislador *configurar el presupuesto de hecho del tributo teniendo en cuenta consideraciones básicamente extrafiscales* (SSTC 37/1987, FJ 13; 197/1992, FJ 6; 194/2000, FJ 7; y 276/2000, FJ 4); recordará el TC su doctrina al respecto. *las Comunidades Autónomas puede establecer impuestos de carácter primordialmente extrafiscal* (STC 37/1987, FJ 13), ya que *constitucionalmente nada cabe objetar a que, en general, a los tributos pueda asignárseles una finalidad extrafiscal y a que, ya más en particular, las Comunidades Autónomas puedan establecer impuestos con ese carácter* (STC 186/1993, FJ 4), aunque ello ha de hacerse *dentro del marco*

de competencias asumidas y respetando las exigencias y principios derivados directamente de la Constitución (art. 31), de la LOFCA regula el ejercicio de sus competencias financieras (art. 157.3 de la Constitución) y de los respectivos Estatutos de Autonomía (SSTC 37/1987, FJ 13; 164/1995, FJ 4); en estos tributos, la intención legis del tributo no es crear una nueva fuente de ingresos públicos con fines estrictamente fiscales o redistributivos (STC 37/1987, FJ 13), sino, por ejemplo, disuadir a los titulares de propiedades o de empresas agrícolas del incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra que la propia Ley define o, dicho en términos positivos, estimular a aquellos para que obtengan de sus propiedades los rendimientos económicos y sociales que les son legalmente exigibles” (STC 37/1987, FJ 1) o coadyuvar a disuadir a los titulares de esas propiedades del incumplimiento de las obligaciones inherentes a la función social de la propiedad de la tierra (STC 186/1993, FJ 4) o estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, en cumplimiento del art. 45.1 CE (STC 289/2000, FJ 5), o, en fin, proteger a las personas y los bienes en situaciones de emergencia (STC 168/2004, FJ 7, relativa al gravamen catalán sobre los elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que pueda derivar la activación de planes de protección civil. En relación con el límite establecido en el art. 6.3 LOFCA, recordará el TC una vez más el significado atribuido a la expresión *materia reservada*, que ha interpretado como sinónimo de *materia imponible u objeto del tributo* (SSTC 37/1987, FJ 14; 289/2000, FJ 4; y 168/2004, FJ 6), en contraposición con la referencia al *hecho imponible* del art. 6.2 LOFCA, referencia que el propio TC ha delimitado: *el hecho imponible es un concepto estrictamente jurídico que, en atención a determinadas circunstancias, la Ley fija en cada caso ‘para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria’* (SSTC 37/1987, FJ 14; 186/1993, FJ 4), es decir, es el acto o presupuesto previsto por la Ley cuya realización, por exteriorizar una manifestación de capacidad económica, provoca el nacimiento de una obligación tributaria. Por el contrario, ‘*por materia imponible u objeto del tributo debe entenderse toda fuente de riqueza, renta o cualquier otro elemento de la actividad económica que el legislador decida someter a imposición, realidad que pertenece al plano de lo fáctico*’. De ahí que, en relación con una misma materia impositiva, el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes. En suma, al ‘hecho imponible’ —creación normativa— le preexiste como realidad fáctica la *materia imponible u objeto del tributo*, que es la manifestación de riqueza efectivamente gravada, esto es, el elemento de la realidad que soportará la carga tributaria configurada a través del hecho imponible exponente de la verdadera riqueza sometida a tributación como expresión de la capacidad económica de un sujeto” (STC 289/2000, FJ 4; en el mismo sentido, STC 168/2004, FJ 6); por último el TC asimismo ha señalado que el art. 6 LOFCA contiene dos límites al poder tributario propio de las Comunidades Autónomas: los hechos imponibles gravados por el Estado (apartado 2) y las materias imponibles reservadas a las corporaciones locales (apartado 3). El primero ‘no tiene por objeto impedir a las Comunidades Autónomas que establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por el Estado’ [STC

186/1993, FJ 4 c)], sino que 'lo que el art. 6.2 prohíbe, en sus propios términos, es la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente' [STC 37/1987, FJ 14; y en términos similares STC 186/1993, FJ 4 c)]. Es decir, la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base. Por el contrario el segundo límite reconduce la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible. En este segundo supuesto, que es el aquí enjuiciado, resulta vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico (STC 289/2000, FJ 4). Entra ahora a dilucidar el TC si si el impuesto sobre las instalaciones que incidan en el medio ambiente grava una materia imponible reservada a las corporaciones locales, es decir, la misma fuente de riqueza sometida a tributación por el IBI o, por el contrario, tiene un objeto distinto. Analizará, a estos efectos, el TC el IBI: es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en dicha Ley, cuyo hecho imponible está constituido por la titularidad de una concesión administrativa, de un derecho real de superficie o de usufructo, o de un derecho de propiedad sobre bienes inmuebles rústicos y urbanos (art. 62). Los sujetos pasivos son las personas naturales o jurídicas y las entidades a las que se refiere el art. 35.4 de la LGT que sean titulares de los bienes inmuebles (art. 65). Su base imponible está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, determinada conforme a las normas reguladoras del catastro inmobiliario (art. 66) y la base liquidable será el resultado de la aplicación de la reducción prevista en la propia ley (art. 72). El tipo de gravamen, a fijar por cada municipio, oscila con carácter general, entre el 0,4 y el 1,30 por 100 para los inmuebles de naturaleza urbana, y entre el 0,3 y el 1,22 por 100 para los inmuebles de naturaleza rústica (art. 73). Finalmente, el citado impuesto municipal se devenga el primer día de cada período impositivo que coincide con el año natural (art. 75); de esta regulación se desprende que el impuesto sobre bienes inmuebles es un tributo con un fin fiscal, esto es, allegar medios económicos a las haciendas locales para financiar su gasto público, que grava como materia imponible o fuente de riqueza la capacidad económica que se pone de manifiesto por la mera titularidad el día uno de enero de cada ejercicio de un bien inmueble rústico o urbano. El impuesto extremeño sobre instalaciones que afectan al medio ambiente es un tributo directo de carácter real que "grava los elementos patrimoniales afectos a la realización de actividades que incidan en el medio ambiente" (art. 1.1), el objeto del tributo son los bienes muebles e inmuebles que estén afectos o vinculados a procesos productivos, prestaciones de servicios, ejecuciones de obras o realización de actividades (art. 1.2), destinadas a la producción, almacenaje, transformación, transporte efectuado por elementos fijos del suministro de energía eléctrica, así como los elementos fijos de las redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas (art. 1.3). El hecho imponible lo constituye la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de los elementos patrimoniales situados en el

territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura que se encuentren afectos a la realización de las actividades que integran el objeto del tributo (art. 2.1); son sujetos pasivos de este impuesto, a título de contribuyentes, las personas físicas o jurídicas *titulares de los elementos patrimoniales* sometidos a tributación (art. 5.1), siendo titular del elemento patrimonial *quien realice las actividades que integran el objeto del tributo sirviéndose de las instalaciones y estructuras* (art. 6.1). La base imponible es *el valor productivo de los elementos patrimoniales* (art. 7.1), que estimará en función *de la participación de los elementos patrimoniales sujetos en la composición de los precios de fabricación o costes de producción* (art. 6.2). Para los procesos de producción de energía eléctrica, la base imponible será *el mayor de los resultados* siguientes: de un lado, el resultado de capitalizar al 40 por 100 el promedio de los ingresos brutos de explotación procedentes de la facturación del sujeto pasivo en el territorio de la Comunidad Autónoma durante los tres últimos ejercicios anteriores al devengo del impuesto (art. 8.1); de otro lado, la producción bruta media de los tres últimos ejercicios expresada en kilovatios por hora (Kw/h) multiplicada por el coeficiente 7 en el caso de la energía termonuclear o por el coeficiente 5 en el caso de tener otro origen (art. 8.2). Y para el transporte de energía, telefonía y telemática la base imponible la constituye la extensión de las estructuras fijas expresada en kilómetros y en número de postes o antenas no conectadas entre sí por cable (art. 8.3). El tipo de gravamen aplicable a la base imponible calculada para los procesos de producción de energía es del 3 por 100, mientras que el tipo de gravamen o tarifa para el transporte de energía, telefonía y telemática es de 100.000 pesetas por kilómetro, poste o antena. El devengo del tributo se produce al día 30 de junio, salvo en los supuestos de cese en las actividades, en cuyo caso, el devengo se produce el mismo día del cese. Finalmente conviene señalar que, conforme a su disposición adicional primera, la recaudación obtenida con el tributo autonómico se afectará a financiar *medidas y programas de carácter medioambiental*. procederá ahora el TC a determinar si el Impuesto extremeño grava materia imponible reservada a las corporaciones locales. Adelanta su criterio de que se trata de un impuesto de idéntica concepción al impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, que gravaba las instalaciones afectas a determinadas actividades que se presumía que incidían en el medio ambiente por dedicarse a la producción, transformación, almacenamiento, etc., de combustibles sólidos, líquidos o gaseosos, actividades eléctricas, de telefonía o telemáticas, y que fue declarado inconstitucional por la STC 289/2000, por incidir en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA, al invadir la materia imponible del impuesto sobre bienes inmuebles; como ya se señaló en la STC 289/2000, en relación con el impuesto balear, si el impuesto ahora controvertido gravase efectivamente la actividad contaminante ninguna tacha habría que hacerle desde la perspectiva del art. 6.3 LOFCA en relación con el impuesto sobre bienes inmuebles, en la medida en que ambos impuestos estarían afectando a materias imponibles distintas; sin embargo, el análisis de la estructura del impuesto extremeño no permite llegar a la an-

terior conclusión; el examen de los preceptos que definen los elementos esenciales de dicho impuesto pone de manifiesto que estamos en presencia de un tributo netamente fiscal o contributivo, en la medida en que no grava directamente la actividad contaminante sino la mera titularidad de unas determinadas instalaciones. Se trata de un tributo que no grava directamente la actividad contaminante, sino la titularidad de unas determinadas instalaciones. mas no sólo por esto, existen otros rasgos del impuesto cuestionado que determinan su carácter netamente contributivo y, por ende, lo alejan de otros tributos autonómicos cuya contradicción con el art. 6 LOFCA se ha descartado, en particular, del impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas (STC 37/1987), del impuesto extremeño sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento (STC 186/1993), del gravamen catalán sobre elementos patrimoniales afectos a las actividades de las que puedan derivar la activación de planes de protección civil (STC 168/2004) y, en fin, del impuesto extremeño sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas (ATC 417/2005); frente a los citados gravámenes, el impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan sobre el medio ambiente no arbitra ningún instrumento que se dirija a la consecución de ese fin; el TC declaró que el impuesto andaluz sobre tierras infrutilizadas y el impuesto extremeño sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento no gravan la titularidad de los bienes afectados sino la *infrutilización* de los mismos (SSTC 37/1987, FJ 14; 186/1993, FJ 4.a); en esa línea, se apreció como un indicio de que el gravamen catalán no era un tributo de carácter contributivo la circunstancia de que mediante dicho gravamen podía *coadyuarse a reducir los riesgos al desincentivar, haciéndolas más onerosas, algunas conductas o actividades*, tales como el almacenamiento de sustancias peligrosas en suelo urbano [STC 168/2004, FJ 10 b)]; finalmente se negó que la materia imponible del impuesto extremeño sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas coincidiera con la del IBI porque *su única y exclusiva finalidad es la de conseguir determinadas conductas de los ciudadanos, estimulando la construcción en los solares o la rehabilitación de edificaciones declaradas en ruina* (ATC 417/2005, FJ 6). Apreciará el TC que el tributo cuestionado ni se dirige, en sentido negativo, a disuadir el incumplimiento de ninguna obligación, ni busca, en sentido positivo, estimular actuaciones protectoras del medio ambiente, en cumplimiento del art. 45.1 CE, desvinculándose así de la verdadera aptitud de cada sujeto para incidir en el medio en el que se desenvuelve, como ya se señaló en la STC 289/2000, FJ 5, si lo realmente gravado fuese la actividad contaminante se habrían sometido a imposición aquellas instalaciones, cualquiera que fuese la clase de actividad a la que se hallasen afectas que pudiesen atentar contra el medio ambiente que se pretende proteger, buscando un efecto disuasorio o estimulante de la realización de conductas dañinas o protectoras del entorno ecológico en el que se desenvuelve la actividad., lo que tendría, al menos, dos implicaciones. De un lado, se vincularía la tributación soportada a la consecución de la finalidad pretendida, esto es, se atemperaría el gravamen a la conducta de los sujetos contaminantes. Así

se hizo tanto en el impuesto andaluz, como en el impuesto extremeño, al someter a tributación la diferencia entre el rendimiento óptimo o potencial y el obtenido o real, respectivamente; así ocurre también en el citado gravamen catalán en el que para la fijación del tipo aplicable o de la tarifa *el legislador autonómico ha empleado criterios no estrictamente vinculados con los ingresos de las empresas explotadoras de las instalaciones o que realizan las actividades sino con su producción* [STC 168/2004, FJ 10 a)]; lo mismo sucede con el impuesto extremeño sobre edificaciones ruinosas y solares sin edificar que vincula *la tributación establecida a la consecución de la finalidad pretendida, de tal manera que quienes cumplen con su obligación de edificar un solar o restaurar una edificación declarada en ruina en el plazo legalmente establecido (4 años) quedan liberados de la obligación tributaria, estando gravados únicamente quienes, por su propia voluntad, optan por no cumplir con la misma* (ATC 217/2005, FJ 6). No aprecia el TC que esta nota se produzca en el Impuesto objeto de esta controversia, al igual que sucedía con el impuesto balear declarado inconstitucional por la STC 289/2000, desconecta la cuantía del gravamen de la potencial actividad contaminante al cuantificar el gravamen tomando como referencia exclusivamente el valor de las instalaciones; la magnitud del gravamen no la determina la mayor o menor incidencia en el medio ambiente de las instalaciones sometidas a tributación, sino única y exclusivamente la mayor o menor facturación, producción, o número de instalaciones de las actividades gravadas; al igual que se concluía en la STC 289/2000, la forma de determinación de la base imponible pone de relieve que el tributo cuestionado *no grava realmente la actividad contaminante, ya que la capacidad de contaminar no depende de la cuantía de los ingresos brutos* (STC 289/2000, FJ 6), ni de la facturación ni del número de instalaciones, será por todo esto conclusión del TC que no cabe considerar que el impuesto extremeño cuestionado grave efectivamente la actividad contaminante cuando desconoce el impacto ambiental en que incurren los sujetos llamados a soportarlo, es decir, la medida concreta en la que cada uno afecta al medio ambiente. El impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de Extremadura grava la mera titularidad de bienes inmuebles, con independencia de su aptitud para incidir o no en el medio ambiente, incurriendo de este modo en la prohibición prevista en el art. 6.3 LOFCA, por su solapamiento con la materia imponible del IBI, reservada a las haciendas locales. En suma, parafraseando la STC 289/2000 concluye el TC que ambos tributos gravan la mera *titularidad* de bienes inmuebles, todos en el tributo municipal, algunos en el impuesto autonómico cuestionado, pero en todo caso, *bienes inmuebles*; dicho de otra forma, el IBI grava la capacidad económica que se pone de manifiesto por la titularidad de bienes inmuebles; el impuesto extremeño sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente somete a tributación exclusivamente la capacidad económica exteriorizada también por la titularidad de bienes inmuebles por determinadas personas o entidades; aunque excepcionalmente pudiera dudarse de si algunas específicas “instalaciones” gravadas por el impuesto extremeño cabe calificarlas en rigor como bienes

inmuebles a efectos del tributo municipal, teniendo en cuenta que basta ser titular de una instalación para quedar sometido al citado tributo; a la misma conclusión debe llegarse comparando la figura del sujeto pasivo o la de la base imponible de ambos tributos; se trata pues de un tributo sobre materias reservadas a las corporaciones locales, carente de la habilitación legal expresa que exige el art. 6.3 LOFCA. En suma, del análisis efectuado anteriormente se puede concluir que el impuesto extremeño sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente es, en su naturaleza, estructura y finalidad, idéntico al impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente y diferente al gravamen catalán sobre los elementos patrimoniales afectos a actividades de las puedan derivar la activación de planes de protección civil. En efecto, aunque el impuesto extremeño se configura formalmente como un tributo extrafiscal con una finalidad medioambiental, sin embargo, no existe la necesaria conexión entre la finalidad que se dice perseguir (la protección del medio ambiente) y el medio que se adopta para su consecución (el gravamen de los elementos patrimoniales), pues se hace total abstracción del modo en que cada instalación gravada incide en el medio ambiente en el que se desenvuelve. La conclusión del no solapamiento del IBI con este impuesto extremeño no se desvirtúa por el hecho de que los ingresos que se recauden por dicho impuesto se destinen a la financiación de medidas y programas de carácter medioambiental, afectación que no vulneraba la prohibición de doble imposición contenida en el art. 6.3 LOFCA. No admite el TC esta argumentación porque la afectación del gravamen a la finalidad que se dice perseguida no es más que uno de los varios indicios a tener en cuenta a la hora de calificar la verdadera naturaleza del tributo; porque basta la mera lectura de la norma para constatar que no existe la pretendida afectación a actuaciones concretas tendentes a combatir o reparar el daño provocado al medio ambiente por quienes son llamados por la norma legal al pago del tributo. Por todas estas razones concluye el TC que el impuesto extremeño sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente se configura como un impuesto sobre el patrimonio inmobiliario que grava la misma materia imponible que la del impuesto municipal sobre bienes inmuebles, incurriendo por ello en la prohibición prevista en el apartado 3 del art. 6 LOFCA. En relación con los efectos de la Sentencia, concluye el TC que por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y al igual que se hizo en la STC 289/2000, únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta Sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellos una resolución administrativa o judicial firme.

Voto particular (Casas Baamonde): La configuración del impuesto extremeño no grava la misma materia imponible que el impuesto municipal sobre bienes inmuebles, por lo que la Ley de la Asamblea de Extremadura 7/1997 no contraviene el límite contenido en el art. 6.3 LOFCA, proce-

diendo, en consecuencia, declarar la constitucionalidad de dicha Ley y desestimar la cuestión de inconstitucionalidad. Se señala la similitud con el supuesto de la STC 289/2000 cuya doctrina aplica la Sentencia de la que se disiente; la argumentación que sustenta la posición de este Voto particular discrepante es la que quedó ya expuesta en el formulado por el Magistrado don Pablo García Manzano a la citada STC 289/2000, al que se adhirió la rubricante junto con el Magistrado don Julio Diego González Campos. Se remite a lo allí expuesto, , añadiendo aquí que el objeto del tributo extremo sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente alcanza también a los bienes muebles que; y que su hecho imponible se configura, además de por “la titularidad por el sujeto pasivo, en el momento del devengo, de los elementos patrimoniales” dichos, radicados en Extremadura y afectos a la realización de las actividades referidas, por la realización de éstas, con independencia de su titularidad, siempre que quienes las realicen se sirvan “de las instalaciones y estructuras de personas o entidades con las que mantenga[n] relación de vinculación directa o indirecta” (art. 6.1 de dicha Ley).

(Aragón Reyes): Se disiente con la argumentación, aunque no con el Fallo. No se concuerda en la pretendida doble imposición con el IBI, sino, por el contrario, con el IAE ya que lo que se lo que viene es a gravar una determinada actividad ya sometida a tributación por el impuesto de actividades económicas, infringiéndose así , pero por esa causa, el citado art. 6.3 LOFCA. Que así no se haya alegado no es óbice (*ex* art. 39.2 LOTC) fundar en tal infracción la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

(Sala Sánchez al que se adhieren Pérez Vera y Pérez Tremps): Se considera que ni la dicha conclusión, ni el fallo estimatorio de la cuestión de inconstitucionalidad se ajustan a la verdadera naturaleza, estructura y finalidad del impuesto cuestionado, que difiere en algunos puntos esenciales de la predicable del IBI, único respecto del que aquí se ha relacionado la incompatibilidad a que se refiere el art. 6.3 LOFCA. Dicha conclusión y fallo, así como la argumentación que soporta una y otro, se separan de la matización de la doctrina sentada en la STC 289/2000 —de la que la Sentencia de la que disiento se declara aplicación— que supuso la STC 168/2004. La cuestión de fondo planteada debe fundarse en torno a lo establecido en los arts. 133.2 y 157.3 CE y el art. 6 LOFCA, mas teniendo en cuenta que para el logro de la autonomía financiera en atención al ejercicio del poder tributario de las Comunidades Autónomas no pueden interpretarse los límites allí configurados de tal modo que la hagan inviable. Se recuerdan los paralelismo que es posible establecer entre la STC 289/2000, la matización que a esta se quiere encontrar en la STC 168/2004 y ésta de la que se disiente. No puede compartirse el fallo de inconstitucionalidad y la argumentación que lo soporta contenidos en la Sentencia mayoritaria si se atiende a las siguientes consideraciones: (a) En primer lugar, a que el impuesto extremo es un gravamen de finalidad extrafiscal reconocida en su propia regula-

ción. El hecho de que, a diferencia del gravamen catalán, el extremeño no establezca que el producto de la recaudación del gravamen deba destinarse íntegramente a financiar actividades tales como previsión, prevención, planificación, información y formación en materia medioambiental, no quiere decir que se trate de un tributo con mera finalidad recaudatoria. Aun no técnicamente bien expresado, la explícita referencia a la afectación de los elementos a la realización de actividades que “perturben el medio de Extremadura o comporten potenciales riesgos extraordinarios en su territorio” (art. 1.3) abonan dicha conclusión. (b) El hecho imponible de los dos impuestos tiene una dimensión y alcance diferente. En el impuesto sobre bienes inmuebles es la titularidad, como concepto jurídico, de los derechos reales antes mencionados; en la medida en que puede haber una titularidad de actividad separada de la titularidad de la instalación, que hace sujeto pasivo también a aquel que la realice, lo que revela que el objeto del gravamen es, más que el elemento en sí, la actividad que con su utilización se despliega. (c) Si se atiende a la base imponible habrá que tener en cuenta que en el Impuesto extremeño se corresponde más con la capacidad productiva que con el valor del bien de que se trate. Si el gravamen extremeño no grava la mera titularidad de las instalaciones, sino su afectación a procesos productivos con incidencia en el medio ambiente de dicho territorio y presenta una naturaleza, estructura y finalidad diferentes al impuesto sobre bienes inmuebles, la conclusión no puede ser otra que la constitucionalidad de aquel tributo.

3. Sentencia 195/2006, de 22 de junio (BOE de 20 de julio). Ponente: Conde Martín de Hijas (Cuestión de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: arts. 149.1.13 y 156.1

otros:

Objeto: DA primera de la Ley Foral 21/1998, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio 1999.

Materias:

El debate de fondo planteado por el órgano judicial proponente es si la actualización de ciertas retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE, al implicar un crecimiento superior al 2 por 100 previsto para todo el personal al servicio del sector público en los PGE para el año 2000. La resolución de este proceso ha quedado en buena medida despejada por la STC 148/2006 que ha dado respuesta a una cuestión similar, planteada por el mismo ór-

gano judicial en relación con la disposición adicional primera de la Ley de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 1997, aunque en este caso la pretendida vulneración de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE tiene un origen distinto, vinculado a las peculiaridades del concreto ejercicio presupuestario. En relación con las dudas de admisibilidad suscitadas respecto de la relevancia de la presente cuestión el TC se remite a su reiterada doctrina, de que no sólo no existe ningún óbice para hacerlo a través de Sentencia, al carecer de carácter preclusivo el trámite del art. 37.1 LOTC, sino que ello puede producirse incluso de oficio al tratarse de una cuestión de orden público procesal; la singularidad del precepto legal cuestionado puede incluso avalar la pertinencia de analizar el juicio de relevancia en fase de Sentencia cuando la entidad y complejidad del mismo revele que las razones que podrían haber llevado en su momento a una decisión de inadmisión no son aparentes *prima facie* y, de acuerdo con la JTC ello no podía llevar al TC a sustituir en el trámite de admisión el juicio de relevancia realizado por el Tribunal *a quo*. La posibilidad de analizar la relevancia de las cuestiones de constitucionalidad en fase de Sentencia no le impide reiterar su doctrina sobre los límites de este control. Como se ha reiterado en la reciente STC 100/2006 (*ver el anterior número d esta Revista*), la comprobación y exteriorización del juicio de relevancia corresponde en principio a los Jueces y Tribunales ordinarios que las plantean, de modo que sólo en los casos en que sea notorio que no existe el nexo causal entre la validez de la norma legal cuestionada y la decisión a adoptar en el proceso *a quo* es posible que revisemos tal juicio. Aunque en los supuestos complejos el control de relevancia difícilmente puede hacerse sin entrar en el fondo de la cuestión, ello no debe llevar a desconocer los límites institucionales que rodean al mismo también en fase de Sentencia. El Auto de planteamiento cumple los requisitos formales que tradicionalmente se ha exigido al juicio de relevancia. Lo que se discute en el presente proceso es si desde un punto de vista material la cuestión resulta relevante para resolver el caso *a quo*. El origen de la presente cuestión se encuentra en la impugnación directa por parte del Abogado de Estado del Decreto Foral 38/2000, de 31 de enero, por el que se determinan las retribuciones de los funcionarios forales y las cuantías de los conceptos retributivos con incidencia en los derechos pasivos, en aplicación de lo dispuesto en la Ley foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio del año 2000. Desde un punto de vista formal, y teniendo en cuenta las remisiones normativas que se acaban de reproducir, son varios los preceptos concernidos en el juicio a quo: las Leyes forales de presupuestos de los ejercicios 2000 y 1999 y el Decreto foral aplicable al primer ejercicio. Por lo que respecta a este último también cabe destacar que se limita a regular las retribuciones de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas de Navarra. Cuatro argumentos fundamentales se han aducido a favor de la inadmisibilidad de la cuestión: que el Decreto foral y la norma cuestionada corresponden a ejercicios presupuestarios diferentes; que la actualización de las retribuciones y de los derechos pasivos objeto de discusión se

encuentra consolidada, no pudiendo ser discutida judicialmente con ocasión de un ejercicio posterior; que el recurso contencioso-administrativo presentado contra el Decreto foral carecía de sustantividad; y que la presente cuestión de inconstitucionalidad es innecesaria para resolver dicho recurso y no puede contradecir la aceptación implícita, por parte del Gobierno de la Nación, de la disposición cuestionada. Ninguno de estos argumentos puede prosperar, según el TC. El problema de constitucionalidad que se suscita es si el mecanismo de compensación del crecimiento real de la inflación previsto en la norma cuestionada vulnera los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. La resolución de este problema ha quedado en gran medida despejada por la reciente STC 148/2006, de 11 de mayo, que en un supuesto relativo al ejercicio presupuestario de 1997 ha dado respuesta a alegaciones prácticamente idénticas respecto a tales peculiaridades competenciales. Sin que resulte necesario reproducir las extensas consideraciones contenidas en los fundamentos jurídicos 4 a 8 de esta Sentencia, basta recordar que las mismas ha llevado al TC a rechazar la posibilidad de reclamar una vinculación menos intensa de la Comunidad Foral de Navarra respecto de los límites retributivos establecidos por el Estado en relación con todo el personal al servicio del sector público; la respuesta al tema de fondo debe partir de la aplicación de una jurisprudencia en relación con la vinculación de los legisladores autonómicos a los límites retributivos derivados de las LLPPGGEE señalada recientemente (SSTC 139/2005, FJ 7, 148/2006, FJ 4,) puede considerarse consolidada. El evidente paralelismo del supuesto aquí analizado con alguno de los problemas abordados en las SSTC 24/2002, FJ 9 y en la STC 62/2001, FJ 6, permiten constituirse en remisiones para dar respuesta al mismo. La resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad debe partir del contraste entre la disposición foral impugnada y las normas estatales que contienen dichos límites. El simple contraste entre estos dos textos normativos pone de relieve que la disposición adicional cuestionada vulnera abiertamente lo previsto en la LPGE. Aunque en el ejercicio presupuestario del año 2000 se respeta el límite del 2 por 100 de incremento retributivo establecido con carácter básico por el legislador estatal, es evidente que el precepto impugnado altera la base sobre la que se calcula dicho incremento. Del mismo modo en que en dicho supuesto se señaló que *la norma autonómica ha de reputarse inconstitucional, no porque ignore esos topes máximos, sino porque modifica la base sobre la que han de computarse*, ahora es forzado concluir que la disposición impugnada implica una vulneración del art. 20.2 LPGE para este ejercicio y, con ello, de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE. Esta infracción es imputable tanto a la parte consolidable del mecanismo de compensación de la inflación real como a la paga única no consolidable prevista en el segundo apartado de la disposición cuestionada. Y es que, como ya fue señalado en la STC 62/2001, FJ 6, el abono de una paga única conlleva un eventual incremento de las retribuciones que puede suponer la infracción del tope máximo de crecimiento global establecido por el Estado si, como en el presente caso, ya se prevé un incremento retributivo idéntico a dicho tope. Se estima la cuestión de inconstitucionalidad.

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. BIENES PÚBLICOS. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO. ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. XVI. MEDIO AMBIENTE. XVII. ORGANIZACIÓN. XVIII. PERSONAL. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XX. RESPONSABILIDAD. XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIAL. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

Tribunal Supremo (*)

I. ACTO ADMINISTRATIVO

DENEGACIÓN DE AUTORIZACIÓN

La denegación de autorización de un parque eólico no puede tener como fundamento un Informe que se limita a citar la Directiva Hábitat y el RD 1997/1995, sin más precisiones.

“2. Ambos motivos deben ser estimados, haciendo así innecesario el examen de los restantes. Una interpretación como la que el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria recoge y que la sentencia juzga conforme a Derecho no pueden tener como único fundamento: a) un informe de la Comisión de Medio Ambiente limitado a citar la Directiva Hábitat –sin más precisiones– traspuesta por el RD1997/1995 –también invocado a pie de página sin mayor concreción– y a afirmar la asistencia de «una elevada afección paisajística»; y b) la apreciación por el acuerdo combatido de la «incompatibilidad del PDE. (Plan Director Eólico) con la conservación del medio natural y con la preservación del patrimonio cultural de Cantabria», afirmaciones que se hacen sin más concreciones y de modo contradictorio, pues la propia sen-

(*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

tencia reconoce la parcial compatibilidad del PDE, con la preservación del patrimonio cultural cántabro.

3. En el supuesto enjuiciado, se presenta un conflicto entre intereses o bienes jurídicos de diversa naturaleza: de un lado, el bien jurídico consistente en garantizar el suministro de la energía eléctrica (que la LSE 5411997, de 27 de noviembre calificada de «esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad») mediante su producción por medio de la utilización de energías renovables (para las que la LSE prevé un régimen especial) producción que debe hacerse compatible con la protección del medio ambiente como con carácter general, referible a todas las formas de producción de energía eléctrica, reconoce el párrafo segundo de la Exposición de Motivos de la LSE y, de manera específica respecto de la producción en régimen especial, el art. 28.3 de la LSE); y de otro, el bien jurídico consistente en la protección, conservación, restauración y mejora de los recursos naturales y, en particular, de los espacios naturales, la flora y la fauna silvestres, fin al que se ordena, entre otras muchas normas, la Ley 41/1989, de 27 de marzo y la legislación de rango inferior aprobada en su ejecución y para su desarrollo.

En este caso, como en todos los de análoga naturaleza el conflicto debe de ser resuelto de conformidad con la norma que reconozca preferencia a un bien o interés sobre otro, si es que la protección conjunta y simultánea de ambos no resultara posible. Ello sin perjuicio de reconocer la eventual existencia de ámbitos en los que puedan ser ejercidas competencias discrecionales por la Administración competente, ejercicio que también habrá de estar atribuido por la norma. Con otras palabras, el criterio prevalente será siempre y precisamente aquel que resulte de las normas aplicables, No se ha actuado así en el caso objeto del recurso de casación, en el que la Administración -y la sentencia que ha mantenido el acto administrativo- no ha determinado el concreto fundamento legal por el que se ha hecho prevalecer un bien jurídico (la preservación del medio ambiente) sobre el otro, limitándose a citar, sin precisión que la de su fecha, un reglamento estatal de contenido complejo, sin referencia específica a cuál de sus muchas normas sea la que la Administración primero sentencia después aplican. La invocación de argumentos extralegales o de fórmulas ambiguas que dejan a los interesados desconocedores de cuál sea la razón jurídica determinante de la decisión administrativa, no es la forma de actuar que se desprende del mandato legal contenido el art. 103.1 de la CE.”

(STS de 11 de octubre de 2006. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D, 3º; Magistrado Ponente Sr. Ledesma Bartret. Ar. 804).

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

SUFICIENCIA FINANCIERA

El TS efectúa consideraciones en torno al principio de suficiencia financiera de los Entes Locales que consagra el artículo 142 CE.

“La ambigüedad y el escaso valor normativo del mencionado precepto, como ocurre también con otras normas integrantes de la llamada constitución financiera, no impide, sin embargo, que puedan efectuarse, en síntesis, las siguientes consideraciones derivadas de la doctrina del Tribunal Constitucional:

A) La suficiencia se refiere a todas las competencias locales, tanto propias como delegadas. Cualquier atribución de gestión cuyo coste gravite sobre las arcas locales genera una incidencia financiera sobre recursos propios que debe ser compensada.

B) La noción de «suficiencia» es una directriz que se delimita de forma relacional en función de las necesidades locales derivadas de las tareas que han de desempeñar. Aunque las dificultades técnicas y las derivadas de la noción de autonomía explican las limitaciones con que el Tribunal Constitucional ha realizado el control desde las exigencias derivadas del artículo 142 CE. En síntesis, ha entendido que el modo concreto en que se plasme el principio de suficiencia en el sistema de financiación local constituye una decisión que ha de adoptar el legislador de acuerdo, esencialmente, con criterios de oportunidad política, resultando, por ello, escasamente accesible al control jurisdiccional (Cfr. SSTC 179/1985) y 104/2000.

C) La suficiencia depende de los medios realmente existentes de los que pueda disponer el Estado en su conjunto. Este condicionamiento por las disponibilidades económicas ha sido remarcado respecto a los Entes locales en STC. 96/1990. En definitiva, la sujeción de la garantía de suficiencia a las disponibilidades presupuestarias es un elemento que limita las posibilidades de control constitucional. Aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido configura como principio la suficiencia, sin embargo, ésta tiene un límite en el marco de las disponibilidades financieras.

D) El Estado no es el Único destinatario de la norma, sino que también las Comunidades Autónomas están constitucionalmente obligadas a colaborar en dicha suficiencia, ya que la norma constitucional contempla como fuente necesaria de ingresos de las Entidades locales la participación en los tributos de aquéllas. El artículo 142 CE establece los recursos fundamentales de que han de nutrirse las Haciendas locales: tributos propios y participaciones en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Y lo hace en sintonía con el llamado «carácter bifronte» del régimen jurídico de las Entidades locales, a cuya definición contribuyen el Estado y las CC AA, pretendiendo corresponsabilizar en la financiación local a las instancias estatal-central y autonómica.

La CE (cfr. art. 156.1) impone la coordinación entre los sistemas tributarios estatal y autonómico. Pero el reconocimiento de la coordinación como uno

de los principios rectores de la actuación administrativa determina también la extensión de dicha exigencia a los tributos locales. El sistema tributario es un todo integrado que incluye tanto los tributos estatales y autonómicos como locales. El sistema tributario general condiciona necesariamente los tributos locales. En definitiva, los problemas de Hacienda local deben situarse en la estructuración territorial de un Estado complejo como es el español, cuya financiación debe contemplarse de manera conjunta, o, dicho en otros términos, la Hacienda local, junto a la central y autonómica son piezas del sistema de Haciendas públicas en el que se sitúa como principio básico la capacidad económica sustentadora de cualquier hecho imponible.

E) Conforme al mencionado artículo 142 CE (RCL 1978, 2836), son recursos fundamentales de las Entidades locales los tributos propios y la participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas. Junto a este núcleo esencial o básico que no puede ser, desconocido por el legislador son teóricamente posibles otros que completen la garantía de su suficiencia.

En todo caso, conforme a la CE, los tributos propios se ven complementados con la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Recursos fundamentales para la financiación de las Haciendas locales, teniendo en cuenta las características del sistema impositivo local y el escaso margen que tienen las Entidades locales para incrementar sus rendimientos.

En este sentido, la STC 96/1990 ha podido señalar que la participación en los tributos del Estado constituye para numerosas Entidades locales «la única garantía de supervivencia financiera», calificándola por ello de «garante del funcionamiento de la Hacienda local dentro del conjunto de la Hacienda general.»

(STS de 29 de enero de 2007. Sala^a, Secc. 2^a, F.D. 8^o. Magistrado Ponente Sr. Fernández Montalvo. Ar. 513)

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INEXISTENCIA DE VÍA DE HECHO

Nos hallamos ante una ocupación temporal de una finca para la instalación provisional de un mercado, previo acuerdo del Ayuntamiento y prorrogada aquélla por el propio órgano municipal.

“La vía ejercitada por el recurrente es la del artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción que, como recoge la exposición de motivos de la Ley vigente de 1998, prevé un procedimiento al objeto de que se puedan combatir aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria co-

bertura jurídica y lesionan derechos o intereses legítimos de cualquier clase, convirtiéndose, por tanto, el procedimiento de la vía de hecho en un medio de obtener la cesación de una actuación administrativa material ajena a un auténtico acto administrativo y sin la fuerza legitimadora de dicho acto, al efecto dispone el artículo 30 de la Ley Jurisdiccional que, en caso de vía de hecho, el interesado podrá formular requerimiento a la Administración actuante intimando su cesación. Si dicha reclamación no hubiera sido formulada o no fuera atendida dentro de los diez días siguientes a la presentación del requerimiento, podrá deducir directamente al recurso Contencioso-Administrativo; Es decir, la finalidad de la vía de hecho articulada en la nueva Ley de la Jurisdicción responde a la intención del legislador de no dejar sin cobertura jurídica y tutela judicial a las actuaciones materiales de la Administración que, sin procedimiento administrativo y la cobertura de un acto de este carácter, perturbe el ejercicio de sus derechos por los particulares, al objeto de obtener la cesación de esa ilegítima actividad material por parte de la Administración.

La sentencia recurrida ha analizado el supuesto planteado por la actora entendiéndolo que no resultaba procedente la estimación del recurso, al no concurrir los supuestos conceptuales de la vía de hecho, lo que deduce de la narración de hechos antes recogida y de la que se desprende que la Administración ha actuado en todo momento dentro de un procedimiento legalmente establecido, como es el procedimiento expropiatorio, que canaliza legalmente la potestad más enérgica de la Administración como es la expropiatoria.

Añade por lo demás la sentencia que la sentencia del Tribunal de instancia de 5 de octubre de 2000 estimó el recurso interpuesto contra el acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 23 de diciembre de 1997 que acordó prorrogar la ocupación temporal de la finca propiedad de la actora en el c/ Alfarería 29-41 para la instalación provisional del Mercado de Triana hasta finales de 1998, y conviene recordar que este pronunciamiento del Tribunal de instancia obedece a la estimación de un recurso y se produce un día después de la interposición del presente recurso jurisdiccional, así como que esta Sala del Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de julio de 1997 ratificó la corrección y adecuación a derecho del acuerdo del Ayuntamiento de Sevilla inicial de declaración de necesidad de actuación temporal de la mencionada finca adoptado el 28 de septiembre de 1988 mientras lleven a cabo las obras de rehabilitación del Mercado Triana, obras de rehabilitación que el Tribunal de instancia en la Sentencia de 5 de octubre de 2000 ha entendido producidas y paralizadas, por lo que, considera disconforme derecho la prórroga de la ocupación temporal de la finca propiedad de la actora hasta finales de 1998 adoptada por acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 23 de septiembre 1997.

Como la sentencia de instancia indica, el hecho de que se anulara el mencionado acuerdo tan solo indica que era contrario al orden jurídico, mas no conlleva a la conclusión de que la Administración hubiera utilizado un po-

testad de la que legalmente carecía o de que se adoptase una resolución fuera del procedimiento legalmente establecido, concluyendo en la inexistencia de una vía de hecho y poniendo de relieve que el presente recurso se interpuso el 4 de octubre de 2000 cuando todavía no se había dictado la sentencia del día 5 siguiente y por tanto, la actuación tenía cobertura hasta que esta sentencia se declaró firme por Auto de 30 de mayo de 2001, a partir de cuyo momento la ocupación quedó ya, de manera firme y definitiva, sin cobertura legal, siendo en ejecución de la sentencia donde el recurrente puede solicitar la cesación, en su caso, de la ocupación e indemnización de daños perjuicios.

Considerando conforme a derecho los pronunciamientos del Tribunal de instancia, resulta improcedente la vía del artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción por la que se ha articulado el presente recurso, dado que la actuación de la Administración no carecía de cobertura legal ni se había producido una infracción determinante la apreciación de esa vía de hecho teniendo el recurrente a su disposición la facultad de obtener la devolución de la finca a través de la ejecución de la sentencia de la Sala del Tribunal de instancia de 5 de octubre de 2000, posterior al momento en que se interpuso el presente recurso”.

(STS de 7 de febrero de 2007. Sala 3ª, Secc. 6. F.D. 2º. Magistrado Ponente Sr. Puentes Prieto. Ar. 794).

VI CONTRATOS

Prohibición de contratos. No tiene carácter sancionador por lo que no es de aplicación la normativa del procedimiento administrativo sancionador.

Un tercer motivo aduce infracción del artº 7 del RD 1398/1993, de 4 de agosto por el que se aprueba el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, del art. 10.2 LOP y de los arts. 3 a 7 y 114 de la LECrim. De nuevo aquí desarrolla amplios razonamientos contra la Resolución administrativa para concluir acerca de la necesidad de suspender el procedimiento administrativo por la pendencia ante sendos juzgados de instrucción de diligencias contra el representante legal de la empresa recurrente por presunto delito de falsificación de documentos públicos.

Tampoco acepta este motivo el Abogado del Estado. Parte de que la Sala de instancia negó naturaleza sancionadora a la medida cuestionada así como de la falta de identidad entre la imposición de la prohibición de contratar a la empresa recurrente como consecuencia de la presentación de documentos justificantes de obras que no coincidían con la realidad y la falsedad en documento público atribuida a una persona física.

La reciente sentencia de este Tribunal de fecha 7 de noviembre de 2006, recurso Contencioso-Administrativo 169/2005, no se pronuncia acerca de la naturaleza de la prohibición de contratar por cuanto la resolución impugnada no se refería a ello. Mas si ha puesto de relieve que aunque la naturaleza de la prohibición de contratar fue calificada como sanción. en la sentencia de 30 de octubre de 1995, recurso de apelación 5203/1991, en fecha más reciente se ha afirmado que no tiene carácter sancionador en la de 28 de marzo de 2006, recurso de casación 4907/2002.

Recordábamos en la sentencia de 28 de marzo de 2006, una sentencia precedente, la de 24 de noviembre de 2004, recurso de casación 7524/02 en que se decía que la contratación pública (art. 15 LCAP al igual que la contratación privada parte de la exigencia de la capacidad de obrar de las personas como condición previa. Pero, además, la validez del contrato exige unas específicas condiciones personales de los sujetos, fueren personas físicas o personas jurídicas, que pretendan contratar con la Administración a fin de no caer en nulidad de la adjudicación (art. 22 LCAP).

Por ello los sujetos han de reunir no solo condiciones de índole económica (solvencia económica y financiera, artículo 16 LCAP, artículo 16 ROL 2/2000; de 16 de junio Texto Refundido LCAP) de índole técnica (artículos 17, 18, 19 LCAP, artículos 17, 18 v 19 RDL 2/2000, de 16 de junio, Texto Refundido LCAP), sino también moral. al no incurrir en ninguna de las prohibiciones de contratar consideradas en la norma (artículo 20 LCAP, artículo 20 ROL 2/2000, de 16 de junio, Texto Refundido LCAP, todo él de carácter básico salvo la letra j) del precepto).

Se sigue así lo parcialmente iniciado (art. 23) en el derogado Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado señalando los sujetos que no podían contratar por concurrir las circunstancias allí enumeradas. de acuerdo con lo fijado en el art. 9 del Decreto 923/1965, de 8 de abril por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado. Normas luego necesariamente completadas, por nuestra pertenencia a la Comunidad Europea, en un amplio número de Directivas comunitarias plasmando el concepto de honorabilidad. Concepto éste, como valor a preservar, comprensivo de una vasta lista de tachas a evitar durante la vigencia de toda la vinculación contractual pues también toma en cuenta la pérdida sobrevenida de los requisitos para contratar con la administración (sentencia de 4 de octubre de 2005 recurso de casación 151/2002. Es lo suficientemente extenso como para comprender situaciones en las que no se ha llegado a una sanción, penal o administrativa, pero la conducta del sujeto que incurrir en la evidencia un notable riesgo para el tráfico jurídico que debe evitarse. La dudosa credibilidad del sujeto constituye una realidad a tener en consideración actuando así la medida con fines preventivos en el tráfico jurídico público.

De lo hasta ahora vertido concluimos que no se aprecia lesión de la normativa reguladora del procedimiento administrativo sancionador dado que al

no constituir sanción no debe exigirse su cumplimiento.

Recoge expresamente la Sala de instancia que se siguió un procedimiento con trámite de audiencia y posibilidad de proposición de prueba, –cuestión distinta es que la misma fuera o no relevante lo que no se ha discutido en sede casacional–.

En consecuencia no hubo vulneración de garantías en la medida restrictiva de derechos dado que el afectado pudo alegar y, en su caso, probar lo que a su defensa reputó oportuno conforme a lo preceptuado actualmente en el art. 19 del RD 1098/2001, de 12 de octubre Reglamento General de la LCAP que desarrolla el art. 21 de la LCAP y, en el momento de la adopción, de acuerdo con el art. 13 del RD 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de la LCAP.

(STS de 30 de enero de 2007. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 4º y 5º. Magistrada Ponente Sra. Pico Lorenzo. Ar. 830).

VIII. CULTURA, EDUCACIÓN PATRIMONIO HISTÓRICO

BIEN DE INTERÉS CULTURAL

Declarado un barrio como BIC, el artículo 20 de la Ley 16/85 LPHE exige la aprobación del Plan Especial, sin poder excusarse la Administración en la existencia de un planeamiento anterior.

“Estudiando la sentencia recurrida, cabe entender que las afirmaciones en las que se sustenta esa razón de decidir son las siguientes:

a) Al tiempo de entrar en vigor, en el año 1986, el Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI, en lo sucesivo) Vegueta-Triana, el único conjunto histórico declarado bien de interés cultural lo era el barrio de Vegueta, no así el de Triana, que no obtuvo tal declaración hasta el 14 de julio de 1993.

b) Sin duda que el PEPRI se aprobó para establecer normas concretas para la protección y conservación del barrio de Vegueta, que había sido declarado Conjunto Histórico artístico por Decreto 8811/1973, de 5 de abril, extendiendo su ámbito al de Triana aunque sin gozar del mismo grado de protección dada la «clara función comercial que se le atribuye», pues este barrio no fue, ni se quiso que fuera, declarado Conjunto Histórico artístico, y

c) No habiendo sido declarado el barrio de Triana Bien de Interés Cultural, con categoría de conjunto histórico. hasta el 14 de julio de 1993, sí es de aplicación el apartado primero de aquel artículo 20, que exige la aprobación por el Municipio de un Plan Especial de Protección, y hasta dicha aprobación, el otorgamiento de licencias precisará resolución favorable de la Ad-

ministración competente para la protección de los bienes culturales afectados. en este caso del Cabildo. conforme dispone el apartado tercero.

A partir de ahí, también pueden ser estudiados a la vez, y también ha de ser desestimados, los tres restantes motivos de casación, en los que se denuncia, respectivamente, la infracción por aplicación indebida de los artículos 20.1 de la Ley 16/1985 (pues el Plan a que se refiere no sería necesario, a juicio de la parte, cuando existe otro anterior que no sea contradictorio con la protección) y 20.3 de la misma Ley (pues por lo mismo no es necesaria la resolución favorable que en él se requiere), así como la infracción, ahora por aplicación, del artículo 20.4 de la repetida Ley (pues existiendo el Plan Especial de Protección requerido, cumple el Ayuntamiento otorgante de la licencia con la sola dación de cuenta del otorgamiento a la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados).

Tales motivos deben ser desestimados por las siguientes razones:

De un lado, porque descansan en una incorrecta interpretación de la primera parte del inciso final del número del repetido artículo 20 y de todo ese número 1 en su conjunto. En efecto, esa primera parte de ese inciso final, según la cual, la obligatoriedad del Plan Especial no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, que lo que ordena, lo que significa no es más que la prevalencia de la protección inherente a la declaración de un Conjunto Histórico, o de un Sitio Histórico, o de una Zona Arqueológica, como Bien de Interés Cultural, sobre anteriores decisiones de planeamiento contrarias a esa protección, que dejan así de poder ser invocadas. Y todo aquel número 1, atendido su tenor literal y su espíritu y finalidad, debe ser interpretado en el sentido de que, tras la declaración como tales de aquellos Bien de Interés Cultural surge el deber de redactar un instrumento de planeamiento que dispense la protección adecuada, o bien el de declarar- pero no sin seguir los trámites a que habría de sujetarse una redacción ex novo, entre ellos el del informe favorable de la Administración competente para la protección del Bien Cultural afectado- que la misma protección que habría de proporcionar ese nuevo instrumento es la ya proporcionada por otro preexistente.

Y de otro, enlazando con esto último, porque tales motivos olvidan una declaración de la Sala de instancia, no combatida en este recurso de casación, que hemos transcrito en la letra b) del fundamento de derecho segundo de esta sentencia Sin duda que el PEPRI se aprobó para establecer normas concretas para la protección y conservación del barrio de Vegueta, que había sido declarado Conjunto Histórico artístico por Decreto 881/1973. de 5 de abril, extendiendo su ámbito al de Triana aunque sin gozar del mismo grado de protección dada la «clara función comercial que se le atribuye.»

(STS de 23 de noviembre de 2006. Sala: 3ª, Secc: 5ª. F. D. 2ª y 5ª. Magistrado Ponente Sr. Menéndez Pérez. Ar. 511).

IX. DERECHO ADMINISTRATIVO ECONÓMICO

LEY 21/92 DE INDUSTRIA

El TS fija doctrina legal en relación al artículo 31.2.e) de la Ley 21/92, en materia de infracciones graves.

“Debe significarse que la sentencia recurrida contiene en su fundamentación jurídica una interpretación aplicativa errónea del tipo de infracción grave establecido en el artículo 31.2 e) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, porque excluye que las declaraciones de conformidad de las instalaciones con la normativa de seguridad aplicable emitidas por los instaladores no puedan considerarse subsumibles en la noción de expedición de certificados o informes a que alude dicho precepto legal, que se revela perjudicial para los intereses públicos, cuya salvaguarda se encomienda a la Diputación General de Aragón, en cuanto que a dicha Administración pública, que ejerce la potestad sancionadora en materia de seguridad industrial, se le impide sancionar aquellas conductas lesivas del bien jurídico protegido, que, en razón de la ratio o finalidad del precepto examinado, deben considerarse plenamente integradas en el referido tipo infractor.

En efecto, sin menoscabo del principio de legalidad de las infracciones administrativas que garantiza el artículo 25 de la Constitución que se proyecta en la imperativa exigencia de predeterminación normativa de la conducta ilícita la interpretación auténtica del artículo 31.2 e) de la Ley 21/1992, de 6 de julio, de Industria, que tipifica como infracción grave «la expedición de certificados o informes cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos», que se deduce de su comprensión sistemática con el catálogo de infracciones que se establecen en dicho precepto y las definiciones y prescripciones que se refieren en los artículos 8 y 13 del mencionado texto legal, con la finalidad de no desnaturalizar arbitrariamente su ámbito de aplicación, es la de integrar en la expresión «expedición de certificados o informes» a las declaraciones del titular de las instalaciones, y en su caso, del fabricante, su representante, distribuidor o importador del producto, o del instalador o conservador autorizados o técnico facultativo competente, comprendidas ,en el artículo 13.1 a) y b) de la citada Ley de Industria.

Debe significarse que el cumplimiento de las prescripciones en materia de seguridad industrial se acredita por los distintos medios a que se refiere el artículo 13 de la Ley de Industria, de modo que todos ellos son idóneos conforme a los Reglamentos de Seguridad Industrial para verificar dicha obligación, que es congruente con el espíritu que informa esta Ley de habilitar a los particulares para, asumiendo funciones de control que corresponden a las Administraciones Públicas, acreditar que una determinada instalación cumple con los requisitos establecidos en los Reglamentos de Seguridad Industrial.

Debe ponerse de manifiesto que esta interpretación del artículo 31.2 e) de la Ley 21/1992, de 16 de julio de Industria, es conforme al principio de precaución, que constituye el criterio material de interpretación, porque la normativa reglamentaria en materia de seguridad de ascensores, integrada por el Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención de los mismos, y por el Real Decreto 1314/1997, de 1 de agosto por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 95/16 CE sobre ascensores, habilita expresamente a las Comunidades Autónomas a adoptar las medidas necesarias apropiadas para prohibir la puesta en servicio o la utilización de ascensores que no estén provistos del marcado CE y de sancionar las infracciones de la citada norma reglamentaria, de acuerdo con lo dispuesto en el título V de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, con el objeto de prevenir y limitar los riesgos, así como asegurar la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas o bienes derivados de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de estas instalaciones.

Esta interpretación, que calificamos de doctrina legal del tipo infractor del artículo 31.2 e) de la Ley 21/1992; de 16 de julio, de Industria, conectado con lo dispuesto en el artículo 13.1 a) y b) del referido texto legal, cumple la garantía de «lex certa», que se vincula al principio constitucional de legalidad sancionadora, que, según se desprende de la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en las sentencias 242/2005, de 10 de octubre y 283/2006, de 9 de octubre, impone que la norma sancionadora permita predecir con el suficiente grado de certeza las conductas que constituye infracción de modo que pueda deducirse la responsabilidad en que incurre quien la cometa para satisfacer el principio de seguridad jurídica. Y este principio de la legalidad sancionadora, en su aspecto material, contiene un doble mandato, el de taxatividad, dirigido al legislador para que la Ley sancionadora no incluya formulaciones de los tipos de infracción que por su amplitud, vaguedad o indefinición no permitan conocer el ámbito de lo prohibido, y a los aplicadores del Derecho, impidiéndoles que impongan sanciones con base en decisiones que se fundamentan en interpretaciones de la norma «prácticamente libres» o arbitrarias, para respetar el principio de tipicidad.

En consecuencia, procede dictar un fallo declarando como doctrina legal que conforme al artículo 31.2 e) de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, quedan comprendidas en el tipo infractor aquellas declaraciones del titular de las instalaciones y en su caso, del fabricante, su representante, distribuidor o importador del producto, o del instalador o conservador autorizados o técnico facultativo competente, comprendidas en el artículo 13.1 a) y b) de la citada Ley de Industria.»

(STS de 30 de enero de 2007. Sala 3ª. Secc. 3ª. F. D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Banderés-Sánchez Cruzat. Ar. 531).

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

REINCIDENCIA Y NE BIS IN IDEM

El TS fija la siguiente doctrina legal en relación con el artículo 133 de la LPAC: “Es posible para la Administración sancionar conductas reincidentes, cuando la resolución sancionadora anterior, haya adquirido carácter ejecutivo, al ser firme en la vía, administrativa”.

Expuesto lo que precede conviene precisar que en el supuesto concreto que nos ocupa se dan todas y cada una de las condiciones a las que acabamos de referirnos y que nos permiten entrar en el conocimiento de la pretensión aducida puesto que se estima gravemente dañosa para el interés general y errónea la resolución dictada.

Es errónea por que interpreta de modo inadecuado el art. 133 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre que dispone que: «No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente. en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento» en tanto que no tiene en cuenta el desarrollo reglamentario que efectuó del mismo el art. 4.6 del Real Decreto 1398/1993 cuando manifiesta que «no se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo» y es gravemente dañosa para el interés general por las razones que seguidamente exponemos.

En cuanto al primero de los requisitos es errónea puesto que el principio non bis in idem propio del derecho punitivo del Estado y aplicable a la potestad sancionadora que poseen las Administraciones Públicas prohíbe sancionar hechos que hayan sido castigados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento, es decir, prohíbe punir dos veces los mismos hechos tanto en el supuesto de que se haya impuesto por esos hechos una pena de modo que no podrá imponerse por esos mismos hechos una sanción e, igualmente, veda o impide sancionar administrativamente por dos veces esa misma infracción.

Pero lo que no impide ese precepto legal y el mencionado del Reglamento que regula el procedimiento administrativo sancionador es sancionar de nuevo esa conducta cuando se reincide en la misma en fechas diferentes, y una vez que la sanción impuesta en la primera ocasión es firme en vía administrativa, y, por tanto ejecutiva, sin que sea preciso esperar para ello a que esa sanción alcance firmeza en la vía jurisdiccional como entendió la Sentencia recurrida. Así se desprende, inequívocamente de la redacción utilizada por el art. 4.6 del Real Decreto 1398/1993 de cuatro de agosto, cuando expresa que no se podrá sancionar la conducta en la que insista el infractor en los mismos hechos en tanto no haya recaído una primera resolu-

ción sancionadora de aquellos, con carácter ejecutivo. Expresión que hay que vincular con la dicción de los artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, cuando declara en el primero de ellos la ejecutividad de los actos administrativos y en el segundo la presunción de validez de los mismos y la producción de sus efectos desde la fecha en que se dicten, y de los concordantes de la misma norma y, en concreto, el art. 109 relativo a la firmeza de los actos administrativos de modo que cuando un acto agota la vía administrativa gana firmeza en la misma, y, por tanto, es posible a partir de ese momento la imposición de una nueva sanción por idénticos hechos continuados en el tiempo sin vulnerar el principio mencionado del non bis in idem.

Y, además, la decisión recurrida es gravemente dañosa para el interés general en cuanto interpreta o aplica incorrectamente la normativa legal de carácter estatal empleada en el supuesto concreto debatido pudiendo generalizarse su aplicación en otros asuntos en los que concurren idénticas o semejantes circunstancias.

En consecuencia y de conformidad con lo dispuesto en el art. 100 de la Ley de la Jurisdicción procede dictar Sentencia estimando el recurso interpuesto, y respetando, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida procede fijar en el fallo la doctrina legal siguiente: «Es posible para la Administración sancionar conductas reincidentes, cuando la resolución sancionadora anterior, haya adquirido carácter ejecutivo, al ser firme en la vía administrativa.»

(STS de 31 de enero de 2007. Sala 3ª, Secc, 4ª. F.P, 4º, Magistrado Ponente Sr. Martínez-Vares García. Ar. 1028).

XIII. FUENTES

POTESTAD REGLAMENTARIA DE CARÁCTER DERIVADO

Frente a la potestad reglamentaria del Gobierno, el legislador reconoce potestad de dictar Circulares o Instrucciones con eficacia “ad extra” de la Administración, a Entes, públicos como la Agencia de Protección de Datos, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, etc.

“Se desprende de tal regulación la atribución a la Agencia de Protección de Datos de la facultad de dictar Instrucciones de eficacia «ad extra», en cuanto se dirigen a quienes operan en el tratamiento informatizado de datos y resultan de obligada observancia, como se desprende del art. 43,2.b) de la propia Ley, que sanciona el incumplimiento de las Instrucciones dictadas

por el Director de la Agencia de Protección de Datos, distintas, por lo tanto, de aquellas Instrucciones a que se refiere el art. 21 de la Ley 30/92 dirigidas a los órganos jerárquicamente dependientes y destinadas a ordenar las actividades del servicio en virtud de las facultades de dirección, que producen efectos «ad intra» y cuya obligatoriedad para los subordinados no derivan de un carácter normativo que no tienen sino de los deberes impuestos en virtud del principio de jerarquía al que responden.

Por otra parte, los propios preceptos transcritos distinguen entre dicha potestad atribuida a la Agencia de Protección de Datos y la potestad reglamentaria de desarrollo de la Ley mediante la elaboración de las correspondientes disposiciones generales, en relación con la cual la Agencia sólo tiene facultades de informe y que la Ley atribuye en su disposición final al Gobierno. No se trata, por lo tanto, de atribuir a la Agencia de Protección de Datos el desarrollo reglamentario de la Ley sino de que la misma, como Ente público al que se encomienda el control de la aplicación de la Ley, dirija tal aplicación estableciendo las instrucciones que entienda precisas para conseguir que el tratamiento automatizado de datos se ajuste a los principios que la Ley dispone, delimitando así el ámbito de la potestad reconocida y con ello de la finalidad y objeto de tales instrucciones, que se proyectan sobre la aplicación de la Ley, al margen, por lo tanto, de su desarrollo reglamentario mediante las correspondientes disposiciones generales, en el que la intervención de la Agencia se limita a la emisión de los correspondientes informes.

A la compatibilidad de dichas facultades con la atribución de la potestad reglamentaria al Gobierno por el art. 97 de la Constitución, y el art. 23,1 de la Ley 50/1997 del Gobierno, se refiere esta Sala en relación con la potestad de dictar Circulares de otro ente público de semejante naturaleza, cómo es el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, en sentencias de 20 de diciembre de 2004 y 1 de febrero de 2006, en las que tras indicar que existe una potestad normativa «ad extra» atribuida por la Ley a favor de la CMT distinta de la facultad reguladora «ad intra» a la que se refiere el art. 21 de la Ley 30/92 señala que junto a la potestad reglamentaria originaria, a la que se refiere el art. 23.1 del Gobierno, cabe otra de carácter derivado, precisando que: «La viabilidad de esta última es posible formalmente y no se opone al artículo 97 de la Constitución, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia 135/1992 relativa al Banco de España, y en la 133/1997 en relación con la Comisión Nacional del Mercado de Valores, instituciones con las que la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones encuentra un evidente paralelismo, al ser todas ellas supervisoras y de control de los respectivos sectores en que desenvuelven sus funciones. La técnica a emplear por la Ley habilitante en la cual encuentra cobertura específica esta delegación, puede consistir, como ha dicho el propio Tribunal o bien en autorizar una eventual delegación del titular originario de la potestad o atribuirle directamente a la Administración actuante. Ello tiene su explicación en que hay una serie de disposiciones o medidas

que concretan elementos en blanco de la norma legal y que han de adaptarse a las circunstancias coyunturales, tan versátiles y de oportunidad en determinados sectores. entre los que se encuentra sin duda el de las telecomunicaciones, proclive a la especialización técnica, al detalle de la normativa y a la necesaria flexibilidad y rapidez que ciertas actuaciones requieren. En el caso presente la delegación es a la par directa por la Ley de la Liberalización de las Telecomunicaciones

En semejantes circunstancias y con el mismo fundamento el legislador, valorando las características del sector del tratamiento automatizado de datos, que presenta un gran dinamismo en la evolución de las situaciones derivada de las constantes innovaciones tecnológicas y ampliación de las aplicaciones y campos de utilización, establece un Ente público para el control de la aplicación de la Ley, que actúa con plena independencia en el ejercicio de sus funciones, a cuyo efecto le atribuye la potestad de dictar Instrucciones que. de un lado, va más allá de la genérica potestad «ad intra» reconocida en el art. 21 de la Ley 301 98 SIC a los órganos administrativos para dirigir las actividades de los órganos jerárquicamente subordinados. en cuanto lo establecido en dichas Instrucciones por la Agencia, como Ente público de control, viene a ordenar la actuación de los operadores en el tratamiento automatizado para su adecuación a los principios establecidos en la Ley, con carácter obligatorio y eficacia «ad extra», sujeto al control de la propia Agencia mediante el ejercicio de la potestad sancionadora, y de otro lado, la potestad atribuida a la Agencia deja a salvo y no alcanza al desarrollo reglamentario de la Ley a través de la elaboración de las correspondientes disposiciones generales. que corresponde al Gobierno en el ejercicio de la potestad reglamentaria.”

(STS de 16 de febrero de 2007. Sala 3ª. Secc. 6ª, F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Herrero Pina. Ar. 739).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

EXTENSIÓN DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

El artículo 110.1 de la Ley 29/98 exige para ello una identidad sustancial de las situaciones.

“En el tercer motivo al amparo del artículo 88,1.d) de la Ley 29/98 denuncia el Abogado del Estado la infracción del artículo 110,1.a) razonando que el incidente de extensión de efectos ha de ser objeto de interpretación restrictiva, limitado a los actos administrativos dictados en masa excluyendo los casos que para acreditar la similitud de situaciones precisan de una actividad probatoria que debería llevarse a cabo en un procedimiento ordinario

y en ningún caso en un incidente de ejecución de sentencia como es el previsto en el artículo 110 de la Ley de la Jurisdicción. Entiende el Abogado del Estado, que no hay la imprescindible identidad de situaciones jurídicas entre la del funcionario de Policía al que se refiere la Sentencia de 8 de marzo de 2002 de la Sala de Madrid y la del Sr. Alfonso.

Sobre este punto, el artículo 110 de la Ley 29/1998 establece respecto de las cuestiones de personal al servicio de la Administración Pública la extensión de los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada cuando concurra como primera circunstancia que los interesados se encuentren en idéntica situación jurídica que los favorecidos en el fallo, teniendo en cuenta que la disposición transitoria cuarta de la Ley 29/1998 establece que la ejecución de las sentencias firmes dictadas después de la entrada en vigor de dicha Ley se llevarán a cabo según lo dispuesto en ella.

Así, la Ley se preocupa de advertir que, en ningún caso, se podrá reconocer una situación jurídica distinta a la definida en la sentencia firme, pues lo contrario supondría desvirtuar la naturaleza de esta forma de entender la ejecución de la sentencia, ya que no se trata de una extensión automática de los efectos de la sentencia, teniendo en cuenta el principio de seguridad jurídica.

En las precedentes sentencias de esta Sala y Sección de 28 y 30 de junio, 12, 19 y 21 de julio de 2006 se subraya cómo el artículo 110.1 a) de la Ley 29/98 es terminante a este respecto y exige que sean no semejantes, ni parecidas, similares o análogas, sino idénticas las situaciones respecto de las que se pretende la extensión de efectos de la sentencia. Por tanto, es preciso operar con extremo cuidado a la hora de comprobar si existe o no esa identidad y tal requisito debe entenderse en sentido sustancial. Es decir, la Ley de la Jurisdicción está pidiendo que sean las mismas las circunstancias de hecho y las pretensiones jurídicas que sobre ellas se fundamentan en un caso y en el otro” pues lo único que estamos haciendo es cumplir lo que en dicho, precepto, concretamente, en su apartado 11 a) se establece: que sólo cabe esa extensión cuando las situaciones jurídicas sean idénticas.

En este sentido debe entenderse la alegación del Abogado del Estado, que esta Sala comparte pues, con independencia de que el incidente de extensión de efectos se refiera o no a los llamados actos masa (el art. 1110 de la Ley Jurisdiccional no dice nada al respecto) lo que sí resulta preciso es que la identidad de situaciones debe revelarse como evidente eludiendo la necesidad de realizar un análisis de la prueba que así lo confirme, por tratarse de la actividad propia de un procedimiento ordinario o abreviado, extremo que resulta improcedente en el recurso de casación.

Sin embargo, la Abogacía del Estado, a la hora de analizar si se da o no tal identidad entre la posición de quien solicita la extensión de efectos de la sentencia y quien vio estimadas sus pretensiones por ésta, no hace ninguna comparación y se limita a a firmar que no hay tal identidad, sin ofrecer ninguna justificación.

Desde el momento en que el precepto indicado condiciona la procedencia de la extinción de efectos a la existencia de la identidad, la Administración que sostenga lo contrario tiene la carga de justificar en su recurso de casación que esa identidad apreciada por la Sala de instancia no existe, al no haberlo hecho procede el rechazo del motivo.”

(STS de 17 de enero de 2007. Sala 3ª, Secc. 7ª. F. D. 4ª, 5ª. Magistrado Ponente Sr. González Rivas. Ar. 469).

XVI. MEDIO AMBIENTE

GESTIÓN DE RESIDUOS TÓXICOS y PELIGROSOS

El TS deniega la pretensión de Acerinox de que la responsabilidad de la gestión de los residuos radiactivos en posesión de su factoría, se realice con cargo al Fondo previsto en la Ley del Sector Eléctrico.

“El primer motivo de casación articulado no puede ser acogido, al apreciarse que la Sala de instancia ha realizado una aplicación razonable de la Disposición adicional segunda de la Ley 14/1999, de 4 de mayo de Tasas y Precios Públicos por servicios prestados por el Consejo de Seguridad Nuclear, que dispone que «la gestión de los residuos radiactivos generados en los supuestos excepcionales previstos en el artículo 2 de la Ley 15/1980, de 22 de abril de Creación del Consejo de Seguridad Nuclear, por la entidad autorizada para ello, podrá ser efectuado con cargo a los rendimientos financieros integrados en el fondo a que se refiere la disposición adicional sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre del Sector Eléctrico, cuando el coste de esta gestión no pueda repercutirse de conformidad con la normativa vigente y así lo determine el Ministerio de Industria y Energía», al apreciar que no concurre el presupuesto de que el coste de la gestión no pueda repercutirse de conformidad con la normativa vigente, al derivarse de su conducta procesal, de entablar acciones civiles contra el suministrador de la chatarra introducida en la factoría, que contenía el agente radiactivo contaminante, solicitando su condena como responsable de los perjuicios causados, que existe en este supuesto un titular que puede responder del coste de la gestión de los residuos radiactivos.

En efecto, la interpretación aplicativa que efectúa la Sala de instancia del presupuesto consistente en no poder repercutir el coste de la gestión de residuos radiactivos a un tercero, conforme a la normativa vigente, que, en este supuesto, en razón de las características de las instalaciones donde se produjo el incidente, alude a la responsabilidad contractual y a la responsabilidad extracontractual reguladas en el Código Civil, se revela acorde con la finalidad funcional de la disposición analizada, que por su conexión a la Dis-

posición Adicional Sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, que institucionaliza la constitución de un fondo para sufragar los costes asociados a la generación de electricidad de origen nuclear, que se provisional con las cantidades ingresadas por tarifa, peajes o precios, que forman parte del sistema retributivo eléctrico, así como con los rendimientos financieros originados por éstos, destinados a hacer frente a los costes de gestión de residuos radiactivos producidos por el sector eléctrico, sin extenderse a cubrir la gestión de residuos radiactivos con indiferencia del origen de la fuente radiactiva o de la naturaleza industrial de las instalaciones afectadas.

En relación con la estructura de las provisiones que integran el fondo, en la sentencia de esta Sala de 14 de noviembre de 2006 hemos declarado:

«La Disposición Adicional Sexta de la Ley 54/1997 de 27 de noviembre del Sector Eléctrico, modificada por la Disposición Adicional Decimocuarta de la Ley 24/2001 de 27 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, se limita a establecer que: “Las cantidades ingresadas por tarifa, peajes o precios, así como cualquier otra forma de financiación de los costes de los trabajos correspondientes a la segunda parte del ciclo del combustible nuclear, a la gestión de los residuos radiactivos y al desmantelamiento y clausura de instalaciones, incluidos los rendimientos financieros generados por ellas, se destinarán a dotar una provisión, teniendo dicha dotación la consideración de partida deducible en el Impuesto sobre Sociedades. Las cantidades recogidas en la provisión antes mencionada sólo podrán ser invertidas en gastos, trabajos, proyectos e inmovilizaciones derivados de actuaciones previstas en el Plan General de Residuos Radiactivos aprobado por el Gobierno. 2. Tendrán la consideración de coste de diversificación y seguridad de abastecimiento a los efectos de lo previsto en el, artículo 16.6 de la presente Ley, las cantidades destinadas a dotar la provisión relativa a la segunda parte del ciclo del combustible nuclear, a la gestión de los residuos radiactivos generados en la producción de energía nucleoelectrica o procedentes de aquellas actividades de investigación que el Ministerio de Economía determine que han estado directamente relacionadas con la misma, y al desmantelamiento y clausura de instalaciones de producción de energía eléctrica, así como a aquellas otras actividades que se especifiquen mediante Real Decreto”. [...].

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que para el período en que el Real Decreto recurrido iba a tener aplicación -año 2005-, la indicada Disposición Adicional 6ª iba a sufrir una nueva modificación por el Real Decreto-ley 5/2005 de 11 de marzo que excluye de la consideración de coste de diversificación y seguridad de abastecimiento, “las cantidades destinadas a dotar la parte de la provisión para la financiación de los costes correspondientes a la gestión de los residuos radiactivos y del combustible gastado generados en las centrales nucleares y a su desmantelamiento y clausura, que sean atribuibles a la explotación de éstas llevada a cabo con posterioridad al 31 de marzo de 2005 y serán financiadas por los titulares de las centrales nucleares durante

su explotación”, lo que explica la disminución de los porcentajes de aplicación respecto de períodos anteriores».

La invocación del Convenio de París de 29 de julio de 1960, acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear, como norma infringida, que integraría la aplicación de la Disposición adicional segunda de la Ley 14/1999, de 4 de mayo, resulta infundada, porque dicho tratado internacional responde a la necesidad, como informa su Exposición de Motivos, de «asegurar una reparación adecuada y equitativa a las personas víctimas de daños causados por accidentes nucleares», con el objeto de «evitar el entorpecimiento del desarrollo de la producción y de las utilidades de la energía nuclear con fines pacíficos», y unificar las reglas fundamentales aplicables en los diferentes países contratantes confiando acciones para la obtención de indemnizaciones contra el explotador de la instalación nuclear y, en su caso, contra el Estado parte, con motivo de los daños producidos por un accidente nuclear, excluyendo taxativamente los daños causados por sustancias radiactivas así como los daños y perjuicios que se produzcan en la instalación que se consideran no indemnizables.

La declaración que efectúan los invocados artículos 4 y 5 del Convenio de París sobre la determinación subjetiva del responsable, explotador de una instalación nuclear y del último explotador en cuyas instalaciones tuvieron entrada los residuos, conforme al Convenio, de los daños que se produzcan a consecuencia de un accidente nuclear, no ampara la pretensión casacional fundada en la alegación de que en el supuesto examinado en el proceso de instancia resulta imposible determinar el responsable que debe asumir los costes de gestión de los residuos radiactivos.

Acierta el Abogado del Estado cuando aduce en su escrito de oposición, que este proceso no tiene por objeto la reparación de los daños a terceros causados por un accidente nuclear, sino el abono de los gastos que ha producido a ENRESA la gestión de la retirada de los residuos radiactivos, resultante del incidente producido en las instalaciones de producción de acero inoxidable de Acerinox en Algeciras, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1522/1984, de 4 de julio vulnerando la Entidad recurrente el principio de imposibilidad de ir contra sus propios actos, al entablar dos procesos jurisdiccionales con fundamentaciones contradictorias, al haber pretendido ante la jurisdicción civil el resarcimiento de los daños producidos en sus instalaciones con la condena del proveedor, y ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa que se declare que no puede determinarse el responsable del incidente invocando la aplicación del Convenio de París.

(STS de 5 de Diciembre de 2006, Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Bandrés Sánchez-Cruza. Ar. 575).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DESVIACIÓN DE PODER

El TS expresa las notas características de la desviación de poder.

“El motivo séptimo se funda en la infracción de la doctrina de la desviación de poder y abuso del derecho, alegando que la intención de la Diputación Foral de Álava al aprobar el Proyecto modificado, que excluye de la expropiación la propiedad de la recurrente no es más que un intento de no acarrear con las consecuencias económicas de la expropiación parcial cuando no total de la finca, eludiendo el pago de cualquier indemnización por tal motivo, a pesar de que el nuevo diseño sigue dejando sin acceso directo a la Estación de Servicio, con los consiguientes perjuicios, por lo que entiende que se ha producido una desviación de poder, según la jurisprudencia que se cita.

Se plantea este motivo en semejantes términos que en, el recurso 5909/03, resuelto por sentencia de 11 de octubre, de 2006, cuyo razonamiento entendemos aplicable.

Decíamos en dicha sentencia que «En relación a la desviación de poder la jurisprudencia ha extraído sus caracterizadoras (por todas citaremos la Sentencia de Sala de 15 de junio de 2005 -Rec.85/2003) señalando como tales notas caracterizadoras:

“a) El ejercicio de potestades administrativas abarca subjetivamente toda la diversidad de órganos de la Administración Pública, en la extensión que confiere la Ley este concepto; (art. 1.2 LJCA).

b) La actividad administrativa tanto puede consistir en un hacer activo como en la deliberada pasividad cuando concurre en el órgano administrativo competente una obligación específica de actuación positiva; (SSTS 5ª, 5-10-83 y 3-2-84).

c) Aunque el terreno más apropiado para su prolífico desarrollo es el de la llamada actividad discrecional de la Administración, no existe obstáculo que impida, apriorísticamente, su aplicación a la actividad reglada, pues si el vicio de desviación de poder es más difícil aislarlo en el uso de las potestades o facultades regladas, no lo es menos que nada se opone a la eventual coexistencia de vicios –infracción del ordenamiento jurídico o ilegalidad genérica en los elementos reglados del acto– producido precisamente para encubrir una desviación del fin público específico asignado por la norma,...; (STS 5ª. 8-11-78).

d) La desviación de poder puede concurrir con otros vicios de nulidad del acto, pues si la doctrina jurisprudencial ha tendido a adoptar la posición que sostiene que las infracciones legales tienen un trato preferente y deben resolverse en primer término para restablecer por el cauce del recurso jurisdiccional al derecho vulnerado, (STS 5ª, 10-11-83), lo cierto es que la existencia de otras infracciones en el acto administrativo no excluye, an-

tes bien posibilita y es medio para lograrla, la desviación de poder; (STS 5ª, 30-11-81).

e) En cuanto a la prueba de los hechos que definen la desviación de poder, siendo generalmente grave la dificultad de una prueba directa resulta perfectamente viable acudir a las presunciones, que exigen unos datos completamente acreditados –artículo 1214 del Código Civil– de los que con un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano –artículo 1253 CC– deriva en la persecución de un fin distinto del previsto en la norma. (STS 4ª, 10-10-87).

f) La prueba de los hechos que forma el soporte de la desviación de poder, corresponde a quien ejercita la pretensión de reconocimiento del defecto invalidatorio del acto; sin olvidar que, como señala la STS 4ª de 23 de junio de 1987, la regla general deducida del artículo 1214 del Código Civil puede intensificarse o alterarse, según los casos, aplicando el criterio de la facilidad. En virtud del principio de la buena fe en su vertiente procesal: hay datos de hechos fáciles de probar para una de las partes que sin embargo pueden resultar de difícil acreditamiento para la otra; (FD. 4º).

g) Finalmente, es necesaria la constatación de que en la génesis del acto administrativo se ha detectado la concurrencia de una causa ilícita reflejada en la disfunción entre el fin objetivo que emana de su naturaleza y de su integración en el ordenamiento jurídico y el fin subjetivo instrumental propuesto por el órgano decisorio, a cuyo tenor es difícil, en no pocas ocasiones, determinar el vicio de “desviación de poder” (aunque) ello no debe significar obstáculo para afrontar en cada caso concreto el análisis de las sentencias en las que se precise la existencia de dicho vicio STS 3ª. 4ª, de 28-4-92. Y esta disfunción es igualmente apreciable tanto si el órgano administrativo persigue con su actuación un fin privado, ajeno por completo a los intereses generales, como si la finalidad que pretende obtener, aunque de naturaleza pública, es distinta de la prevista en la norma habilitante, por estimable que sea aquella” (ST5 5ª, 24-5-86 y STS 3ª 11-10-93).»

(STS de 5 de diciembre de 2006. Sala 3ª, Secc, 6ª. F.D. 6º, Magistrado Ponente Sr. Herrero Pina. Ar. 806).

XX. RESPONSABILIDAD

RESPONSABILIDAD DEL LEGISLADOR

Declarada la inconstitucionalidad de una ley, puede generarse un pronunciamiento de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, cuando aquella ocasione privación o lesión de bienes, derechos o intereses jurídicos protegibles.

Fue el 29 de febrero del año 2000 cuando se dicta la primera sentencia que encara la denominada responsabilidad del legislador que –no olvidemos desde el año 1987 venía ya radicada en vía administrativa ante el Consejo de Ministros–, con ocasión de exigencia de responsabilidad fundada, en este caso y por primera vez, en la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal: concretamente el artículo 38.2.2 de la Ley 5/90 de 29 de junio, sobre medidas en materia presupuestaria, financiera y tributaria que creó el gravamen complementario sobre la tasa fiscal que gravaba los juegos de suerte, envite o azar. La citada sentencia parte de que «la acción de responsabilidad ejercitada es ajena al ámbito de la cosa juzgada»; que la exigencia de responsabilidad no altera el contenido del acto administrativo determinante de la liquidación el cual, se afirma que «sigue manteniendo todos sus efectos». entendiéndose que la aplicación de la Ley inconstitucional así declarada por el Tribunal Constitucional supone la antijuridicidad del propio acto administrativo, por lo que concurren los requisitos exigidos por la Ley; y ello a pesar de que en el caso enjuiciado había existido un pronunciamiento previo con eficacia de cosa juzgada desestimatorio de la pretensión de anulación de la liquidación. entendiéndose la Sala que con ello «el perjuicio causado quedó consolidado al no ser posible la neutralización de los efectos del acto administrativo fundado en la Ley inconstitucional mediante la anulación del mismo en vía Contencioso-Administrativa, no obstante la constancia de la sociedad interesada en mantener la impugnación contra el acto que consideraba inconstitucional».

A dicha sentencia le siguió la de 13 de junio del año 2000 donde se insistió en que «el resarcimiento de los daños causados por la aplicación de la Ley inconstitucional no equivale a la devolución de los ingresos realizados». A esa sentencia se formuló un voto particular por el ponente de la misma (que lo había sido también de la sentencia antes citada de 29 de febrero de 2000). En él se afirma que «el principio de seguridad jurídica se opone como criterio general al reintegro de ingresos tributarios firmes en virtud de Ley declarada inconstitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 45/89 Fundamento Jurídico II). Se añade en dicho voto que «el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución obliga a soportar los daños y perjuicios que el ordenamiento impone para su efectividad» así como que «dichos daños y perjuicios no son en consecuencia indemnizables (artículo 141,1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en contra de criterio mantenido por la mayoría de la Sección».

Por último, en sentencia de 15 de julio del año 2000 se fijan ya los criterios que habían de ser reiteradamente mantenidos a través de una larga serie de pronunciamientos de la Sala. En esencia se parte de la distinción entre lo que es la acción de responsabilidad y la de impugnación del acto. pero afirmando que «es evidente que si la disposición a cuyo amparo se dicta o ejecuta el acto es nula de pleno derecho. los actos también quedarán afectados de idéntico vicio invalidante». Se afirma igualmente que si en la propia sen-

tencia del Tribunal Constitucional que declara la concreta inconstitucionalidad de la norma no se contiene pronunciamiento alguno al respecto (acerca de los efectos de la declaración de inconstitucionalidad), «corresponde a los jueces y tribunales ante quien se suscite tal cuestión decidir definitivamente acerca de la eficacia retroactiva de la declaración de inconstitucionalidad en aplicación de las Leyes y los principios generales del derecho interpretados a la luz de la jurisprudencia, de manera que, a falta de norma legal expresa que lo determine y sin un pronunciamiento concreto de la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad, han de ser los jueces y tribunales quienes en el ejercicio pleno de su jurisdicción resolverán sobre la eficacia ex tunc o ex nunc de tales sentencias declaratorias de inconstitucionalidad», invocando, en apoyo de tal tesis, lo expresado en el artículo 102.4 de la Ley 30/1992 entendiéndose que en dicho precepto se sustituye la declaración de nulidad de un acto o de una disposición por una indemnización, siempre que no exista el deber jurídico de soportar el daño o perjuicio causado por ese acto o disposición nulos de pleno derecho.

Hasta la fecha, las Sentencias de esta Sala y Sección recaídas en relación con la exigencia de responsabilidad por inconstitucionalidad del gravamen complementario respondían - cuando no eran siempre transcripcional esquema de la Sentencia de 15 de julio de 2000 que acabamos de extractar. No obstante, en la Sentencia de que discrepamos se introducen afirmaciones o argumentos que exigen unas precisiones previas al examen del núcleo de la cuestión cuya discrepancia motiva este voto particular.

Los extremos a que pasamos a referimos no se recogen en la mayoría de las Sentencias que se dictan a partir de la de 15 de julio de 2000 y, al contrario, resultan de una literal transcripción de la Sentencia de 29 de febrero de 2000.

En tal sentido se afirma, asumiendo el texto de esa Sentencia, que «Antes de la promulgación de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hemos admitido la posibilidad de existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la actuación del Estado legislador cuando han existido actuaciones concomitantes de la Administración causantes de un perjuicio singular, aunque éste, de manera mediata, tenga su origen en la Ley». Y se continúa textualmente que «En la sentencia del Pleno de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1992 seguida poco después por la de diciembre del mismo año, y más adelante por otras muchas, todas ellas dictadas en relación con la jubilación anticipada de funcionarios públicos establecida por las Leyes reguladoras de su respectivo estatuto, se ha considerado que no puede construirse por los tribunales una responsabilidad de la Administración por acto legislativo partiendo del principio general de responsabilidad de los poderes públicos consagrado en el artículo 9.3 de la norma fundamental pero tampoco puede descartarse que pueda existir responsabilidad, aun tratándose de actos legislativos, cuando la producción del daño revista caracteres lo suficientemente singularizados e im-

previsibles como para que pueda considerarse intermediada o relacionada con la actividad de la Administración llamada a aplicar la Ley». Pasa seguidamente la Sentencia a invocar las de 5 de marzo de 1993 y 27 de junio de 1994 (aunque está analizando la jurisprudencia anterior a la Ley 30/1992) y concluye: «Como enseñan estas sentencias, bajo el régimen anterior a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común sólo cabe apreciar responsabilidad cuando se producen daños o perjuicios en virtud de actos de aplicación de las Leyes y existe un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos que pueden considerarse afectados de manera especial por las actuaciones administrativas anteriores o concomitantes con la legislación aplicable».

Pues bien no es cierto, como parece insinuarse, que el Pleno de esta Sala en su Sentencia de 30 de noviembre de 1992 que «tampoco puede descartarse que pueda existir responsabilidad, aun tratándose de actos legislativos, cuando la producción del daño revista caracteres lo suficientemente singularizados e imprevisibles como para que pueda considerarse intermediada o relacionada con la actividad de la Administración llamada a aplicar la Ley». Tampoco lo es que antes de la Ley 30/9 la jurisprudencia de esta Sala admita sin más matizaciones la existencia de responsabilidad por actos de aplicación de las Leyes las Sentencias de 5 de marzo de 1993 terminantemente la de 27 de junio de 1994 vinculan la responsabilidad a una Ley de contenido expropiatorio como ya expusimos más arriba.

En el Fundamento de Derecho Cuarto de la Sentencia de 29 de febrero de 2000 y que en ésta transcribe, se afirma que «por definición, la Ley declara, inconstitucional encierra en sí misma, como consecuencia de la vinculación más fuerte de la Constitución el mandato de reparar los daños y perjuicios concretos y singulares que su aplicación pueda haber originado, el cual no podía ser establecido a priori en su texto existe, en efecto, una notable tendencia en la doctrina en el derecho comparado a admitir que, declarada inconstitucional una Ley, puede generar un pronunciamiento, reconocimiento de responsabilidad patrimonial cuando aquélla ocasiona privación o lesión de bienes, derechos o intereses jurídicos protegibles». Y se pretende amparar tal apriorística afirmación con la Sentencia de la Sala de 11 de octubre de 1991 para concluir que «la determinación del título de imputación para justificar la responsabilidad del Estado legislador por inmisiones legislativas en la esfera patrimonial (que ha vacilado entre las explicaciones que lo fundan en la expropiación, en el ilícito legislativo y en la teoría del sacrificio, respectivamente) ofrece así una especial claridad en el supuesto Ley declarada inconstitucional».

Ya expusimos antes, recogiendo las de la Sentencia del Pleno de la Sala de 30 de noviembre de 1992, las distintas soluciones que ofrece el derecho comparado y cómo, el Pleno de la Sala ha afirmado que no es suficiente el contenido del artículo 9.3 de la Constitución para construir una teoría de la responsabilidad del legislador sin un desarrollo por la Ley, hoy recogido en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992.

En cuanto a la referencia a la Sentencia de 1 de octubre de 1991 conviene recordar, ante todo, que la misma es anterior a las del Pleno de 30 de noviembre y de 1 de diciembre de 1992 y a la Ley 30/92.

(STS de 3 de noviembre de 2006. Sala 3ª, Secc.6ª. F. D. 3º y 4º, Magistrado ponente Sr. Lecumberri Martí. Ar. 805).

XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIALES

ASISTENCIA SANITARIA EN CENTRO CONCERTADO

No cabe excluir la responsabilidad patrimonial de la Administración (ISFAS) por daños ocasionados en la asistencia sanitaria en entidades concertadas.

“La atribución de competencia efectuada por la citada Disposición Adicional Duodécima de la Ley 30/92 viene a sujetar a la revisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera unitaria, las reclamaciones por daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria prestada en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, que como establece el art. 45 de la Ley 14/86 General de Sanidad, ya citado antes, integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, son responsabilidad de los poderes públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud de manera que la relación de sujetos pasivos de las reclamaciones que se recoge en dicha Disposición Adicional viene determinada no tanto por su carácter o condición de Administración o entidades públicas como por su condición de entidades, servicios o centros que realizan tales prestaciones sanitarias propias del Sistema Nacional de Salud, lo que permite que se incluyan en dicha relación entidades privadas que en virtud del correspondiente concierto o relación jurídica realizan tales, prestaciones.

Por ello, ha de estarse a dichas circunstancias para determinar la jurisdicción competente en cada caso en atención a la prestación realizada y su relación con el Sistema Nacional de Salud».

Aun cuando pueda estimarse que como alega el Abogado del Estado y toda vez que el procedimiento administrativo se inició antes de la entrada en vigor de la Ley 4/99 y por tanto no cabría estar a lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la misma, lo cierto es que como ya dijimos en la Sentencia de esta Sala y Sección de 3 de julio de 2003 (Rec. Cas. para unificación de doctrina 128/02 en un supuesto en que se examinaba una deficiente prestación sanitaria realizada por una entidad que al igual que ASI-SA, en el caso ahora contemplado, mantenía un concierto de asistencia sanitaria con el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), la existencia de tal concierto, tratándose de una asistencia sanitaria prestada con base al

mismo, no excluye en modo alguno la existencia de una posible responsabilidad patrimonial de la Administración siempre que concurren los requisitos configuradores de aquella según el art. 139 de la Ley 30/92.

Por todo ello los razonamientos contenidos en la sentencia de instancia cuando excluye la responsabilidad patrimonial, alegando que el ISFAS no ha prestado ningún tipo de asistencia sanitaria, sino que ha sido la entidad concertada elegida libremente por el mutualista, la que los ha prestado; no resultan ajustados a derecho, no pudiendo oponerse las concretas clausulas del concierto a quien tiene el carácter de tercero en relación al articulado del mismo, pero que precisamente por la existencia de este, acude a recibir asistencia sanitaria a la entidad médica con la que el ISFAS, de cuyo régimen sanitario es beneficiario ha suscrito el oportuno concierto para la prestación de dicha asistencia.

Consiguientemente los motivos de recurso tercero y cuarto deben ser estimados”.

(STS de 20 de febrero de 2007. Sala 3ª, Secc. 6ª. F. D. 4º. Magistrada Ponente Sra. Robles Fernández. Ar. 843).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

SUELO URBANO

La Ley del Suelo y Valoraciones 6/98 contempla la existencia de Suelo Urbano carente de urbanización consolidada sin que a pesar de ello pierda su condición de tal.

El artículo 8 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, nos dice que tendrá la condición de suelo urbano el que cuente, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, servicios con los que, según, reconoció el Plan General de Ordenación Urbana del Municipio de Castellón de la Plana de 1984, contaba el terreno propiedad del recurrente en virtud de las obras de urbanización ejecutadas por el propio Ayuntamiento en 1970, a que alude el perito procesal y se refiere la propia sentencia recurrida, pero, como afirma el técnico municipal, se había redactado, aunque no aprobado. el P.E.R.I. 7 con el fin de completar la urbanización de la zona.

Ya el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 contemplaba en su artículo 83 limitaciones y deberes para los propietarios de suelo urbano, entre las primeras la de no poder edificar hasta que la respectiva parcela mereciese la calificación de solar, salvo que se asegurase la ejecución simultánea de la urbanización y de la edificación, y, entre los segundos, las cesiones de terrenos con determinado destino, costear la urbanización, edificar den-

tro de un plazo y repartir equitativamente las cargas a través de las reparaciones procedentes.

Estos deberes de los propietarios de suelo urbano fueron mantenidos y ampliados por la Ley 6/1998, de 13 de abril por cuanto incluyó también el de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general incluya en el ámbito correspondiente a efectos de su gestión (apartado b del artículo 14.2) y el de ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo equivalente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito, cuyo porcentaje, que tiene el carácter de máximo, puede ser reducido por la legislación urbanística apartado c del mismo artículo 14.2).

Ahora bien; para que los propietarios de suelo urbano deban soportar estos deberes establecidos en el artículo 14.2 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, el suelo urbano ha de carecer de urbanización consolidada, pues, en el caso de que el suelo urbano estuviese consolidado por la urbanización, su deber se reduce a completar a su costa la urbanización necesaria para que dicho suelo alcance la condición de solar, cuando aun no la tuviese, y a edificarlo si se encontrase en ámbitos en que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con él.

Es claro, por tanto, que los citados preceptos básicos de la Ley del Suelo y Valoraciones 6/1998, de 13 de abril, contemplan la existencia de un suelo urbano carente de urbanización consolidada, sin que, a pesar de ello, pierda su condición de tal ni sea legítimo que, por tal razón, el planeamiento municipal lo reclasifique como urbanizable, según ha procedido, indebidamente, el Plan General de Ordenación Urbana impugnado y ha declarado, incorrectamente, ajustado a derecho la Sala de instancia en la sentencia recurrida para justificar la desestimación del recurso Contencioso-Administrativo interpuesto, razón por la que el primer motivo de casación alegado debe ser, como ya anticipamos, estimado.”

(STS de 4 de enero de 2007. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate. Ar. 473).

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (*)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Justiprecio. Expropiación de fincas que devienen inútiles por vertido tóxico. Valoración de las mismas. Distinción entre justiprecio e indemnización por daños.

El acuerdo del Jurado fija el justiprecio de la finca propiedad de la actora en término de Aznalcázar, expropiada para la realización del llamado “Corredor Verde del Guadiamar”, de acuerdo con el siguiente detalle:

Terreno afectado por los lodos, 60,995 Has.	
X 503.779 pts/ha	30.728.000 pts.
4.260 mts lineales de postes de hierro y madera y cinco hilos de alambre	2.130.000 pts
División de la finca (20% de su valor)	6.571.600 pts
Premio de afección. 5%	1.971.480 pts
Total	41.401.080 pts. (248.825,50 €)

La actora articula su pretensión sobre la base de que el valor de los terrenos debe ser a razón de 2.400.000 pts/ha, lo que arrojaría un total de 146.376.000 ptas, a lo que habría que adicionar las infraestructuras de nueva creación, valoradas en 7.000.000 ptas; la división de la finca, que alcanzaría 27.675.000 ptas; y lo que denomina “perspectivas de futuro”, por importe de 160.468.000 ptas, alcanzando un total de 341.519.000 ptas (2.052.570,53 €).

La cuestión relativa a la valoración de los terrenos afectados por el vertido tóxico ya ha sido tratada por este Tribunal en las sentencia de fecha 30 de junio de 2006 y 22 de febrero de 2007 que pusieron fin a los recursos contencioso-administrativo nº 1413 y 1414/2001, respectivamente. Así, como dijimos entonces y reiteramos ahora : “La finca expropiada lo fue de acuerdo con la previsión de la Ley Andaluza 11/1998, por la que se declara de utilidad pública e interés social “la realización de las actuaciones precisas para recuperar el equilibrio ecológico y los recursos naturales de la zona afectada por la rotura de la balsa de decantación de residuos de la mina ubicada en término de Aznalcóllar (Sevilla), de cuya concesión es titular la empresa

(*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

«Boliden Apirsa, Sociedad Limitada», consistentes en la regeneración, la forestación...».

Para resolver habrá que partir del texto del artículo 26 de la Ley 6/98, a cuyo tenor:

1. El valor de este suelo se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles.

2. Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el punto anterior, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración.

En nuestro caso, como se reconoce, no existe ni puede existir mercado alguno de una fincas que, al tiempo del inicio del expediente, se encontraban afectadas por los vertidos tóxicos, con gran contenido de metales pesados, lo que, por los demás es notorio, dada la gravedad de los hechos y su difusión general.

En cuanto al valor en renta, el Jurado parte del hecho de que, al inicio del expediente, a cuya fecha hay que referir la valoración, la finca se encontraba cubierta por los vertidos tóxicos y, por tanto, afectada por la Orden de 5 de mayo de 1998, lo que implicaba la práctica prohibición de cualquier aprovechamiento agrícola, forestal y ganadero. De acuerdo con ello, el aprovechamiento capitalizable sería prácticamente inexistente, por ello acoge el criterio de la hoja de aprecio de la Administración, dado su carácter vinculante, de valorar las tierras conforme al valor más bajo: el atribuido a dehesas, pastos y marismas, a razón de 503.779 pesetas/ha.

Sostiene la actora que el justiprecio debe fijarse sin consideración de los vertidos, ya que eso es lo que se hizo con las fincas adquiridas al amparo de lo previsto por el Decreto Andaluz 116/1998, y también es lo que se hizo en expropiaciones acordadas con ocasión de la misma rotura por la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir. De lo contrario, entiende la actora que estaríamos ante un trato discriminatorio carente de justificación positiva alguna.

Sin embargo, la cuestión de si las tierras deben valorarse teniendo en cuenta los daños derivados del vertido o no es cuestión introducida por el propio Jurado en sus razonamientos, al considerar si los precios pagados por otras fincas afectadas por el vertido, fijados de mutuo acuerdo, deben considerarse precio de mercado de fincas análogas o no.

De acuerdo con ello, entraremos a examinar si los precios fijados de mutuo acuerdo sin consideración al daño causado pueden considerarse precios de fincas análogas.

Al respecto esta Sala tuvo ocasión de plantearse la cuestión cuando se impugnó el acuerdo expropiatorio solicitando de la Sala el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la Ley Andaluza 18/1998 por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en sentencia de uno de febrero de 2002. Así dijimos allí:

Se dice por último que la Ley no es sino un modo torcido de exoneración de responsabilidad, que vendría a dejar en nada una hipotética declaración de responsabilidad de la propia administración expropiante, y un medio de privar a los propietarios del derecho a la tutela de los jueces, ya que, para el futuro no podrían invocar su condición de propietarios, limitando igualmente los efectos hacia el pasado.

Aceptando la cumplida exposición de principios constitucionales que se hacen en esa parte de los fundamentos jurídicos de la demanda, no podemos compartir el argumento, que esconde una falacia. En efecto, en los mismos términos hipotéticos, tendremos que admitir dos posibilidades: o el justiprecio se fija, de acuerdo con la situación de los bienes al inicio del procedimiento de valoración (es decir, con el posible menoscabo derivado de la rotura), o se valoran los terrenos sin tener en cuenta tal menoscabo. En el primer caso, los propietarios seguirían manteniendo su posición de perjudicados en todos los procesos abiertos o por abrir respecto a ese valor perdido de sus fincas. En el segundo caso, los propietarios quedarían plenamente satisfecho respecto al valor de la tierra y nada tendría que reclamar por ese concepto, con lo que la administración expropiante quedaría subrogada en la posición de los perjudicados; pero no, por haber expropiado, sino porque ha pagado la indemnización inherente al menoscabo.

En nuestro caso, la Administración Autonómica, en el ejercicio de sus competencias medioambientales, ante la catástrofe y la necesidad de proceder a la urgente limpieza de los suelos afectados y control de la calidad de las aguas que fluyen hacia el entorno del Coto de Doñana y desde este entorno al coto mismo, entendiendo que la titularidad pública favorecía la tarea abrió un periodo de adquisición voluntaria de tierras necesarias para la realización del proyecto, lo que tuvo lugar en virtud del mencionado Decreto 116/1998. Para facilitar la adquisición se preveía la asignación de valor de mercado de tierras análogas en la zona sin tener en cuenta el menoscabo derivado del vertido, lo que, conforme a lo dicho, determinaría la subrogación de la Administración expropiante en los derechos que pudiese corresponder a los expropiados frente a los responsables de los daños. Y así se recogía expresamente en la disposición adicional primera del Decreto.

Pues bien, la actora tuvo esa oportunidad y no se acogió a ella, por lo que ninguna discriminación puede reprochar al proceder de la Administración Autonómica. Esperó a la expropiación que expresamente se mencionaba en el mismo Decreto de no obtenerse los terrenos necesarios mediante esa adquisición voluntaria. Y llegado el procedimiento expropiatorio, desaparecidos esos elementos transaccionales propios del mutuo acuerdo, lo que a la actora se le expropia son unos terrenos cubierto de vertidos tóxicos y sin utilidad agrícola o ganadera. Incluso podría decirse que lo que se tiene es un desvalor ante la necesidad de limpiar los terrenos para evitar su efecto contaminante, por lo que hay que entender prudentísimo el criterio del Jurado que le asigna algún valor, que lógicamente ha de ser el de los terrenos de menos valor. Y a ello no es óbice que la Orden de 5 de mayo de 1998, que establece la prohibición de actividades agrícolas y ganaderas, haya sido anulada por esta Sala por falta de competencia de la Administración Autonómica, ya que eso no obvia el hecho de que los terrenos estén cubiertos de vertidos tóxi-

cos, lo que los convierte en inutilizables. Por todo ello, comoquiera que no se discute el valor asignado a la tierra como la de menor valor, procede de-sestimar el recurso en este concepto.

Y tampoco puede considerarse término de comparación el justiprecio fijado de mutuo acuerdo por la finca que le fue expropiada para la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir también a raíz de la rotura de la balsa, ya que, aparte los elementos transaccionales que intervienen en toda fijación de mutuo acuerdo, también allí se incluyen “las partidas indemnizadas, derivadas de la rotura de la balsa de residuos de la mina de Aznalcóllar”.

En cuanto al resto de conceptos por los que se reclama un mayor justiprecio, hay que indicar, la diferencia existente entre los recogidos en la demanda y referidos en el fundamento jurídico primero de esta sentencia y los reflejados en el informe pericial emitido como prueba pericial a instancias de la actora. Así, en dicho dictamen se valora la expropiación parcial de la finca (si bien en la misma se referencia al valor de reposición de puente de hierro ejecutado sobre dormientes de hormigón) y otros perjuicios, concretados en su cerramiento, desagües y restauración de caminos.

Las consideraciones de la demandante, ya sean la mencionadas en su demanda sobre la base de su hoja de aprecio, ya sean las que pudieran derivarse de la prueba pericial practicada, no desvirtúan la presunción de acierto que normalmente se viene atribuyendo a los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación, sin olvidar que el Jurado no es sólo un órgano técnico sino también de composición de intereses. De este modo, el Jurado de Expropiación viene a valorar en 2.130.000 ptas aquellos bienes que, preexistentes, son expropiados y que son los 4.260 mts. lineales de postes de hierro y madera y cinco hilos de alambre y, bajo el concepto de perjuicios por división de la finca hay que entender incluidos los que el perito menciona como cerramiento de finca, desagüe y restauración de caminos y los que la actora denomina como infraestructuras de nueva creación, sin que se haya acreditado que en el concreto valor adjudicado haya existido error de valoración alguno. Por último indicar que la referencia contenida en la demanda a que se justiprecio lo que denomina “perspectivas de futuro” y que versaría sobre un proyecto de puesta en regadío de la finca, sólo pendiente de culminación del procedimiento administrativo iniciado a tal fin, no puede acogerse como concepto a valorar por cuanto lo único que realmente consta acreditada, según documentación aportado con el dictamen pericial, son sendas resoluciones de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir de fecha 28 de abril de 1993 y 31 de julio de 2001 denegando las solicitudes de concesión de aprovechamiento de aguas públicas para riego y para derivar aguas procedentes del río Guadiamar para riego por inundación que posibilite el cultivo de arroz, lo que viene a indicar que el proyecto quedaba a la sazón como inviable.

(St. de 25 de junio de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García.)

XIV. HACIENDA PÚBLICA. IRPF.

Es objeto de controversia la determinación de cual sea el criterio de imputación temporal de los rendimientos del capital inmobiliario de los locales arrendados, si el del devengo, como sostiene la Administración, o el de caja, como afirma el recurrente.

Se impugna en el presente proceso el acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía de fecha 29 de junio de 2004 desestimando la reclamación nº 41-06207-2002 formulada contra la liquidación provisional practicada por la Administración de Oeste-Noroeste de la Delegación de Sevilla de la A.E.A.T. en relación con el IRPF, ejercicio 2000, por importe de 7.655,11 €

El actor, en su declaración del IRPF, ejercicio 2000, declaró como rendimiento de bienes inmuebles la cantidad de 1.741.898 de las antiguas pesetas, correspondiendo a la abonadas efectivamente en dicho ejercicio por el arrendatario de locales comerciales propiedad del demandante y quedando el resto de la renta devengada sin abonar, siendo objeto de laudo arbitral de fecha 28 de noviembre de 2001.

La liquidación provisional practicada viene determinada por el hecho de considerar la Administración Tributaria que la declaración debió incluir la totalidad de los ingresos por alquileres, con independencia de la fecha de su efectivo cobro.

Así las cosas, lo que en definitiva viene a constituir objeto de controversia es la determinación de cual sea el criterio de imputación temporal de los rendimientos del capital inmobiliario de los locales arrendados, si el del devengo, como sostiene la Administración, o el de caja, como afirma el recurrente. Dicha cuestión ya fue tratada por el Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 30 de junio de 2000 a fin de determinar la legalidad del art. 7.Uno. A) del Real Decreto 1.841/1991, de 30 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento del IRPF en desarrollo de la Ley 18/1991, de 6 de junio. El fundamento jurídico cuarto de la citada sentencia argumenta que: “Para el adecuado enfoque de la cuestión litigiosa, es decir la legalidad o ilegalidad del art. 7, Uno, A) e) del Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1991, ha de partirse del reconocimiento del hecho de que los artículos 34 y 56 de la Ley 19/1991, de 6 de Junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tienen textos que, literalmente considerados de forma aislada, resultan incompatibles y por lo tanto , exigen una interpretación integradora para hacerlos conciliables y en consecuencia aplicables.

En efecto el art. 34, bajo el epígrafe de “Rendimientos íntegros del capital Inmobiliario”, establece que “tendrán la consideración de rendimientos íntegros procedentes de la titularidad de bienes inmuebles rústicos y urbanos o de derechos reales que recaigan sobre los mismos:

a) En el supuesto de inmuebles arrendados o subarrendados, el importe que por todos los conceptos se reciba del arrendatario o subarrendatario, incluido, en su caso, el correspondiente a todos aquellos bienes cedidos con el inmueble y excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.....” Es claro que en cuanto a la fórmula de fijación de los ingresos procedentes del arrendamiento de inmuebles el legislador opta por el criterio de ingresos reales, físicamente producidos en el periodo, es decir, el sistema llamado “de caja”. Por el contrario, el art. 56, bajo el epígrafe de “Imputación Temporal”, establece en su número Uno que “ los ingresos y gastos que determinan la base del impuesto se imputaran al periodo en que se hubiesen devengado los unos y producidos los otros, con independencia del momento en que se realicen los correspondientes cobros y pagos”.

También resulta meridiano que en lo referente a imputación de ingresos y gastos, en este precepto, el legislador opta por el sistema del devengo y nacimiento del crédito, que obliga a computarlos en el mismo periodo aunque no se haya producido físicamente el pago o el cobro.

Para llegar a una conclusión sobre cual de los dos sistemas debe ser preferente han de seguirse criterios interpretativos basados en principios de Derecho.

Por una parte la norma del art. 34 de la Ley tiene carácter específico, al estar solo prevista para los ingresos derivados del arrendamiento y subarrendamiento de inmuebles, mientras la del art. 56 se enmarca en una regla genérica referida a cualquier clase de rentas, de donde resulta aplicable el principio de que la norma especial prima sobre la general, al constituir una excepción a la misma.

De otro lado cualquier duda interpretativa debe ser resuelta acudiendo a principios constitucionales si estuvieran definidos.

En el caso de normas tributarias ha de tenerse en cuenta el art. 31 de la Constitución, que establece la obligación de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos “ de acuerdo con su capacidad económica...” y no cabe duda que es mas conforme a este principio de justicia fiscal la tributación sobre ingresos realmente percibidos, lo que no quiere decir que la posible fijación de otros sistemas de determinación de la base puedan ser inconstitucionales sino que han de quedar claramente fijados por el legislador, único que puede hacerlo y que, en caso de duda o de antinomia, como en este, entre preceptos que resulten contradictorios, debe prevalecer la interpretación que conduce al sistema de ingresos reales frente a la mayor o menor ficción jurídica que puedan representar otros sistemas de determinación de bases, en los que se vienen a dar como percibidos ingresos que no lo han sido.”

Sobre este argumento, en su fundamento jurídico quinto, el TS establece que queda “ reconocido que la norma del art. 34 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de 1991, interpretada en su sentido literal, en cuanto regula de manera especial los rendimientos de capital inmobiliario, debe ser de preferente aplicación para la determinación de la base,

en los casos de bienes arrendados o subarrendados, sobre la norma general de imputación de ingresos y gastos del art. 56 de la misma Ley, puede afrontarse el núcleo de la controversia, es decir la adecuación a la Ley de la norma reglamentaria cuestionada.”

Queda entonces por determinar si la interpretación contenida en la sentencia del TS parcialmente transcrita es trasladable al supuesto que tratamos teniendo presente que la normativa de aplicación es la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del IRPF.

El art. 14.1.a) de la Ley 40/1998 dispone, como regla general, que los ingresos y gastos que determinan las rentas a incluir en la base del Impuesto se imputarán al periodo impositivo que corresponda, de acuerdo con los siguientes criterios : a) los rendimientos del trabajo y del capital se imputarán al periodo impositivo en que sean exigibles por su preceptor. A su vez, el art. 20.2, referido a los rendimientos de capital inmobiliario dispone que se computará rendimiento íntegro el importe que por todos los conceptos se reciba del adquirente, cesionario, arrendatario o subarrendatario, incluido, en su caso, el correspondiente a todos aquellos bienes cedidos con el inmueble y excluido el IVA.

Si comparamos la redacción de los transcritos preceptos de la Ley 40/1998, con los interpretados por la sentencia del T.S. de 30 de junio de 2000 en relación con la Ley 18/1991, se advierte la practica identidad de ambas regulaciones dando a la cuestión de imputación temporal de rentas de capital inmobiliario en el supuesto de arrendamiento de inmuebles un tratamiento legal semejante. Se mantuvo pues en la Ley 40/1998 la incompatibilidad entre normas que es analizada por el TS en relación con la Ley 18/1991, y que obliga a una solución vía interpretación integrada semejante, con la prevalencia en la aplicación del criterio de caja contenido en al art. 20.2 de la Ley 40/1998 y consiguiente imputación de las rentas no cobradas al ejercicio 2001, al ser éste en que se resolvió su pago por compensación mediante laudo arbitral. De aquí que resulte incorrecta la liquidación provisional correspondiente al ejercicio 2000 y que la misma deba ser anulada.

(St. de 25 de junio de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García).

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Silencio administrativo. Extranjería. La inversión del principio general de la Ley 30/92 sobre silencio positivo exige, en materia de extranjería, concurrencia de causas específicas.

Considera la sentencia apelada que, iniciado el procedimiento en solicitud de renovación de permiso de trabajo y residencia y transcurrido el plazo de

tres meses a que se refiere la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se entiende concedida la renovación de la autorización en virtud de silencio positivo y que tratándose de un acto favorable al interesado, su revocación sólo sería posible previa la iniciación de un procedimiento de revisión.

La Abogacía del Estado, considerando que en base a la Disposición Adicional Decimonovena de la LRJAP y PAC, los procedimientos de extranjería se rigen por su normativa específica, con aplicación únicamente supletoria de la Ley 30/92, entiende que lo que ha emitido por la Subdelegación del Gobierno es un pronunciamiento de extinción de la autorización de trabajo y residencia, previamente concedida por silencio administrativo, formulado al amparo del art. 53.1.e) del Real Decreto 864/2001, en relación con el art. 26.1.b) de dicha norma y los arts. 57 y 53 f) de la L.O. 4/2000. De este modo, admite el Abogado del Estado que ha existido renovación del permiso de trabajo por silencio positivo, pero considera que la Administración legítimamente ha declarado extinguido el mismo, sin necesidad de procedimiento administrativo alguno, al realizar el hoy apelado actividades contrarias al orden público reflejadas en el informe policial y consistentes en la denuncia por malos tratos en el ámbito familiar que han dado lugar a la condena de 6 meses de prisión por comisión de un delito de violencia en el ámbito familiar por sentencia de fecha 2 de julio de 2004.

La extinción del permiso de residencia, sin necesidad de pronunciamiento administrativo alguno, al amparo del art. 53.1.e) del Real Decreto 864/2001, en relación con el art. 26 de igual texto legal y 53 f) y 57 de la L.O. 4/2000, exige la participación del extranjero en la realización de actividades contrarias al orden público, interpretado dicho concepto jurídico indeterminado con las exigencias de motivación propias de todo acto eminentemente discrecional.

Aquí, la Abogacía del Estado viene a unir la imputación de una actividad que ha sido constitutiva de ilícito tipificado en el Código Penal con actividad contraria al orden público, y ello cuando tal vinculación no existe. Ni toda amenaza real y grave al orden social implica la comisión de un delito ni todo delito constituye una amenaza de esas características. Es la Administración la que, motivadamente, debe indicar en qué medida el actuar imputado al extranjero constituye una grave alteración o amenaza para el orden social, extremo sobre el que hay una completa orfandad en el expediente administrativo. Reconoce la apelante que al dictarse el acuerdo impugnado la Administración pudiera no conocer la sentencia dictada por el Juzgado de Instrucción nº 1 de Huelva, con lo que difícilmente puede entonces entenderse que la misma sirviera de fundamento a la decisión de extinción del permiso de trabajo, a lo que se debe añadir que su omisión en el acuerdo del Subdelegado del Gobierno en Huelva es lo que precisamente nos hace creer que efectivamente desconocía dicho pronunciamiento judicial y que su decisión se fundamenta únicamente en el informe policial, pero sin motivar en forma alguna en qué medida el orden público ha sido

gravemente atacado o alterado por la conducta del apelado, tal y como exige el Tribunal Supremo en el fundamento jurídico octavo de la sentencia de fecha 8 de enero de 2007, dictada en recurso directo formulado contra el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, en argumentación trasladable a la regulación contenida en el anterior Reglamento de ejecución de la L.O 4/2000. De aquí que deba confirmarse la sentencia apelada en base a las razones aquí expuestas.

La desestimación íntegra del recurso de apelación implica la imposición a la parte apelante de las costas originadas en esta segunda instancia (art. 139.2 LJCA).

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación.-

(St. de 21 de mayo de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García.)

XX. RESPONSABILIDAD

Responsabilidad sanitaria. Nexo causal. Alta errónea. Procede indemnización. Se ratifica la aplicabilidad del baremo de la Ley 30/95.

Considera la Administración Sanitaria que en la sentencia se hace una defectuosa apreciación de la prueba practicada y aportada. Así, se indica en el escrito de apelación, según resulta de las manifestaciones de los médicos que trataron al paciente fallecido, especialista en Traumatología y el Jefe del Servicio de Cuidados Críticos y Urgencias, la muerte de éste debió producirse por embolismo pulmonar masivo que no guardaría relación con las lesiones que motivaron su ingreso hospitalario y de las que fue adecuadamente tratado. Se hace igualmente mención al contenido del informe del médico forense en cuanto señala que “queda acreditado que el fallecimiento no guarda relación con el retraso de la detección de las facturas, ni con un mal tratamiento o seguimiento de las mismas”, y que “las lesiones existentes fueron constatadas clínicamente el día 10 de junio de 2002, fecha desde la cual fueron tratadas ininterrumpidamente hasta su fallecimiento, tanto por un especialista en traumatología como por cirujía de tórax, previendo posibles complicaciones de sus lesiones, no apreciándose indicios de imprudencia médica alguna por los facultativos asistenciales”.

En los argumentos que la Administración apelante presenta en acreditación de la falta de relación de causalidad entre las lesiones apreciadas en el paciente, el fallecimiento ulterior de éste y el tratamiento y asistencia recibidos, cabe apreciar una referencia parcial y desviada de los hechos. El paciente, accidentado de tráfico, es diagnosticado de fractura de la 8ª, 9ª y 10ª costillas derechas, con mínimo derrame pleural y mínima contusión pulmonar, cir-

cunstancia que determinó que a los siete días del ingreso hospitalario fuera dado de alta por el Servicio de Cirugía Torácica, si bien permanece ingresado en el mismo Centro por una lesión en la cadera. Es transcurrido 34 días de hospitalización cuando, consecuencia de un hemotórax derecho, se produce el fallecimiento, según indica el informe del médico forense. Precisamente en dicho dictamen se indica que el hemotórax es una complicación de las fracturas costales y que guarda relación directa causal con el accidente de tráfico, apreciándose la presencia de cantidad superior a dos litros de sangre en el pulmón derecho, con coágulo post-mortem de gran tamaño en dicha región, añadiéndose por el médico forense que se descarta la existencia de signos propios de trombosis o embolia pulmonar y que por ello, en definitiva, la causa de la muerte ha sido shock hipovolémico secundario a hemotórax derecho, con toda probabilidad de etiología natural.

Sobre la base de dicho dictamen, y con pleno acierto, por el juzgador de instancia se viene a concluir, por un lado, que no son las lesiones derivadas del accidente de tráfico las que, por sí solas determinan el fallecimiento, razón por la cual se considera la muerte de etiología natural, pero, al mismo tiempo, el hecho de que el paciente recibiera el alta médica tan sólo una semana después del ingreso es lo que determinó la no apreciación y consiguiente tratamiento de las complicaciones ulteriores a las fracturas costales múltiples, determinando la producción del hemotórax derecho como causa del fallecimiento. De aquí que, en definitiva, no se vino a prestar al paciente la asistencia sanitaria debida, al dejar de ser tratado, vigilado y asistido médicamente por un alta médica que sólo cabe considerar como dada erróneamente al no apreciar las complicaciones derivadas de las fracturas costales iniciales, con la consiguiente existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria.

Se muestra igualmente disconformidad con el importe de la indemnización fijada en sentencia al considerar que, determinada conforme al baremo recogido en la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, su aplicación supondría que la Administración sanitaria debería responder económicamente por los daños corporales que como consecuencia del accidente de tráfico determinaron precisamente su ingreso hospitalario. No es cierto que los criterios contenidos en el baremo de la Ley 30/1995 resulten de aplicación única para la fijación de accidentes de vehículos a motor. Su toma en consideración cuando nos encontramos ante hechos acaecidos en la circulación de vehículos es ineludible, pero ello no significa que sólo se tenga en cuenta para esos supuestos. Muy por el contrario, la objetividad que deriva de los criterios del Baremo citado es el motivo por el cual sirve de orientación en la fijación de indemnizaciones por daños corporales, incluida la muerte, al margen o con independencia del origen del daño producido y, con frecuencia, también en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sanitaria o de cualquier otro sector de su actividad, razón por la cual también procede la desestimación del recurso de apelación en este aspecto.

(St. 18 de junio de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García.)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Subrogación de viviendas de protección pública. El Artículo 53.4 del Real Decreto 3148/78, exige para que opere válidamente la subrogación en viviendas de protección oficial, no sólo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Arrendamientos Urbanos, sino también los específicos para el acceso a este tipo de viviendas de especial protección y promoción pública.

Fundamenta la sentencia recurrida la validez del acto administrativo impugnado en que estando la vivienda, cuya subrogación a favor de la apelante es denegada, sujeta al régimen de viviendas de promoción pública, y que no habiendo sido amortizadas las cantidades correspondientes a su precio, la posibilidad de subrogación queda sujeta tanto al cumplimiento de los requisitos propios de la Ley de Arrendamientos Urbanos, como a los específicos de la normativa propia de viviendas de promoción pública. Sobre esta base, ya sea de conformidad con la normativa estatal (Real Decreto 3.148/78, de 10 de noviembre), o con la autonómica (Decreto 416/1990, de 26 de diciembre), el incumplimiento de las exigencias que para la válida y eficaz subrogación, siempre necesitada de autorización administrativa, exige la normativa citada, es lo que, a juicio de la juzgadora de instancia, determina la acertada denegación de la adjudicación de la vivienda.

La apelante discrepa con la sentencia en cuanto considera que se habría producido una subrogación, que la recurrente calificada de automática y a su favor, en virtud de la solicitud que ya formuló el 21 de agosto de 1981 al producirse el fallecimiento de su madre y titular de la vivienda, al producirse el fallecimiento de su madre y titular de la vivienda, al cumplir las exigencias del art. 58.4 LAU y constar la renuncia del resto de herederos, sin que la Administración ostente especiales prerrogativas respecto de cualquier otro arrendador sujeta la normativa jurídico-privada.

El no acogimiento del argumento de la apelante deriva, en primer lugar, de la incorrecta interpretación de la normativa reguladora de esta modalidad de viviendas. Ya el art. 53.4 del Real Decreto 3.148/78, vigente al tiempo de la solicitud de la apelante en el año 1981, exigía para que operase válidamente la subrogación en viviendas de protección oficial, no sólo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Arrendamientos Urbanos, sino también los específicos para el acceso a este tipo de viviendas de especial protección y promoción pública. La petición formulada aquel año no recibió respuesta de la Administración del Estado a la que iba dirigida, por lo que debe entenderse desestimada por silencio y sin que consta que contra tal denegación presunta se articulase recurso alguno. Por otro lado, tampoco existe constancia fehaciente de que la hoy apelante reuniera en aquel año las condiciones exigidas para poder acceder a una vivienda de promoción pública, entre otras la de ingresos inferiores al 25 % del precio de venta de la vivienda.

En realidad, a lo que debemos estar es a la normativa vigente en la fecha de solicitud de amortización anticipada de vivienda en régimen de acceso di-

ferido a la propiedad que la apelante formuló, desde la localidad francesa de Tarbes, el día 18 de abril de 2002. Esta normativa no es otra que la contenida en el Decreto 416/1990, de 26 de diciembre, por el que se regula el régimen de arrendamiento de las viviendas de promoción pública en Andalucía y que, a semejanza de la anteriormente citada de ámbito estatal, exige en su art. 10, para que pueda operar la subrogación, el cumplimiento de los requisitos establecidos en la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos, así como los propios para ser adjudicatario de viviendas de promoción pública. Pues bien, ante la afirmación contenida en la resolución de la Consejería de Obras Públicas considerando no probada la condición alegada por la interesada (causa 16.1 LAU), que además no ocupa la vivienda de forma habitual y permanente y que había sido adjudicada por resolución de fecha 18 de diciembre de 2002 a su hermano (quien la había solicitado el 28 de marzo de 2002), nada se manifiesta en el escrito de apelación. De aquí que :1º) exista una resolución administrativa adjudicando la vivienda a favor del hermano de la apelante que no consta haya sido recurrida por ésta y, por tanto, adquirido firmeza; 2º) en ningún instante niega las afirmaciones contenidas en la resolución impugnada sobre incumplimiento de los requisitos legales necesarios para la subrogación solicitada y 3º) la petición formulada en el año 1981, en cuanto se entiende que fue desestimada por silencio y no recurrida, en ningún caso puede oponerse ahora como título que legitimaría una subrogación de hecho que en absoluto ha tenido lugar, circunstancias que en su conjunto dan lugar a la desestimación del recurso de apelación.

(St. de 28 de mayo de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Vázquez García)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Aprobación definitiva y publicación del PGOU. Notificación ulterior: se reinicia el computo de plazo para recurrir.

Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo Resolución de 16 de diciembre de 2005 de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla, de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, por la que se aprueba definitivamente la totalidad de las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística de Tomares, tal y como quedan definidas en el Texto Refundido de dicho Plan General elaborado por el Ayuntamiento, Pleno de 1 de diciembre de 2005.

Oponen los demandados como primera causa la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo, la extemporaneidad del recurso, en tanto se está recurriendo una resolución que no hace más que reprodu-

cir una anterior definitiva y firme, puesto que la Revisión del Plan General de Ordenación Urbanística del Ayuntamiento de Tomares, se aprobó por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo en 19 de octubre de 2005, suspendiéndose únicamente respecto del articulado de sus Normas Urbanísticas sobre altura y tipología de las sub zonas CT-1, CT-2 y CT-3; la que le fue notificada al actor en 28 de noviembre de 2005; siendo de observar que la impugnación de la parte actora gira en tomo a las determinaciones afectantes al polígono El Manchón, las cuales son las mismas que las aprobadas en 19 de octubre de 2005.

Si bien el principio de tutela judicial efectiva admite, sin forzar su contenido ni extensión, sentencias o resoluciones que no entren sobre el fondo de la cuestión planteada de concurrir justificadamente causa formal impeditiva de un pronunciamiento de fondo; se entiende que es la sentencia de fondo, la que mejor satisface dicho principio. De ahí que deba favorecerse toda interpretación de la norma que facilite un pronunciamiento de fondo y al contrario interpretar restrictiva y taxativamente las causas obstativas para un lograr un pronunciamiento de fondo.

En el presente caso las causas de inadmisibilidad opuestas, a la vista de la evolución del procedimiento y publicación de la Revisión recurrida, resultan forzadas y artificiales y carecen de relevancia alguna a los efectos pretendidos. Ciertamente se aprobó definitivamente por el órgano competente la Revisión que nos ocupa en 19 de octubre de 2005, y que se notificó al actor en la fecha indicada de 28 de noviembre de 2005; mas también es cierto que la aprobación definitiva de 19 de octubre de 2005 se hizo "a reserva de la subsanación de las deficiencias especificadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de esta Resolución y en los términos señalados en el art. 33.2.b) de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía. También deberán incorporarse a las determinaciones del Plan General las especificaciones contenidas en los informes sectoriales que constan en el expediente" y además se procedió a suspender la aprobación definitiva de las normas urbanísticas sobre altura y tipología de las Subzonas CT-1, CT-2 y CT-3, conforme a lo establecido por el art. 33.2.c) de la referida ley, para subsanación de deficiencias. La publicación en el BOP 10 fue en 27 de diciembre de 2005. Posteriormente, en 16 de diciembre de 2005 se procede a la aprobación definitiva, objeto del presente recurso. Consta, página 335 del expediente, notificación al actor con tarjeta de correo con fecha datada en 12 de enero de 2006, concediéndole el plazo de interposición de recurso contencioso administrativo de dos meses, el recurso se interpuso en 9 de marzo de 2006 –si bien, aunque nada se concreta en la notificación, por su ubicación en el expediente, parece referirse a la aprobación de 19 de octubre de 2005–. Del examen del expediente administrativo no aparece la fecha de publicación en el BOP de la resolución de 16 de diciembre de 2005 aprobación definitiva, que curiosamente se produce en fecha anterior a la publicación en el BOP de la primera aprobación definitiva.

Es de hacer notar que en dicha notificación se indicaba que contra la misma cabía recurso contencioso administrativo en el plazo de dos meses, lo cual no parece compadecerse, además de con el principio de buena fe procesal exigible a las partes, con la alegación que ahora se opone por la Administración demandada que indica en la notificación la posibilidad de interponer recurso y cuando se interpone se pretende negar un pronunciamiento sobre el fondo por imposibilidad legal de interposición de dicho recurso, pretendiendo beneficiarse de su propia actuación irregular. Pero decimos que la causa de inadmisibilidad alegada resulta forzada y artificial, desde el punto y hora que la resolución de 16 de diciembre de 2005, para su eficacia necesitaba publicarse, publicación íntegra de la Revisión, lo que resultaba obligado legalmente para su eficacia, art. 9 de la CE, pues para que sean eficaces las normas de los Planes de Urbanismo deben ser íntegramente publicadas en el Boletín Oficial correspondiente, doctrina consolidada en una línea uniforme seguida por el Tribunal Supremo y es el propio legislador el que ha venido a apuntalar la misma, art. 124.1 del Real Decreto Legislativo 1/92 ordenaba la publicación de todos los instrumentos de planeamiento; además, no basta la mera publicación parcial, sino que elevado a categoría de principio constitucional el de «publicidad de las normas», en virtud de la garantía consagrada en el artículo 9.2.3, que no hace sino constitucionalizar el tradicional principio jurídico recogido tanto en el artículo 2.1 del Código Civil como en los 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, antiguos, –actualmente 52.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 noviembre 1992 –no resulta ya posible seguir admitiendo una publicidad de contenido limitado al texto del acuerdo de aprobación definitiva, que ni permite el conocimiento de las normas por sus destinatarios, ni, muchos menos, satisface el también principio constitucional de seguridad jurídica –artículo 9.2; por lo que la Revisión que nos ocupa, como nos recuerda el Tribunal Supremo, exige como presupuesto de eficacia su publicación, pero no una publicación parcial o limitada sino una publicación íntegra o completa como demanda el artículo 2.2,1 del Código Civil y el 70.2 de la Ley de Bases de Régimen Local–para los planes de competencia municipal–al disponer que las Ordenanzas, incluidas las normas de los Planes Urbanísticos, se publican en el Boletín Oficial de la Provincia y no entran en vigor hasta que no se haya publicado completamente su texto; y en dicha línea cabe señalar el art. 40 de la Ley andaluza, y dado que la publicación íntegra no se produce sino hasta que se aprobó definitivamente en 16 de diciembre de 2005, y que el objeto material y la pretensión ejercitada se centra en la propia validez de la Revisión, tanto por defectos formales, como materiales aún en referencia a las deficiencias que señala respecto del polígono El Manchón, al interponerse el recurso contencioso–administrativo en 9 de marzo de 2006, dentro de los dos meses de los que se disponía, puesto que aunque no nos conste su publicación es evidente que esta no se publi-

có en plazo anterior a los referidos dos meses contados desde dicha fecha, mas cuando ya se ha hecho referencia, consta una notificación al actor en fecha 12 de enero de 2006; el recurso contencioso-administrativo contra la expresada resolución de aprobación definitiva de la Revisión resultaba temporáneo y reunía la totalidad de los requisitos para su viabilidad formal. Por tanto, procede rechazar la causa de inadmisibilidad invocada.

La parte actora en el desarrollo de las causas de oposición al plan, opone indiscriminadamente tanto motivos formales como materiales. El correcto y congruente de las causas opuestas, requiere que se traten unas y otras separadamente, comenzando por las de carácter formal.

Denuncia el actor la omisión del trámite de información pública del art. 32.1.21 de la Ley de urbanismo andaluza, en el sentido de que no fue llamado al trámite de información pública en su condición de propietario de terrenos afectados por la Revisión del PGOU. El examen del expediente evidencia que se han seguido los trámites legalmente en el procedimiento de elaboración y aprobación de la Revisión del PGOU que nos ocupa. Conforme al art. 36.1 de dicho texto, se prevé que cualquier innovación del planeamiento deberá ser establecida por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimiento. La llamada personal a los propietarios al trámite de información pública se establece en el art. 32.1.21, respecto de los concretos instrumentos de Planes Parciales, Planes Especiales o Estudio de Detalles. Por ende, no es exigible dicho trámite en la Revisión del PGOU.

Alega la parte actora la vulneración de dos trámites esenciales, los contemplados en el art. 36.2.a). 21, puesto que producida la desafectación de destino público de un suelo, así de espacios libres se pasa del PGOU de 1985 al impugnado respecto del polígono El Manchón, de 14.125 m² a 6.920 m², de uso deportivo de 3460 m² a desaparecer dicho uso, igual pasa con los 1.180 m² previsto para uso socio cultural, se requería justificar la innecesariedad de su destino a tal fin, previo informe de la Consejería competente que no aparece realizado; y el previsto en el art. 36.2.c). 2ª que establece el trámite preceptivo de dictamen favorable del Consejo Consultivo, cuando las modificaciones tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, y producida estas, como ha quedado de manifiesto, no se ha evacuado el referido informe.

Recordar que en atención a su naturaleza normativa de los instrumentos de planeamiento, les es de aplicación el principio de vigencia indefinida, lo cual es la consecuencia obligada de los principios inspiradores de esta actividad como son los de seguridad y estabilidad. Así se declara de forma expresa en el art. 35, "Los instrumentos de planeamiento tendrán vigencia indefinida".

Mas la propia naturaleza del planeamiento evita la rigidez de la expresada norma general de vigencia indefinida. Flexibilidad que también se mani-

fiesta en la posibilidad habilitada legalmente de innovación de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento, ello a través de su revisión o modificación. Debiéndose señalar que la innovación exige la misma clase de instrumento e iguales determinaciones y procedimiento regulados para su aprobación, publicidad y publicación, con idénticos efectos.

El art. 37 de la Ley regula los supuestos de Revisión de los instrumentos de planeamiento, que puede ser total o parcial. Artículo que al no distinguir parece dar a entender que puede ser objeto de Revisión cualquier planeamiento, incluido el de desarrollo, pero el concepto que se da de revisión, "Se entiende por revisión de los instrumentos de planeamiento la alteración integral de la ordenación establecida por los mismos, y en todo caso la alteración sustancial de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística", nos lleva a considerar que sólo va a ser posible respecto del planeamiento general.

El art. 38 regula la modificación, que se define en función del concepto que se da de revisión, en el sentido de que se entiende por modificación toda alteración de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento no contemplada en el artículo 37. Modificación que se prevé que pueda tener lugar en cualquier momento, pero siempre motivada y justificada. El art. 36, regula el régimen de innovación, tanto revisión como modificación del plan.

Pero claro está, si hemos distinguido, si la propia ley distingue, innovaciones muy distintas, es evidente que la aplicación de dicha regulación, no puede ser de otro modo, debe entenderse en función del tipo de innovación en la que estamos, pues por la naturaleza y función que cumplen una y otra y su distinto alcance, resultaría poco menos que imposible cuando no superfluo e inútil con reiteración de trámites, recordemos, por ejemplo, que una Revisión comporta un mismo tratamiento procedimental que el exigido para el PGOU, la aplicación de determinadas previsiones legales a concretas innovaciones e instrumentos de planeamiento.

La revisión del planeamiento, las innovaciones en general, forman parte de las facultades que se han denominado «ius variandi» del planificador, es decir, el ejercicio de la potestad innovadora que le corresponde a tenor de dichos preceptos, facultad que es inherente a la función de planeamiento urbanístico, en cuanto la misma es dinámica y puede adaptarse a la realidad de cada momento conforme a las necesidades; de las facultades discrecionales que asisten al planificador, están tanto el mantenimiento del Plan General existente, como la iniciación del procedimiento para su revisión o su modificación. Ius variandi que autoriza al planificador a variar las determinaciones de instrumentos anteriores; de ahí que las previsiones anteriores para un determinado suelo, carece de fuerza vinculante a efectos del mantenimiento de un concreto estatuto del suelo, la calificación y los usos previstos para el polígono que nos ocupa, en modo alguno tiene la trascendencia que el actor pretende otorgarle como antecedente irremovible en futuros instrumentos urbanísticos. En definitiva, el "Ius variandi" en esencia

conlleve un alto grado de oportunidad y discrecionalidad, sin más requisito que la decisión adoptada no sea ilógica, irracional o arbitraria.

Dejando a un lado por intrascendente, en este caso, la distinción y posibilidad de revisiones parciales, lo cierto es que el supuesto que nos ocupa es una revisión integral o global, es un nuevo diseño de la ciudad y su término municipal, un nuevo modelo, que comporta necesariamente la tramitación y aprobación de un renovado plan general urbanístico, con el mismo procedimiento que se exige para la elaboración de un PGOU y que lógicamente en el mismo queda absorbido toda innovación. De ahí que no pueda pretenderse con éxito introducir trámites propios de innovaciones parciales o modificaciones sustanciales; la lectura de los arts. 36.2.a) 211. y 36.2. c) 2ª, ha de hacerse en el contexto que hemos definido, cuando la desafectación del destino público de un suelo queda afectado por la innovación parcial, limitada, del plan, es exigible el trámite de justificación y previo informe de la Consejería competente, al igual que cuando se produce la modificación de diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos, es exigible el dictamen favorable del Consejo Consultivo, en ambos casos por tratarse de innovaciones parciales y se considera conveniente articular estas cautelas, pero cuando se trata de la innovación global, un nuevo plan podríamos decir, estas cautelas quedan absorbidas por las generales previstas en la tramitación y elaboración del plan que incorpora un nuevo modelo territorial.

Impugna la parte actora la resolución objeto del presente recurso al considerar que se han disminuido las dotaciones y equipamientos y por falta de motivación de las modificaciones efectuadas.

Como ya se ha advertido, y sin perjuicio del respeto a los estándares legalmente previstos para áreas urbanas y sectores, sobre el que luego volveremos, no estamos ante modificaciones o incluso ante una revisión parcial, sino que la revisión que nos ocupa es integral; por lo que la lectura y contraste con la realidad que ha de hacerse de las determinaciones contenidas en el art. 36.2.a), no puede hacerse en referencia a una concreta zona, como si la innovación sólo se hubiera realizado respecto de la misma, sino en atención al instrumento y amplitud que supone la innovación, y siendo en este caso la revisión integral del planeamiento general, la justificación ha de realizarse respecto de esta, no de concretos sectores o zonas. De ahí que sea de todo punto inadecuada la invitación que hace la parte actora para examinar una justificación, insistimos, no de la revisión integral, del concreto polígono El Manchón, del que lógicamente adolece la documentación del planeamiento con el alcance y extensión que pretende la parte actora. La justificación de la revisión integral del PGOU de Tomares, en los términos legales exigidos, se contempla en la propia Memoria Justificativa, especialmente en sus capítulos I, "justificación de la conveniencia y oportunidad de la revisión, capítulo II, "Objetivos, criterios y estrategias generales", y capítulo V, "resumen cuantitativo de la ordenación, estándares resultantes . Lo que ponen de manifiesto las partes demandadas, con expresa referencia a las su-

perfiles destinadas a infraestructura, dotaciones y equipamientos, apoyándose en el informe del Servicio de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Delegación Provincial de 18 de octubre de 2005, que afirma que desde la perspectiva global –la que en este interesa, como se ha dicho ya–, el nuevo PGOU contiene previsiones mucho más favorables de creación de zonas verdes, espacios libres y equipamientos dentro del territorio municipal. Mas dicho esto, la denuncia de la parte actora se desenvuelve también al entender vulnerado el art. 17.1.2ª, b), en este caso por no haberse respetado los estándares legalmente previstos para el suelo urbano no consolidado de uso característico industrial o terciario, en concreto en el denominado polígono El Manchón.

El examen del expediente acredita que en suelo urbano no consolidado, sector de El Manchón, AO-9, uso terciario, como se ha hecho ya mención, en el PGOU de 1985 preveía 14.125 m² de espacios libres, jardines, frente a los 6.920 m² de la Revisión –5.325 m² en la ficha y en las Normas Urbanísticas–, y para uso deportivo de 3460 m² desaparece dicho uso en la Revisión, al igual que pasa con los 1.180 m² para uso socio cultural –en suelo urbano no consolidado, para usos terciarios AO-6 y AO-8, tampoco se recoge reservas en los términos del citado art. 17.1. 2A, b)–. Ya se ha hecho referencia al ius variandi del planificador y a la ausencia de vinculación en la innovación respecto de las determinaciones previstas en el planeamiento anterior, por lo que dicha previsión en menos no resulta relevante a los efectos que en este interesa. Pero, en cambio, sí resulta relevante cuando se comprueba, que la superficie del sector AO-9 es de 144.620 m², y que la única reserva prevista en el Revisión es de 6.920 m² de espacios libres, jardines, –5.325 m² en la ficha– muy inferior a los porcentajes de los estándares previstos en la citada norma.

Al tratarse de suelo urbano consolidado y pudiendo impedir la realidad existente dichos porcentajes, la propia ley, art. 17.2 hace posible la exención de dichas reservas, pero mediante la justificación suficiente y expresa en el instrumento de ordenación.

El examen de la Memoria del Plan, y sobre todo de la ficha de actuación específica, Anexo TI de las Normas Urbanísticas, AO-9, omite justificación alguna al respecto, puesto que si bien hace mención a la Modificación nº 35 del PGOU, que prevé expresamente una dotación adecuada para aparcamientos, conforme a los estándares previstos, lo que también se prevé en las Normas Urbanísticas de la Revisión, que expresamente en el Capítulo V, uso industrial, arts. 58 Y ss., en concreto artº 63, prevé una plaza de aparcamiento por cada 100 m² de superficie.

De ahí que no podamos acoger la alegación actora respecto del déficit de aparcamiento, en cambio si hemos de convenir que se ha producido una vulneración del citado art. 17 .1.2ª, b) por no atender a los porcentajes de los estándares previstos respecto de dotaciones y más en concreto para parques y jardines y no justificar dicho incumplimiento.

Por último alega la parte actora la vulneración de los arts. 25.4 de la Ley 25/1988, no respetar la distancia de las variantes o carretera de circunvalación con las edificaciones del polígono, y art. 56 de la Ley 8/2001, en el mismo sentido referido a la Carretera Comarcal 617.

Consta, aunque no se han incorporado al expediente, que los entes competentes en materia de carreteras han evacuado informes favorables al respecto. A nuestro entender, el planteamiento que hace la parte actora resulta insuficiente e inadecuado, puesto que como ya se ha indicado, estamos ante suelo urbano no consolidado, esto es estamos en presencia de edificaciones realizadas con anterioridad a la Revisión y ante vías de comunicación también existentes con anterioridad a la Revisión, es evidente que la Revisión no ha hecho, en este caso, más que someterse a la realidad fáctica existente. Era a la parte actora a la que correspondía acreditar que las previsiones incumplían las normas referidas, en cuanto se producía un cambio en la realidad, lo que ya decimos no sólo no se acredita, sino que al contrario de los datos obrantes la conclusión a la que se llega es justamente la contraria, esto es que el planeamiento lo único que ha hecho al respecto es reflejar la realidad existente.

(St. de 15 de mayo de 2007. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente Montero Fernández).

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Crónica Parlamentaria

Los derechos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía

La inclusión de un catálogo de derechos en los Estatutos de Autonomía constituye, sin duda ninguna, una de las principales novedades de esta segunda etapa estatuyente –o, si se prefiere, “segundo proceso autonómico”¹– en la que aún nos hallamos inmersos. De entrada, y siquiera en el plano simbólico, porque con la recepción de un listado de derechos es claro que los Estatutos se aproximan formalmente a las Constituciones, pues, al fin y al cabo, como es bien sabido, desde el arranque mismo del régimen constitucional en Europa los derechos se consideran integrante inexcusable de toda “verdadera” Constitución (art. 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789). Con todo, sea cual fuere el último y, por ende, primordial objetivo político pretendidamente perseguido con esta incorporación (la *constitucionalización* de la norma estatutaria), y soslayando también las dudas de constitucionalidad que, según algunos, plantea esta *estatutorización* de los derechos², a nadie se le oculta que esta novedad suscita numerosos interrogantes hasta ahora desconocidos con el anterior bloque de la constitucionalidad. En primer término, porque se corre el riesgo de que la consagración de derechos que inciden en las más variadas esferas materiales (medio ambiente, salud, cultura, justicia, participación política, etc.) pueda interpretarse como una habilitación a favor de la Comunidad Autónoma para actuar en dichos ámbitos, que operaría al margen de lo dispuesto en las propias reglas de reparto competencial contenidas en el Estatuto. Sin embargo, este temor a que la inclusión de una carta de derechos actúe en la práctica como un caballo de Troya del sistema competencial –que se manifestó también con toda evidencia durante

¹ Pedro Cruz Villalón, “La reforma del Estado de las Autonomías”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, pág. 79.

² Véase la posición al respecto de Luis María Díez-Picazo –“¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?”, *REDC*, núm. 78, 2007- y la subsiguiente réplica de Francisco Caamaño Domínguez –“Sí, pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)”, *REDC*, núm. 79, 2007-.

la elaboración del Tratado Constitucional europeo³— ha quedado enteramente neutralizado por el primer párrafo del artículo 13 del Estatuto, que dice así: “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”⁴.

Pero si cabe descartar, así, esta primera línea conflictiva, lo que parece ineludible es que habrá que afrontarse en el futuro los arduos problemas de articulación jurídica que suscita el Estatuto tanto en lo relativo a sus garantías y nivel de tutela como a la determinación del contenido protegido de los derechos objeto de la recepción estatutaria⁵.

Interrogantes referentes a su verdadera virtualidad jurídica que, al menos *terminológicamente*, se exacerbaban a propósito del Estatuto andaluz. En efecto, si todos los nuevos Estatutos aprobados cuando esto se escribe incorporan un Título relativo a los “derechos” (que, según los casos, se ven acompañados de “deberes” y/o de “principios rectores”)⁶, el Título I de nuestro Estatuto se titula “Derechos sociales, deberes y políticas públicas”. Frente a la categoría “derechos”, a secas, utilizada por los restantes estatuyentes, el Estatuto andaluz ha

³ Véase Fernando Álvarez-Ossorio Micheo, “Los derechos fundamentales”, en *Hacia la europeización de la Constitución española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea* (Pedro Cruz Villalón, coord.), Fundación BBVA, Bilbao, 2006.

⁴ Por su parte, el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa preveía al respecto en su art. II 51.2: “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 defendidas en las demás Partes de la Constitución”. Aunque ya el art. II-51.1 disponía que los Estados miembros “respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las otras Partes de la Constitución”.

⁵ Véanse las diferentes colaboraciones —realizadas cuando aún no estaba concluido el Estatuto— que se contienen en el libro *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Los derechos sociales de los andaluces. Deberes y políticas públicas* (Manuel José Perol Becerra, dir.), IAAP, Sevilla, 2007.

⁶ *Cfr.* El Título I de los Estatutos catalán y aragonés y el Título II de los Estatutos valenciano y balear.

optado por calificar de “derechos sociales” a todos los derechos que consagra⁷. Las naturales disquisiciones en torno al mayor o menor contenido protegido de los derechos en la esfera autonómica respecto de la estatal, y las posibles vías procesales para hacer efectivo ese “desigual” contenido protegido en cada Comunidad Autónoma, que acompañan a todos los textos estatutarios, se ven agudizadas en el caso andaluz al abrazar una categoría de contornos tan difusos como la de los “derechos sociales”. Así es; resulta imposible identificar una sola monografía relativa a los derechos sociales que no comience, precisamente, haciendo referencia a la profunda ambigüedad del concepto y a la enorme heterogeneidad de las diferentes teorías existentes al respecto. No obstante, procurando simplificar al máximo dicha diversidad, cabría sistematizar dos principales formas de aproximación a la noción de “derechos sociales”.

Desde una *concepción amplia*, son “derechos sociales” los nuevos derechos que incorporan las Constituciones del siglo XX frente al catálogo de derechos de libertad prototípico del constitucionalismo liberal del siglo XIX. Se trata, pues, del conjunto de derechos que persigue o proyecta el objetivo de aproximar las diferencias socioeconómicas y avanzar, así, en la igualdad material. Bajo este prisma, habría que incluir como derechos sociales los derechos atinentes a la esfera laboral que empiezan a asomarse en los primeros textos constitucionales del siglo XX, como la huelga (Constitución de Méjico de 1917) o la libertad sindical (Constitución de Weimar de 1919). Y ello a pesar de que, desde el punto de vista de su estructura, guarden un evidente paralelismo con los derechos de libertad típicos de siglo XIX, al exigir fundamentalmente un no hacer por parte de los poderes públicos.

Para la *concepción estricta* de los derechos sociales, probablemente la más extendida, éstos no son otros que los “derechos de prestación”, esto es, aque-

⁷ Que, concretamente, aparecen enumerados en su Capítulo II (“Derechos y deberes”), que abarca desde el derecho a la igualdad de género (art. 15) hasta el derecho a la orientación sexual (art. 35), pasando por un nutrido y variado elenco: protección contra la violencia de género (art. 16), protección de la familia (art. 17), derechos de los menores (art. 18), derechos de los mayores (art. 19), derecho al testamento vital y a la dignidad ante el proceso de la muerte (art. 20), derechos en materia de educación (art. 21), salud (art. 22), prestaciones sociales (art. 23), derechos de la persona con discapacidad o dependencia (art. 24), vivienda (art. 25), trabajo (art. 26), derechos de los consumidores (art. 27), medio ambiente (art. 28), derechos en materia de justicia (art. 29), participación política (art. 30), buena administración (art. 31), derecho a la protección de datos (art. 32), cultura (art. 33) y derecho al acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (art. 34). Además, el Título I del Estatuto andaluz contiene un Capítulo III (“Principios rectores de las políticas públicas”) en donde llegan a enumerarse hasta veinticinco de estos principios (art. 37).

llos derechos que, a fin de lograr la igualdad material definitoria del constitucionalismo contemporáneo, lo que reclaman de los poderes públicos es justamente una intervención activa. Si los clásicos derechos de libertad, concebidos como derechos de defensa, vienen a acotar una esfera de libertad natural que, en principio, resulta intangible para el Estado, bastando por ende su mera abstención para que se entiendan realizados⁸; cuando se trata de los derechos de prestación, su satisfacción pasa necesariamente por la actuación positiva de los poderes públicos.

Pues bien, se parta de una u otra concepción de los “derechos sociales”, se hace evidente que no todos los derechos reconocidos en el Título I del Estatuto andaluz son reconducibles a dicha categoría. Derechos tales como el testamento vital (art. 20.1), claramente conectado con el art. 15 CE –señaladamente con el derecho a la integridad física y moral–, o a la libre orientación sexual (art. 35) están más próximos en su estructura a los tradicionales derechos de libertad. Pero con independencia de estas cuestiones más o menos terminológicas, los principales problemas en punto a la virtualidad y exigibilidad jurídicas de los derechos estatutarios residen en los que adquieren la forma y estructura de “derechos de prestación”. Veamos esta cuestión con algún detenimiento.

De forma prácticamente unánime se subraya la dificultad –cuando no la imposibilidad– que existe para reconocer la aplicabilidad directa e inmediata de los derechos de prestación. La muy nutrida gama de razones que impiden o dificultan, según la doctrina, su exigibilidad directa pueden clasificarse en dos órdenes de condicionantes: de naturaleza endógena y exógena. Por lo que hace a los **condicionantes endógenos** de la exigibilidad directa de los derechos sociales, el primordial recae sin duda en la propia *estructura de los derechos de prestación*, radicalmente distinta del concepto tradicional de derecho, concebido como derecho de libertad o derecho de defensa, propio del Estado abstencionista. En efecto, al partir esta apreciación tradicional de la idea de que el derecho reconoce una esfera de libertad inmune a las intromisiones del poder público, el Estado se concibe como el “enemigo de la libertad”, pues los derechos están, precisamente, para proteger a los ciudadanos frente a las instancias estatales. No reclaman, pues, ninguna intervención del Estado, bastando con su abstención para que los mismos ya se entiendan realizados; en consecuencia, son plenamente aplicables en el momento mismo en que entra

⁸ Sobre la estructura de los derechos de libertad, véase M. Medina Guerrero, *La vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales*, McGraw Hill, Madrid, 1996

en vigor el texto constitucional. En este contexto, no debe de causar extrañeza la idea de que los “derechos son ilegislables”, afín a la Constitución estadounidense y que tanta influencia ejerció en nuestra Constitución de 1869.

Por el contrario, los *derechos sociales de prestación* exigen la actuación positiva de los poderes públicos a través de prestaciones directas o indirectas (servicios públicos de sanidad, educación, etc.; concesión de ayudas, subvenciones, subsidios económicos, bonificaciones fiscales, etc.). Así pues, una vez reconocido un derecho en la Constitución, es preciso que intervenga el Estado, es necesaria la “*interpositio legislatoris*” para que proceda a organizar y regular el servicio público correspondiente, o se hace inexcusable que el legislador presupuestario autorice los gastos precisos para hacer frente a las prestaciones.

Pese a las palpables diferencias existentes entre las estructuras de ambos derechos, hay una corriente doctrinal que propugna la aproximación de tales categorías sobre la base —cierta e irrefutable, sin duda— de que en el constitucionalismo contemporáneo también los clásicos derechos de libertad tienen una vertiente prestacional. Pues, en efecto, pende sobre los poderes públicos la obligación positiva de actuar para que los derechos de libertad puedan ser disfrutados, en la práctica, por todos los sectores sociales. Vertiente de obligación positiva que, entre otras, ha tenido la enorme virtualidad de favorecer la eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales, al exigir al legislador que, en la regulación de cualquier parcela del ordenamiento —por tanto, también en el derecho privado—, tome en consideración adecuadamente a los derechos fundamentales. No obstante lo dicho, creemos que hay una diferencia crucial entre los derechos sociales de prestación y la eventual vertiente prestacional de los derechos de libertad: En el caso de los derechos de libertad, la intervención positiva estatal es adjetiva: persigue mejorar las condiciones de ejercicio del derecho que, en su contenido, sigue siendo un derecho de libertad; la intervención estatal no persigue sino facilitar la máxima penetración del derecho en el cuerpo social. Por el contrario, en el caso de los derechos sociales, la prestación constituye el objeto, la materia, el propio contenido constitucionalmente (estatutariamente) protegido por el derecho en cuestión.

La *estructura de la norma que los consagra* constituye la segunda de las limitaciones endógenas que puede impedir la aplicabilidad inmediata de los derechos sociales. Pues muy a menudo las normas constitucionales (estatutarias) que reconocen derechos sociales prevén una especial intervención del legislador, un singular papel de la ley en la delimitación del propio derecho que viene a reconocer: Se consagra el derecho pero se remite al legislador la determinación de su verdadero alcance y significado. Así sucedió ya, de forma pa-

radigmática, en la Constitución de Weimar; lo que permitiría a Carl Schmitt sostener que tales derechos no eran más que “giros en el vacío”, al no pasar de ser más que meras especificaciones del principio de legalidad. El Estatuto andaluz ofrece numerosas muestras de este tipo de condicionante endógeno de su inmediata aplicabilidad, toda vez que, con alguna frecuencia, el derecho se reconoce “en los términos que establezcan las leyes” o fórmula semejante (arts. 19, 21.6 y 10, 22.4, 23.2, 24, etc.).

Pues bien, a las dificultades de naturaleza endógena referidas hay que añadir un nada despreciable **condicionante exógeno**, a saber, tratarse de derechos cuyo efectivo disfrute depende, en buena medida, de las disponibilidades presupuestarias; o para decirlo en términos tomados de la doctrina alemana, tratarse de derechos que se reconocen, sí, pero bajo “reserva de lo posible” (Häberle). En este sentido, el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales exige que los Estados signatarios habrán de adoptar medidas en su consecución hasta “el máximo de los recursos disponibles”. Y en la misma línea el TEDH en la Sentencia de 9 de octubre de 1979 (caso *Airey*) afirmarí­a que la realización de los derechos sociales y económicos “depende de la situación de cada Estado, y sobre todo de su situación económica”.

La principal consecuencia que cabe extraer de la suma de estos condicionantes endógenos y exógenos no es otra que el legislador opera con eficacia constitutiva en la delimitación de los derechos de prestación. Todos los derechos de prestación son, en suma, genuinos “derechos de configuración legal”, en el sentido de que el legislador “crea contenido” del derecho en cuestión, pues éste no puede ser directamente “interpretado” del texto constitucional: su verdadero alcance depende del legislador presupuestario, del legislador que define y organiza la prestación de los servicios públicos conectados con los derechos, etc. Hasta que su intervención no se produzca, en vano podrá intentarse su exigibilidad jurídica inmediata.

Pero es que, además, con independencia de que los genuinos derechos de prestación sólo sean “perfectibles” mediando la acción del legislador, lo cierto es que las posibilidades de efectuar el control de constitucionalidad al respecto son ciertamente reducidas. De entrada, porque si la intervención del legislador es precisa para que tales derechos sean verdaderamente operativos, en cuanto realizables por su titular, va de suyo que la forma más elemental y sencilla de frustración de los reiterados derechos consiste en la pura abstención. Y ¿qué es lo que puede hacerse frente al a inacción del legislador?

La primera hipótesis que cabe plantearse es que la acción del legislador sea suplida por el poder judicial y/o el Tribunal Constitucional, procediendo éstos por sí mismos directamente a concretizar el contenido del derecho social en cuestión. Esto es precisamente lo que sucede con los derechos de libertad que exigen alguna acción de los poderes públicos (“derechos de organización y procedimiento”), respecto de los cuales es dable identificar siquiera un “contenido mínimo” inferible inmediateamente del texto constitucional⁹. Sin embargo, esta posibilidad suele rechazarse en relación con los derechos sociales, habida cuenta de que su realización y aplicación efectiva suelen entrañar decisiones sobre el gasto público, afectándose por tanto plenamente la definición de la política presupuestaria. En consecuencia, se considera que en este ámbito encuentra el poder judicial y el Tribunal Constitucional un límite jurídico–funcional ineludible, a saber, que los órganos jurisdiccionales no están llamados a hacer política –y mucho menos política presupuestaria–.

La segunda de las vías a explorar consiste en articular algún específico remedio jurídico frente a la inacción del legislador, esto es, configurar un recurso de inconstitucionalidad por omisión¹⁰. Se trata, sin embargo, de un cauce jurisdiccional muy escasamente extendido en los países de nuestro entorno, hasta el punto de que la experiencia portuguesa es una de las pocas que pueden identificarse (art. 283 de la Constitución). Y, aun así, esta vía portuguesa muestra ciertas debilidades en su capacidad revisora de la abstención del legislador. De una parte, porque la omisión debe versar sobre una norma constitucional que contenga un verdadero “mandato impositivo de legislación”, lo que reduce el ámbito de aplicación del recurso. Y de otro lado –y sobre todo– porque el sistema portugués se rodea de cautelas para evitar que el Tribunal Constitucional actúe como legislador en fase de iniciativa: Así, la Sentencia que declara la omisión legislativa se limita a verificar el incumplimiento y dar conocimiento de la inconstitucionalidad por omisión al órgano competente; de tal modo que no hay más sanción que una “recomendación” para que se proceda a la concreción legislativa.

En resumidas cuentas, la realización efectiva de los derechos sociales encuentra un primer –y difícilmente esquivable– obstáculo en la propia inacción del legislador. Pero, dando un paso más, aun cuando el legislador decida intervenir, no puede sino reconocerse el carácter difícilmente justiciable de las

⁹ Véase, por ejemplo, la STC 15/1982 en relación con el derecho a la objeción de conciencia.

¹⁰ Sobre el particular, véase Beatriz González Moreno, *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 215 y ss.

leyes que desarrollan o inciden en los derechos sociales –dada la amplia libertad de configuración que las normas constitucionales que los consagran permiten al legislador–. Con todo, como es obvio, las posibilidades revisoras de su constitucionalidad existen.

En este sentido, hay una amplia –y sólida– corriente doctrinal que considera constitucionalmente inadmisibles las regresiones en el nivel de protección alcanzado por los derechos sociales. Ya Konrad Hesse se refirió a la “irreversibilidad de las conquistas sociales”, aunque su posición ha de enmarcarse en el contexto de la Ley Fundamental de Bonn si se pretende valorarla de un modo cabal: La Constitución alemana incorpora la cláusula del Estado social, pero a diferencia del constitucionalismo latino (Italia, Portugal, España) no contiene un catálogo de derechos sociales, de tal suerte que el margen de libertad del que goza el legislado al respecto es prácticamente total. Por eso, según Hesse, una vez que el legislador ha reconocido y precisado determinadas conquistas sociales, éstas no quedan a la entera disposición del legislador futuro, si bien la protección sólo alcanza al “núcleo esencial” de dichas conquistas sociales.

Esta tesis de la prohibición de las regresiones se ha abierto paso, de algún modo, en contados órganos jurisdiccionales. Descuella, muy probablemente, en este ámbito el Tribunal Constitucional portugués, que en alguna ocasión ha reconocido la existencia de “cláusulas de prohibición de evolución reaccionaria o de retroceso social”, llegando, en la Sentencia 39/1984, a declarar la inconstitucionalidad del Decreto–Ley que había dejado sin efecto una parte de la Ley 56/1979, creadora del Servicio Nacional de Salud. Por su parte, en la doctrina española no han faltado voces que apuntan a esta dirección¹¹. Así, López Guerra ha sostenido que la Constitución se inclina por la irreversibilidad de las medidas de progreso social (seguridad social, legislación laboral, etc.), de tal modo que sólo pueden modificarse a favor de los afectados¹²; o, en opinión de Cobreros Mendazona, sería inconstitucional la ley que tuviera como objetivo suprimir directamente, sin contraprestación, alguna de las conquistas sociales¹³. Pues bien, cualquiera que sea la posición que se sosten-

¹¹ Sobre la constitucionalidad de los posibles retrocesos del Estado social, José Luis Cascajo Castro, *La tutela constitucional de los derechos sociales*, CEC, Madrid, 1988, pág. 42 y ss.

¹² López Guerra/Jorge de Esteban, *El régimen constitucional español*, vol. I, Labor, Barcelona, 1983, pág. 348.

¹³ “Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios rectores de la política social y económica”, *RVAP*, núm. 19, 1987, pág. 42.

ga al respecto, a nadie se le ocultan las dificultades que encierra fundamentar jurídicamente severas restricciones al margen de libertad de configuración política propia del legislador en materia de derechos sociales, a menos que puedan identificarse en el texto constitucional (o estatutario) claras indicaciones sobre el particular.

Con todo, no puede tampoco soslayarse que la tesis de la “prohibición de regresividad” encuentra asimismo apoyos en alguno de los Tratados internacionales ratificados por España en materia de derechos, concretamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 2.1 establece que los Estados signatarios se comprometen a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Y es que, en efecto, de la mención a la realización progresiva de tales derechos se ha inferido cierta obligación de “no regresividad”, de tal suerte que la derogación o la reducción del nivel de protección de los derechos podría considerarse contrario al compromiso asumido en dicho Pacto. De hecho, varias Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen expresamente que las medidas regresivas pueden ser, *prima facie*, lesivas del Pacto. No es de extrañar, pues, con esta base internacional, que se haya sostenido que las medidas regresivas en la protección de los derechos sociales, como mínimo, vendrían a invertir la carga de la argumentación en los procesos de constitucionalidad: las mismas serían, en principio, sospechosas de incurrir en inconstitucionalidad, por lo que habrán de ser los poderes públicos que decidieron su adopción los que tendrían que argumentar y probar su adecuación al orden constitucional¹⁴.

Posiblemente, ésta sea una vía adecuada para explorar las posibilidades del control de constitucionalidad de las leyes reguladoras de los derechos sociales. Pero la vinculación efectiva del legislador a los derechos sociales puede proyectarse de otras formas. Así, el legislador sectorial no puede adoptar decisiones que vayan frontalmente contra los derechos o principios sociales constitucionalmente reconocidos, pudiendo, en consecuencia, declararse la inconstitucionalidad de la ley por este motivo. Así se desprende de la STC

¹⁴ Véase al respecto Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, pág. 92 y ss.

45/1989, que consideró inconstitucional la obligación de tributación conjunta por IRPF arguyendo, entre otros extremos, que toda norma que incida sobre la vida familiar debe ser respetuosa con la concepción de ésta que se infiere de la Constitución (art. 39.1). Igualmente el principio de igualdad abre otra vía para efectuar un efectivo control de la acción del legislador en materia de derechos sociales, pues, por amplio que sea su margen de libertad de configuración política, deberá necesariamente atender a sus exigencias a la hora de definir el alcance y la específica concretización de tales derechos¹⁵.

Pues bien, recapitulando cuanto se lleva dicho, a diferencia de los clásicos derechos de libertad, los derechos sociales de prestación se caracterizan: 1º) por requerir la intervención del legislador al objeto de que proceda a la concretización de específicos derechos subjetivos –ahora sí– accionables directamente ante los Tribunales; y 2º) por permitir una amplia libertad de configuración política en lo concerniente a la delimitación de su contenido y alcance, lo que obviamente no deja de repercutir en la capacidad e intensidad revisora del juez constitucional. Características que, en línea de principio, parecen reflejarse de modo ejemplar en la Constitución: En contraste con los tradicionales derechos fundamentales –éstos sí vinculantes directamente para todos los poderes públicos (art. 53.1 CE)–, los derechos y principios sociales contenidos en el Capítulo III del Título Primero de la Constitución “sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen” (art. 53.3). Y mientras que para los primeros la garantía del contenido esencial se configura como un límite inescusable de la libertad de configuración del legislador (art. 53.1), cuando de los principios del Capítulo III se trata sólo se prevé que “informarán la legislación positiva” (art. 53.3).

Por lo demás, en el plano técnico jurídico, es muy difícil no percibir como potencialmente distorsionador todo *exceso garantista* en materia de derechos sociales de prestación. Así es; muy probablemente la bienintencionada pretensión de proyectar a los reiterados derechos las garantías de los derechos de libertad no conduzca más que a una profunda melancolía o –lo que es peor– a la propia desvirtuación del entero sistema de protección de los derechos, al no poder sino concluirse reconociendo su imposible aplicación a los derechos de prestación. Algunos ejemplos tomados del propio texto constitucional servirán para ilustrarlo. Pues, en efecto, el constituyente quiso ubicar en el mismo

¹⁵ Consúltese, por ejemplo, la STC 103/1983 a propósito de la limitación del otorgamiento de pensiones a las viudas en detrimento de los viudos.

núcleo duro de los derechos fundamentales (Sección primera del Capítulo II del Título Primero) a algunos de neto carácter prestacional, que pasaban así *prima facie* a disfrutar, además de la vinculación inmediata a los poderes públicos y de la garantía del contenido esencial, de la protección de los recursos de amparo judicial y constitucional (art. 53.2). Así, el art. 25.2 CE reconoce a los reclusos el “derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social”; mientras que el art. 27 CE dispone que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita (4), establece que los “poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación” (5) e impone a los poderes públicos que ayuden “a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca” (9).

El constituyente vino, así, con la inclusión de estos compromisos prestacionales del Estado en la Sección Primera del Capítulo II del Título I, a acuñar una singular categoría de *derechos fundamentales de prestación*, a la cual, sin embargo, habría inevitablemente de negarse una de las notas esenciales de la *fundamentalidad* de los derechos, a saber, el reconocimiento de derechos subjetivos directamente alegables ante los Tribunales con base única y exclusivamente en el texto constitucional¹⁶. A esta conclusión necesariamente ha llegado el Tribunal Constitucional cuando se ha alegado vía amparo la vulneración de alguno de los citados *derechos fundamentales de prestación*. Así, por lo que hace al derecho al trabajo remunerado y a los beneficios de la Seguridad Social de los reclusos¹⁷, ya en el ATC 256/1988 se señaló que eran “derechos de aplicación progresiva”, de tal suerte que su “efectividad se encuentra en función de los medios que la Administración Penitenciaria tenga en cada momento, no pudiendo, por tanto, ser exigidos en su totalidad de forma inmediata, siempre que realmente exista imposibilidad material de satisfacerlos”. Y en el ATC 95/1989 se abundaría en esta idea, al afirmarse que tales derechos “alcanzan relevancia constitucional únicamente si se acredita que en el centro penitenciario en el que se cumpla la condena existe puesto de trabajo a cuya adjudicación se tenga derecho dentro del orden de prelación establecido –el

¹⁶ A propósito de estos *derechos fundamentales de prestación* afirmaría José Ramón Cossío Díaz: “... el derecho fundamental se prevé desde la Constitución y desde ahí genera todos sus efectos, pero no así el derecho subjetivo otorgado respecto del derecho fundamental, toda vez que éste habrá de esperar a que su objeto específico quede determinado por ley” (*Estado social y derechos de prestación*, CEC, Madrid, 1989, pág. 89).

¹⁷ Un análisis de la jurisprudencia constitucional recaída al respecto ofrece José Ignacio Martínez Estay en *Jurisprudencia Constitucional Española sobre Derechos Sociales*, Cedecs, Barcelona, 1997, pág. 176 y ss.

cual no podrá ser arbitrario o discriminatorio...”. Por su parte, en la STC 172/1989 se argumentó que, a la hora de determinar la aplicabilidad de los derechos que nos ocupan, no bastaba con atender su ubicación sistemática, sino que era preciso tomar en consideración su naturaleza propia de derechos prestacionales (FJ 2º); de ahí que debiera catalogarse el derecho de los reclusos a un trabajo remunerado como “un derecho de aplicación progresiva, cuya efectividad se encuentra condicionada a los medios de que disponga la Administración en cada momento, no pudiendo pretenderse, conforme a su naturaleza, su total exigencia de forma inmediata” (FJ 3º)¹⁸. En suma, el *peso* de lo realmente posible no deja de imponer sus exigencias: pese al art. 53.1 y 2 CE, no es dable reconocer en la práctica la aplicabilidad inmediata de los derechos de los reclusos a los que nos venimos refiriendo.

Una suerte similar –como no podía ser de otra manera– ha corrido en la jurisprudencia el art. 27.9 CE, aunque en este caso, a diferencia del art. 25.2 CE, antes que consagrar un derecho, la norma adopta la forma de un mandato impositivo de legislación. De ahí que ya la STC 86/1985 afirmarse que dicho art. 27.9 CE no supone *per se* “un derecho subjetivo a la prestación pública”, puesto que es de la ley “de la que nacerá, con los requisitos y condiciones que en la misma se establezcan, la posibilidad de instar dichas ayudas y el correlativo deber de las administraciones públicas de dispensarlas” (FJ 3º). Dicho lo cual, el Tribunal Constitucional no pudo dejar de reconocer –acorde con su naturaleza prestacional– un amplio margen de libertad de conformación política del legislador en la configuración del derecho de los centros docentes a recibir ayudas públicas. En efecto, se proseguiría en ese fundamento jurídico decimotercero, no sería inconstitucional que el legislador, “del modo que considere más oportuno en uso de su libertad de configuración, atienda, entre otras posibles circunstancias, a las condiciones sociales y económicas de los destinatarios finales de la educación a la hora de señalar a la Administración las pautas y criterios con arreglo a los cuales habrán de dispensarse las ayudas en cuestión”. En definitiva, concluiría ese mismo fundamento jurídico, no puede afirmarse que exista constitucionalmente “un deber de ayudar a todos y cada uno de los centros docentes, sólo por el hecho de serlo, pues la Ley puede y debe condicionar tal ayuda...”.

Creo que estas referencias jurisprudenciales bastarán para alertar de las indeseables consecuencias que puede acarrear un exceso de *optimismo garan-*

¹⁸ En esta línea, por ejemplo, STC 17/1993.

tista en materia de derechos de prestación: la pura y simple inaplicación de las garantías que sean de imposible realización en la práctica, con la subsiguiente erosión de la fuerza normativa del sistema de protección en su conjunto.

No parece, sin embargo, que el nuevo texto estatutario esté llamado a generar esta suerte de distorsiones del sistema de garantías. De una parte, porque en lo que concierne a los principios rectores de las políticas públicas¹⁹, el Estatuto asume el mismo esquema garantista adoptado por la Constitución respecto de los principios rectores de la política económica y social del Capítulo III del Título I: “El reconocimiento y protección de los principios rectores de las políticas públicas –dice el art. 40.1 del Estatuto– informarán 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”. Si acaso, se aprecia la intención del estatuyente de fortalecer la efectividad jurídica de los mismos añadiendo un inciso no previsto en el texto constitucional, aunque la incorporación al mismo de la cláusula “en su caso” merma obviamente, de modo sustancial, esa pretendida finalidad: “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” (art. 40.1).

Y, de otra parte, porque tampoco parece que las garantías que rodean a los derechos del Capítulo II del Título I del Estatuto vayan a plantear problemas de esta índole, por más que formalmente se eleve a la categoría de “verdaderos derechos” algunos que sólo tienen la consideración en la Constitución de principios rectores de la política social y económica (salud, vivienda, medio ambiente...). Y es que, en efecto, por más que se predique de todos los derechos del Capítulo II su vinculación a los poderes públicos andaluces, y se explicita la obligada sujeción del legislador a su contenido, se deja siempre a salvo la libertad de conformación política que éste ha de gozar en lo relativo a la determinación de su vertiente prestacional, que es obviamente –como hemos visto– la que resulta de difícil aplicabilidad inmediata con la única base de la norma que reconoce al derecho en cuestión. Así se desprende de los es-

¹⁹ Los veinticinco principios rectores mencionados en el art. 37.1 del Estatuto configuran un heteróclito grupo, que abarca desde la prestación de unos servicios públicos de calidad a la protección civil en situaciones de emergencia, catástrofe y calamidad públicas, pasando por la lucha contra el sexismo, el uso de la lengua de signos o la atención a las víctimas de los delitos.

pecíficos preceptos estatutarios que consagran los respectivos derechos, puesto que suelen expresamente enmarcar el alcance de su contenido prestacional “en los términos que establezcan las leyes” u otra fórmula de semejante tenor (arts. 18, 19, 22.4, 23.2, 24, etc.)²⁰. Y ésta es, igualmente, la conclusión que cabe inferir con alcance general del art. 38 del Estatuto, que pone de manifiesto el mayor margen de maniobra del que disfruta el legislador al determinar la vertiente prestacional de los derechos:

“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”

Manuel Medina Guerrero

²⁰ Sólo en contadas ocasiones un derecho de contenido prestacional se garantiza directa e inmediatamente en el propio Estatuto, como sucede con los vinculados con la enseñanza obligatoria (art. 21.4: “Se garantiza la gratuidad de la enseñanza en los niveles obligatorios y, en los términos que establezca la ley, en la educación infantil”; art. 21.5: “Se garantiza la gratuidad de los libros de texto en la enseñanza obligatoria en los centros sostenidos con fondos públicos”).

DOCUMENTOS

La calidad de los servicios públicos en la Administración Pública Española

*Víctor Manteca Valdelande*¹

Doctor en Derecho

1. CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES

Como cuestión previa podemos apuntar que se denomina calidad a cualquier función o característica de un producto o servicio que sea necesaria, bien para satisfacer las necesidades del cliente o usuario o para alcanzar la aptitud que requiere su utilización. Entre las propiedades que pueden caracterizar la calidad pueden mencionarse la accesibilidad, la confianza, la precisión, la cortesía, la efectividad, la seguridad, etc. y son estas características y son ellas las que deben especificarse al definir el producto o servicio y las que deben controlarse, garantizarse, mejorarse y en su caso demostrarse.

Gestionar la calidad en una organización implica llevar a cabo todas las tareas inherentes a la consolidación de la organización que garantice la calidad de sus productos. Por ello, la calidad nunca es resultado de casualidad sino de un actividad programada y una voluntad clara de mejorar puesta en marcha en varios aspectos como la definición de una estrategia de calidad, el reconocimiento del cliente como el factor clave de la organización, la importancia del factor humano como eje del cambio contar en todo momento con la innovación tecnológica y además enmarcarlo todo ello en un a cultura de incorporación permanente de nuevos retos que además esté sustentada en la participación y en un ambiente que propicie la creatividad.

Gestionar la calidad en organización supone identificar los productos que deben ser ofrecidos en función de la demanda constatada, determinar las causas y efectos de las nuevas posibilidades del mercado y organizar un siste-

¹ El autor es Evaluador de la Calidad de Organizaciones Públicas por el Club de Calidad y el INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y ha sido Inspector de Servicios en la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

ma de garantía de calidad a través de diversos instrumentos como manuales de calidad, procesos e instrucciones, registros y estadísticas, auditorías internas y capacitación de equipos.

La gestión de la calidad puede explicarse y aplicarse siguiendo tres posibles enfoques bastante diferentes:

- a) El más tradicional consiste en continuar los que hasta el presente haya salido bien. Es un punto de vista que confía en la continuidad del presente y no ve la necesidad de organizarse para el cambio, solo ve compradores no clientes o ciudadanos.
- b) El enfoque normativo reconoce la conveniencia de adoptar normas voluntarias para mejorar la organización y así asegurar la satisfacción de los clientes, admite la posibilidad de cambiar la realidad y atribuye responsabilidad a todos los segmentos de la organización en la calidad final del producto o servicio ofrecido.
- c) El enfoque de calidad total considera que es imprescindible cambiar la cultura en la organización para que todos sus integrantes incluso los proveedores se involucren en las mejoras de prácticas y procesos, diferencia entre clientes externos e internos y da la mayor importancia a los recursos humanos.

La Calidad total, término derivado de la expresión en inglés *Total Quality Management*, es una estrategia de gestión, o dicho de otro modo, una forma de gestionar cualquier tipo de organizaciones. Su propósito consiste en satisfacer de manera equilibrada a todos los agentes que intervienen en la organización clientes o usuarios, empleados y a toda la sociedad.

Es un tipo de estrategia compuesta por tres grandes grupos de elementos: los principios, los modelos y las metodologías.

Los Principios de la calidad total son conceptos de aplicación a todo tipo de organizaciones públicas o privadas y son dinámicas pues su contenido evoluciona y se matiza con el tiempo. Son los siguientes:

- Orientación hacia los clientes o usuarios: la organización trabaja en la búsqueda de satisfacción de sus clientes tanto externos como interno (otras personas o departamentos de su organización).
- Relaciones de asociación con proveedores basada en la confianza.
- Desarrollo y capacidad para involucrar a personas.

- Mejora continua e innovación.
- Responsabilidad social de la organización.
- Orientación a los resultados.

Los principios estructurados e interrelacionados dan lugar a los modelos de calidad Total que vienen a ser herramientas para la organización puesto que establecen todos los aspectos que deben contemplarse para poder gestionar la organización y además son modelos de evaluación que permiten detectar los avances y realizar ejercicios de autoevaluación o evaluaciones externas.

El modelo Europeo de Gestión de la Calidad Total consta de dos portes:

- a) Los nueve criterios que definen las áreas sobre las cuales debe realizarse la reflexión o el análisis.
- b) Las tablas de puntuación que permiten evaluar el grado de eficacia en cada área y situar la organización en un punto determinado del camino hacia la excelencia.

2). SISTEMAS DE CALIDAD

Un Sistema de calidad puede definirse como el conjunto de estructuras de organización, de responsabilidades, procedimientos y recursos que se establecen para llevar a cabo la gestión de la calidad.

Cualquier sistema de calidad resulta condicionado por cuatro tipos de factores:

- a) La organización con la que cuenta, pues un sistema de calidad no se concibe como algo separado del resto de la organización.
- b) Exigencias del mercado o de los usuarios: un tipo de usuario con un grado de cultura cada vez más alto, con mayor información y conciencia de sus derechos, exige al profesional que presta los servicios, cada vez más explicaciones acerca del funcionamiento del servicio y de los resultados, explicaciones comprensivas en cuanto a las opiniones, estimaciones y responsabilidad.
- c) El producto o servicio que se ofrece.
- d) Los medios o recursos con los que se cuenta: para ello hay que conocer el punto de partida, que recursos posee la organización (internos y externos) y los que está en condiciones de emplear.

Los sistemas de calidad pueden estar enfocados tanto a uno de los objetivos de la calidad de la organización como a todos, por ejemplo, pueden ser específicos de un proyecto o pueden estar limitados al control de calidad, pueden incluir programas de mejora de calidad o abarcar la calidad total, pero en cualquier caso es indiscutible que proporcionan importantes beneficios a las organizaciones en que se implanta, entre ellos los siguientes:

- a) Establecer mecanismos que aseguren el cumplimiento de los compromisos establecidos con los clientes y evitando situaciones abusivas.
- b) Constituyen un importante instrumento de comunicación pues los estándares de calidad deben expresar tanto el estado como la valoración de la opinión pública sobre el desarrollo y resultados del servicio.
- c) La seguridad de obtener retroalimentación a los proveedores de servicios para favorecer la mejora e intensidad de los programas.
- d) Garantizar el mantenimiento de los beneficios conseguidos.

Sin embargo, en la práctica de empresas y organizaciones, se ponen de manifiesto dos tipos de inconvenientes unos derivados de la implantación: actividades, costes y resultados que antes no había (la implantación de un sistema de calidad exige una dedicación de tiempo adicional especialmente difícil de conseguir para todo tipo de directivos, aún los desocupados, salvo que por formación o funciones dispongan de una correcta mentalización o clara visión de su utilidad estratégica) y otros inconvenientes que no se resuelven con la implantación del sistema de calidad.

Para lograr una mínima normalización en un conjunto de organizaciones similares como puede ser el entramado institucional de las Administraciones Públicas es importante utilizar un modelo común a todas ellas para ello pueden llevarse a cabo dos clases de modelos de calidad, los sistemas de gestión de calidad previamente normalizados, por ejemplo las normas ISO y los modelos de evaluación por ejemplo el Modelo de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) que examinamos seguidamente.

3). SISTEMAS NORMALIZADOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

El aseguramiento de la calidad puede definirse como el conjunto de acciones planificadas y sistemáticas que son precisas para proporcionar la confianza adecuada en que un producto o servicio satisfará los requisitos espera-

dos sobre su calidad. Por ello es preciso contar con un sistema adecuado y dotado de medios necesarios para asegurar la confianza de que con él se satisfacen los requisitos y exigencias de calidad. Este enfoque debe referirse, necesariamente, a todas las actividades de la organización.

La implantación y medida de la calidad en empresas de servicios se basa en principios de gestión desarrollados por las normas ISO-9000, que se refieren a la garantía y gestión de la calidad y a las pautas para su utilización.

Con un origen en la Administración militar, posteriormente fueron adaptadas y asumidas por la Internacional *Organization for Standardization* (ISO) reagrupándolas en diferentes series temáticas y en 1987 la Comunidad Europea puso de manifiesto la necesidad de aproximación técnica de las empresas europeas para la implantación del mercado libre adoptándose por el Centro Europeo de Normalización (CEN) las normas ISO-9000 como referencia para la certificación de los sistemas de calidad. Además el CEN decidió que las especificaciones de producto debían ser armonizadas y creó la marca CE, que indica que un producto se fabrica de acuerdo con los requisitos específicos en materia de salud, seguridad, medio ambiente y protección del consumidor. Se trata de una marca que se ha convertido en un requisito para todos los productos sujetos a directivas de la Unión Europea o de legislaciones nacionales.

En España las normas son UNE-EN-ISO y el organismo encargado de la normalización y certificación es la Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR), entidad creada en 1986 como única entidad acreditada en España para llevar a cabo actividades de normalización y certificación, es una entidad, de naturaleza privada, sin ánimo de lucro y de ámbito nacional que tienen personalidad jurídica y capacidad de obrar.

Los fines generales de la normalización son los siguientes:

- a) Simplificación, pues por medio de la normalización se pretenden controlar, unificar y simplificar productos y procesos.
- b) Comunicación, pues las normas que se definen deben tener en cuenta los intereses de todas las partes incluidas en la producción y el consumo del producto o servicio.
- c) Economía en la producción, pues a través de la racionalización y optimización de los procesos productivos se trata de lograr la compatibilidad entre los aspectos técnicos de las normas y las ventajas económicas para el productor y consumidor.

- d) Seguridad, protección de la salud, pues casi todas las normas que afectan a la seguridad a la salud y a la protección del medio ambiente adquieren finalmente obligatoriedad mediante la inclusión en las leyes positivas.
- e) Protección de los intereses del consumidor, y en la medida en que éste tome conciencia de que un bien normalizado guarda relación con su calidad, el objetivo será cumplido.
- f) Eliminación de barreras comerciales pues la existencia, conocimiento y aplicación de normas facilita el comercio, en tanto en cuanto los productos se ajusten a normas nacionales o internacionales de aceptación general.

Además las normas ISO tienen como objetivos establecer diferencias y relaciones entre los diferentes conceptos relativos a la calidad y establecer directrices para escoger y utilizar el resto de normas de calidad. La norma ISO-9000 establece que los objetivos a alcanzar por cualquier organización son los siguientes:

- a) Conseguir mantener la calidad real del producto o servicio.
- b) Ofrecer a su propia dirección la confianza de que se obtiene y mantienen la calidad deseada.
- c) Ofrecer al cliente la confianza de que se está obteniendo, o que será conseguida, la calidad deseada en el producto suministrado o servicio prestado.

En definitiva, ISO-9001 9002 y 9003 es un conjunto ordenado de estándares que especifican las recomendaciones y requisitos para el diseño y valoración de un sistema de gestión, con el propósito de asegurar que la organización proporcione productos o servicios que satisfagan los requisitos especificados. Hay que destacar que las ISO-9000 no es un estándar de producto. No contiene ningún requisito con el cual un producto o servicio tenga que cumplir, los requerimientos o recomendaciones se aplican a las organizaciones que suministran el producto o servicio y por ello afectan a la forma en que los productos o servicios se diseñan, fabrican, instalan o se prestan.

En resumen este modelo pretende garantizar que la organización cuenta con políticas y procedimientos adecuados para satisfacer las expectativas de sus clientes y se articula a través de los siguientes elementos:

- A. Sistema de gestión de calidad: que cuenta con requisitos generales y de documentación.

- B. Responsabilidad de la dirección que incluye un compromiso de dirección, un enfoque al cliente, una política de calidad, una planificación, administración y una fase de revisión.
- C. Gestión de los recursos que cubra los aspectos del suministro de materiales, los recursos humanos, la infraestructura y que tienda a crear un ambiente de trabajo adecuado.
- D. Realización del producto que incluye la planificación de los procesos de realización, aquellas que se relacionan con los clientes, el diseño, las compras las operaciones de producción y servicios y el control.
- E. Medición análisis y mejora que incluye las acciones de planificación, medición, seguimiento control, análisis y mejora.
- F. Modelo muy utilizado en el sector empresarial como medio para asegurar la calidad de bienes y servicios y como desarrollo a proveedores al exigirles su cumplimiento conforme a las normas citadas se lleva a la práctica a través de instrumentos como el manual de la calidad, el de procedimientos, el de registros, además de otra documentación de apoyo y sobre todo el certificado de conformidad de las normas ISO que constituye el sello de calidad.

Las normas ISO pretenden colmar los tres órdenes de necesidades que surgen cuando se establece un sistema de calidad:

- A) Resolver las dudas conceptuales que se plantean describiendo un conjunto básico de elementos con los que puede implantarse un sistema de calidad. La norma ISO-9004 establece las directrices generales para la gestión de la calidad y los elementos que forman un sistema.
 - B) Las normas ISO-9000 contemplan tres modelos de garantía de la calidad:
 - a) ISO-9001 son un modelo para el aseguramiento de la calidad en el diseño, desarrollo, producción, instalación y servicios postventa. Se reserva a empresas y organizaciones que incluyan en su actividad el diseño y desarrollo de sus servicios.
 - b) ISO-9002 constituyen un modelo para el aseguramiento de la calidad en la producción, instalación y servicio postventa.
 - c) ISO-9003 son un modelo para aseguramiento de la calidad en la inspección y ensayos finales.
- La norma ISO-9001 abarca las otras dos al ser la más completa y se aplica a las organizaciones que llevan a cabo actividades de diseño, desarrollo producción y servicios postventa, la normas ISO-9002 no contiene actividad de diseño y la ISO-9003 se limita a las actividades

de control y se basa en tres aspectos: a) todo debe estar documentado; b) todo lo documentado debe ser implantado y c) todo lo implantado debe ser mantenido a través de un sistema de auditorías internas. Sin embargo el modelos ISO-9003 no incluye auditorías internas de calidad lo cual implica que el modelo no está sujeto a mantenimiento por ello apenas tiene aplicación.

- C) La implantación de un sistema de calidad requiere ampliar diferentes aspectos para mayor comprensión. El tercer grupo son de consulta y amplían los aspectos definidos con insuficiencia o ambigüedad en los modelos definidos por las normas anteriores.

Con todo, los sistemas ISO exigen que todas las actividades de gestión se documenten, desarrollen y su cumplimiento se revise, entre la documentación exigida podemos mencionar:

- El manual de la calidad, que es el documento que resume las disposiciones adoptadas para garantizar y gestionar la calidad (una descripción de la organización incluyendo medios y medidas adoptadas para garantizar y gestionar la calidad) Tiene como objetivo informar al personal y a los clientes o usuarios sobre el sistema de calidad.
- Los procedimientos plasmados en documentos que responden a varias cuestiones: ¿Quién hace que?, ¿Cuándo se realiza la actividad? Un procedimiento se genera para que las personas tengan rumbo u objetivo en la ejecución de una actividad particular.
- Las instrucciones de trabajo cuyo contenido responde a la cuestión: ¿Cómo se hace el trabajo?
- Los registros cuya razón de ser es dar fe que el sistema está implantado con eficacia.

4) INCONVENIENTES Y VENTAJAS DE LAS NORMAS ISO 9000

Las normas ISO.9000 son normas que aseguran la calidad de productos y servicios en lo que se refiere a garantizar niveles uniformes y estables pero no abordan una cuestión esencial como es la eficacia de la propia organización que suministra los servicios, además se han constatado dificultades para su aplicación en el sector de servicios pues tienen una orientación principalmente fabril y de manufacturas.

Por otra parte estas normas constituyen un lenguaje común en materia de calidad y pueden adaptarse a cualquier tipo de empresa, además las organiza-

ciones que las han adoptado han disminuido los costes de producción y han mejorado la gestión y el diseño y para los usuarios se han registrado aumentos de los niveles de calidad y seguridad en los productos y servicios.

5). LA CERTIFICACIÓN

La certificación de conformidad es la manifestación por un tercero ajeno a la organización mediante la cual se establece un cierto nivel satisfactorio de confianza en que los productos, procesos o servicios debidamente identificados, cumplen las exigencias normativas y técnicas determinadas.

Certificar un producto es someterlo de forma voluntaria a un dictamen de un organismo cualificado, mediante superación de una serie de pruebas y comprobaciones que demuestran que cumple con una serie de cláusulas contractuales o compromisos previamente establecidos con los clientes, usuarios (consumidores u opinión pública). Con este mismo criterio se expresa el concepto acuñado por AENOR para quien la certificación es la acción de acreditar, por medio de un documento fiable, emitido por un organismo autorizado, que un determinado producto o servicio cumple con los requisitos o exigencias definidas por una norma o especificación técnica.

Suele hacerse diferencia entre el concepto descrito de certificar y el de homologar un producto que es someterlo, no voluntariamente sino por obligación legal, al dictamen de un organismo cualificado l concepto que comprueba si éste cumple con las normas establecidas.

Cuando se llevan a cabo estas comprobaciones después de una auditoria y se comprueba que los procedimientos de la organización cumplen las normas de calidad, por parte de un organismo externo, la organización recibe un certificado.

El trámite de certificación consiste en varias fases:

- La organización desarrolla un manual de calidad que describe la estructura organizacional y la política de calidad.
- Después se establece un manual de procedimientos donde se presentan procedimientos de acuerdo los objetivos requeridos.
- Un documento final contiene instrucciones de trabajo para tareas específicas.

AENOR ha definido los diferentes sistemas de certificación de acuerdo con los normas ISO-9000 entre los que cabe destacar tres:

- a) La certificación de productos que certifica que un producto se ajusta a determinadas normas ISO definiendo las características de seguridad y aptitud a la función de dicho producto.
- b) La certificación de personal para la cual se exigen unos conocimientos y destrezas según el trabajo que se deba desarrollar la persona concreta.
- c) La certificación de los sistemas de aseguramiento de calidad también denominado certificación de registro de empresa, que tienen por objeto identificar la conformidad del sistema de aseguramiento de calidad de una empresa, respecto de los requisitos contenidos en las normas ISO-9000.

Ahora bien el verdadero objetivo del desarrollo de un sistema de calidad no puede reducirse a la obtención de un simple papel, la orientación adecuada debe encuadrarse en un ciclo de mejora continuada, por ello desde los órganos directivos de la organización debe fomentarse el desarrollo de un proceso de mejora permanente, orientado a todas las áreas de actividad. Por ello debe quedar claro que si bien la certificación es un elemento de suma utilidad, para garantizar el logro de la competitividad debe orientarse la organización hacia un proceso de mejora permanente y continuada para lo cual la certificación puede ser un primer paso.

Los objetivos más importantes de la certificación de calidad cuando se lleva a cabo voluntariamente son los siguientes:

- a) Satisfacer a clientes, que precisan asegurarse que reciben lo que les han prometido.
- b) Que sea posible proporcionar al cliente un registro del suministrador de productos o prestador de servicios que permita mostrar, fácil y fehacientemente, los aspectos concernientes a la efectividad del sistema de gestión de calidad en su organización., sanos y adecuados para su uso.
- c) Estimular al productor a que eleve la calidad del producto, al menos hasta el nivel especificado en las normas de referencia.
- d) Promover la mejora del sistema de calidad en la empresa.
- e) Proteger al consumidor de los productos, garantizando que éstos son seguros.
- f) Facilitar el uso o la adquisición al usuario o consumidor.

Entre las ventajas más citadas de seguir un sistema de certificación se encuentran las siguientes:

- La empresa u organización será incluida en un registro de organismos de calidad.
- Si mantienen el registro durante un periodo superior a tres años habrá demostrado su seriedad respecto de la calidad.
- Demostrar que la empresa u organización tiene implantado un sistema de aseguramiento de la calidad para los servicios o productos que ofrece.
- Cimentación para llegar a metas superiores.
- Aumento de la confianza de sus compradores.
- Obtener una certificación es un objetivo concreto y puede tener un efecto movilizador.
- Una vez obtenida la certificación puede usarse como instrumento de marketing por la propia organización, pues el desarrollo de un sistema que garantice la calidad hace tiempo que es una exigencia del mercado y de los clientes o usuarios.

También se dirigen algunas críticas al sistema de certificación, entre ellas:

- La concesión de un certificado no significa que no tenga ninguna no conformidad; significa que no se ha encontrado ninguna significativa. Tampoco significa que su sistema documentado sea perfecto y conforme.
- El proceso de certificación no lleva directamente a la mejora permanente, ni asegura que el proceso garantizado sea el mejor posible. Si la organización tienen unos fundamentos excesivamente teóricos, la implantación del sistema de calidad no conllevará necesariamente una mejora efectiva.
- El creciente número de certificados de todo tipo emitidos ha comenzado a producir ciertos riesgos de pérdida de credibilidad en las certificaciones,
- La certificación supone trabajar para los auditores de la entidad certificadora.
- También supone desaprovechar oportunidades de mejora de la calidad y competitividad buscándose sólo la certificación.
- Se mencionan elevados costes del proceso certificador y que el proceso limita la iniciativa y capacidad de innovación.

6). MODELOS DE EVALUACIÓN

Podemos definir un Modelo de Calidad Total como un conjunto de criterios agrupados en áreas o capítulos que sirven como referencia para estructurar una estrategia de calidad total en una empresa u organización o en una parte de la misma.

Todos los modelos están basados en los principios de calidad total, antes mencionados, de modo que cubren todas las áreas clave.

Aunque a través de diversas obras y publicaciones se han desarrollado modelos de calidad, incluso muchas empresas y organizaciones han llegado a definir su propio modelo de calidad sobre el que basar la implantación de la calidad total. La experiencia de las más recientes e innovadoras formas de implantar estos modelos confirma el fortalecimiento de la tendencia que apoya los modelos propios diseñados internamente por la propia organización o con cierta ayuda externa, pero en todo caso perfectamente adecuados a las características específicas de las organizaciones, lo cual no puede suponer en absoluto abandonar los modelos estándares sino más bien la utilización de dichos modelos como elemento dentro de un modelo marco construido a medida.

Hay que tener en cuenta que muchas organizaciones han logrado su objetivo de calidad aplicando algún modelo de autoevaluación basado en algún premio de calidad (premio Deming en Japón, premio Baldrige en Estados Unidos, Premio Europeo de calidad en la Unión Europea).

La idea fundamental de estos modelos estándar, es que una institución solo puede trabajar orientada a la calidad si tiene un apoyo decidido y proactivo de la dirección y además debe manifestarse en una satisfacción de los trabajadores, en los clientes o usuarios y en definitiva en la proyección de una correcta imagen social de la organización de que se trate.

El modelo de autoevaluación está fundado en la consideración de que nadie se conoce mejor de uno mismo, pero para que tenga posibilidades de éxito, la evaluación debe estar integrada en el sistema de planificación operativa y estratégica de la empresa.

El modelo de autoevaluación más utilizado en la Unión Europea es el definido por la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM) que tiene dos aspectos uno de carácter teórico que pretende el logro de la satis-

facción de todos los interesados de dentro y fuera en el entorno organizacional y otro como herramienta de gestión para el logro de la mejora continua y permanente y se compone de dos bloques, uno relativo a los agentes que examina el modo en que la organización consigue resultados analizando la aplicación del enfoque tanto de modo vertical como horizontal en todas las áreas y actividades (liderazgo, política y estrategia, gestión de personal, recursos, y procesos) y otro relativo a los resultados que se refiere a los logros conseguidos comprobando hasta que punto se han cumplido las expectativas de las actividades de la organización (satisfacción de clientes o usuarios, satisfacción del personal, impacto social y resultados del negocio – eficacia y eficiencia). Debido a su importancia dedicamos un apartado especial al examen del modelo EFQM en las Administraciones Públicas en España.

Al igual que los sistemas de aseguramiento de la calidad, también los modelos de evaluación tienen ventajas e inconvenientes. Entre las primeras, cabe mencionar, la posibilidad de comparación entre las organizaciones, se trata de una estrategia universal practicada por organizaciones de todo tipo, es un modelo pensado para establecer un plan de mejora a medio y largo plazo, permite medir la situación actual y las situaciones futuras, como inconveniente se menciona que los modelos de autoevaluación consisten en un sistema para evaluar la situación de calidad global de una organización pero no suponen mejora de la calidad.

Cualquier tipo de mejora en una organización pública o privada exige escoger una metodología concreta que resulte apropiada: análisis de expectativas de usuarios o clientes, plan de comunicación, puesta en marcha de grupos de mejora continuada, etc.

Esta cuestión es objeto de desarrollo en lo que respecta a los diferentes aspectos de la calidad total en el seno de las organizaciones públicas en España.

Hay que recordar que la Constitución dispone en su artículo 103 que la Administración sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, lo cual es ratificado por la Ley 30/1992 que añade que las Administraciones Públicas se rigen en sus relaciones por el principio de cooperación y colaboración y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

Además la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) confirma que la AGE se organiza y actúa con pleno respeto al principio de legalidad y de acuerdo con los siguientes principios:

1. Principios de organización.
 - a) Jerarquía.
 - b) Descentralización funcional.
 - c) Desconcentración funcional y territorial.
 - d) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales.

2. Principios de funcionamiento.
 - a) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados.
 - b) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.
 - c) Programación y desarrollo de objetivos y control de gestión y de los resultados.
 - d) Responsabilidad por la gestión pública.
 - e) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión.
 - f) Servicios efectivo a los ciudadanos.
 - g) Objetividad y transparencia de la actuación administrativa.
 - h) Cooperación y coordinación con las otras administraciones públicas.

Pero ante todo la LOFAGE establece y regula por lo menudo en su artículo cuatro el principio de servicio a los ciudadanos disponiendo que la actuación de la Administración General del Estado debe asegurar a los ciudadanos dos cuestiones:

- a) La efectividad de sus derechos ante la Administración en sus relaciones con ésta.
- b) La mejora continuada de tramitaciones, procedimientos, servicios y prestaciones públicas de acuerdo con las directrices políticas de cada gobierno y en función de los recursos existentes.
- c) Determinar las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los grados mínimos de calidad exigibles en cada momento.

Con todo, la ley ordena a la AGE desarrollar su actividad y organizar las dependencias administrativas (especialmente las periféricas por más cercanas a los ciudadanos) de modo que:

- a) Puedan resolver sus asuntos, ser auxiliados en la redacción formal de documentos administrativos y recibir información de interés general por medios telefónicos, informáticos y telemáticos.
- b) Puedan presentar reclamaciones sin el carácter de recursos administrativos sobre el funcionamiento de las dependencias administrativas.

Además también se establece la obligación de mantener actualizadas en las unidades de información de los ministerios y a disposición de los ciudadanos, su organigrama y organismos dependientes así como las guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia.

Todos estos principios y declaraciones deben ser desarrollados y por ello tanto el concepto y definición de la calidad como la legislación establecen la necesidad de que estos principios tuvieran un desarrollo normativo que se lleva a cabo mediante el Real Decreto 951/2005 por el que se establece el Marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (AGE)².

7). MEJORA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El marco general para mejora de calidad en la Administración General del Estado AGE está formado por siete programas de calidad que son instrumentos para mejora de la calidad de los servicios públicos, y debieran servir, además de como fuente de información completa, consolidada y fiable, para la toma de decisiones y sobre todo para fomentar e incrementar la transparencia en el seno de la Administración Pública mediante la circulación de datos e informaciones y la comunicación a los representantes de los ciudadanos y a la opinión pública el grado y niveles de calidad contrastada que debiera ofrecerse y se esté ofreciendo de hecho en cada momento.

Cada subsecretario o titular de Organismos Público debe determinar el órgano o unidad que se encargará de las funciones de coordinación y seguimiento global de los programas en su respectivo ámbito ministerial.

Los programas de calidad que integran el marco son los siguientes:

² BOE núm. 211 de 3.9.2005.

- a) Programa de análisis de la demanda y de evaluación de satisfacción de los usuarios de los servicios.
- b) Programa de cartas de servicios.
- c) Programa de quejas y sugerencias.
- d) Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones.
- e) Programa de reconocimiento.
- f) Programa del observatorio de la calidad de los servicios público.

La implantación, puesta en marcha y seguimiento de estos programas corresponde a la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos así como a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad social que a través de los subsecretarios departamentales y titulares de organismos públicos llevarán a cabo las funciones de coordinación y seguimiento global de los programas en su ámbito competencial debiendo remitir todos ellos a la Secretaría General para la Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), un informe conjunto de seguimiento de estos programas de calidad, dentro del primer semestre de cada año.

Los titulares de órganos y organismos de la AGE y sus organismos Autónomas y de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social son responsables de la implantación y desarrollo de los programas a, b, c y d que deben ser coordinados por las unidades de coordinación y seguimiento designadas en cada ministerio.

Por su parte al MAP le corresponde, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (art. 15.1.c), el impulso, la coordinación y el seguimiento global de los programas que integran el marco general para la mejora de la calidad en la AGE así como la gestión de los programas e y f.

8). ANÁLISIS DE DEMANDA Y EVALUACIÓN DE SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS

Los responsables de cada departamento u organismos de la Administración debe llevar a cabo estudios para analizar la demanda y evaluar la satisfacción de los ciudadanos con respecto a la existencia, funcionamiento servicios públicos y las prestaciones a los usuarios, utilizando técnicas que evalúen los aspectos de cantidad y calidad.

Los estudios de análisis de demanda tienen por objeto la detección de necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio público, en especial los requisitos, formas y medios para acceder al mismo y los tiempos y dificultades de respuesta.

Los trabajos de evaluación de la satisfacción de los usuarios tienen por objeto la medición de la percepción que tienen éstos sobre la organización y servicios públicos.

Los estudios sobre demanda se llevarán a cabo en función de los que determine la correspondiente carta de servicios del departamento u organismos mientras que la evaluación sobre la satisfacción de los usuarios de llevarán a cabo de forma permanente a modo de un control continuada sobre el funcionamiento y del servicio y su proyección al ciudadano.

Como quiera que estos estudios y trabajos constituyen un modo de evaluación continuada de la calidad y la capacidad de mejora son considerados como una fase incluida en el funcionamiento de la organización por ello los gastos que se deriva de su realización se incluyen en los presupuestos ordinarios de los correspondientes servicios presupuestarios u organismos públicos.

La administración debe utilizar, para el diseño de los trabajos de investigación ya sean encuestas, sondeos entrevistas, etc., modelos referenciales que respeten las características y necesidades de cada organismo y incluyan la previsión de todos los aspectos relevantes para el usuario y que permitan su consolidación y la posibilidad de contraste entre el conjunto de organismos y departamentos de la AGE.

Un aspecto importante es que los resultados de investigación deben ser utilizados para el desarrollo de otros programas de calidad en especial para la elaboración y actualización de las Cartas de servicios.

9). CARTAS DE SERVICIOS: CONCEPTO Y CLASES

Las cartas de servicios son documentos que constituyen un instrumento a través del cual los órganos, organismos y entidades de la AGE informan los ciudadanos y usuarios sobre tres aspectos:

- Servicios que tienen encomendados.
- Derechos que les asisten en relación con aquellos.
- Compromisos de calidad en su presentación.

Su fundamento doctrinal se encuentra en el modelo de carta compromiso con los ciudadanos fundamentada en el reconocimiento previo de que son los ciudadanos quienes están legitimados para recibir de los organismos públicos puntual respuesta a sus necesidades inquietudes y derechos toda vez que son éstos quienes financian el sector público.

Este modelo se propone desarrollar un programa-carta de compromiso dirigido a mejorar la relación del Estado, Comunidad Autónoma o Entidad Local en cuanto prestadores de de servicios y administradores con los ciudadanos o últimos beneficiarios de la gestión de la Administración, de acuerdo con ello pretende conseguir los siguientes objetivos:

- a) Potenciar su derecho a ser escuchados.
- b) Garantizar su derecho a ser informados.
- c) Satisfacer su derecho a ser respetados.
- d) Cumplir con su derecho a recibir respuestas y soluciones.

Para todo ello en el ámbito de la relación de la Administración con los ciudadanos el programa apunta a convalidar los siguientes principios generales:

- Establecimiento de niveles de servicios.
- Información y transparencia.
- Participación.
- Cortesía e imparcialidad.
- Corrección de errores.
- Buena relación de calidad.

Las actividades del programa se sustentan en el establecimiento de estándares de calidad, en la elaboración y difusión de cartas de compromisos llamadas cartas de servicios, en el establecimiento de un sistema de quejas y mecanismos de reparación y apelaciones, en formas de participación ciudadana y de consultas y en sistemas de monitoreo de actividades y resultados del programa.

Las cartas de servicios de la Administración General del Estado deben expresar su contenido de forma clara e inteligible para todos los ciudadanos y deben estar estructuradas, al menos, en cuatro apartados que se refieran a los aspectos generales del organismo o departamento, a los compromisos de calidad a las medidas para caso de incumplimiento de estos compromisos y medidas complementarias de información que se desarrollan en una detallada enumeración legal.

Apartados de la carta de servicios:

- A) De carácter general y legal:
 - a) Datos de identificación y finalidades de la organización.
 - b) Principales servicios que presta.
 - c) Derechos concretos de los ciudadanos o usuarios en relación con los servicios.
 - d) Fórmulas de colaboración o participación de los usuarios en la mejora de los servicios.
 - e) Relación sucinta y actualizada de la normativa reguladora de las principales prestaciones y servicios
 - f) Acceso al sistema de quejas y sugerencias.

- B) De compromisos de calidad:
 - a) Niveles o estándares de calidad que se ofrecen y en cualquier caso indicando los plazos previstos para tramitación de procedimientos y para prestación de los servicios, así como los mecanismos de información y comunicación general o personalizada disponibles.
 - b) Medidas que aseguren la igualdad de género que faciliten el acceso al servicio y mejoren las condiciones de prestación.
 - c) Sistemas normalizados de gestión de la calidad, medio ambiente y prevención de riesgos laborales con los que cuente la organización.
 - d) Indicadores utilizados para evaluar la calidad y seguimiento de compromisos.

- C) Medidas de subsanación en caso de incumplimiento de compromisos declarados de acuerdo con el contenido y régimen legal del servicio:

En este aspecto cada carta de servicios debe señalar, expresamente, la manera de plantear las reclamaciones por incumplimiento de los compromisos, cuyo reconocimiento corresponderá al titular de la organización a que se refiera la carta de servicios. Esta reclamación es independiente a las que se pudieran plantear por responsabilidad patrimonial de la administración por funcionamiento de los servicios públicos.

La carta puede incluir la previsión de medidas de compensación económica por incumplimiento de compromisos de calidad siempre que se haya aprobado por el Ministerio de Economía y Hacienda.

- D) De carácter complementario que consisten en datos de acceso e información:
- a) Direcciones telefónicas, telemáticas y postales de todas las oficinas donde se prestan cada uno de los servicios relacionados debiendo indicar la forma de acceso y medios de transporte público hasta las oficinas.
 - b) Dirección postal y telefónica y telemática de la unidad operativa responsable para todo lo relacionado con la carta de servicios, incluyendo las reclamaciones por incumplimiento de compromisos.
 - c) Otros datos de interés para el ciudadano sobre la organización y los servicios.

Otra clasificación de las cartas de servicios es la que las divide en:

- a) Cartas de servicios convencionales por Departamentos u Organismos.
- b) Cartas de servicios electrónicos que son aquellos documentos mediante los cuales los Departamentos y Organismos que cuentan con estos servicios electrónicos operativos, informan a los ciudadanos sobre los servicios a los que pueden acceder electrónicamente e indican las especificaciones técnicas y uso de los compromisos de calidad en su prestación.

Cada Departamento u Organismo tienen posibilidad de elaborar o participar en varios tipos de cartas de servicios:

- a) Carta de servicios global: Carta de servicios que se refiere a todos los servicios de su competencia que un Organismo o Departamento está en disposición de ofrecer al ciudadano.
- b) Carta de servicios sectorial: Carta de servicios que tienen por objeto un servicio concreto de los diversos que gestione un Organismo o Departamento.
- c) Carta de servicios multilateral es la carta de servicios que se refiere a los servicios de varios Organismos o departamentos que a su vez puede ser global o sectorial y su elaboración se tramita de acuerdo con las normas que determine el MAP.

10). ELABORACIÓN, GESTIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA CARTA DE SERVICIOS

La elaboración, gestión y seguimiento de las cartas de servicios corresponden a los titulares de los Centros directivos unidades u organismos a los que se refiera cada carta de servicios. También les corresponde aplicar las medidas de subsanación cuando sea necesario.

Para ello cada subsecretario debe disponer de lo necesario para que los órganos del ministerio a su cargo, incluidos los organismos vinculados o dependientes, elaboren su correspondiente carta de servicios y para que lleven a cabo su actualización periódica de acuerdo con el procedimiento legal establecido. Lo cual exige una evaluación periódica de unidades para comprobar que esto se cumple con unos niveles mínimos de calidad de fondo y forma debiéndose tomar las medidas correspondientes sobre los titulares responsables en caso de incumplimiento.

Además la Secretaría General para la Administración Pública del MAP debe impulsar la implantación generalizada de cartas de servicios de dos modos: por un lado, evaluando y comprobando el grado de implantación (*iniciativa*) y por otra colaborando con los órganos y organismos que lo requieran en su elaboración (*respuesta efectiva*), pues el precepto sobre elaboración y gestión de las cartas de servicios establece un mandato taxativo de actualizar al menos cada tres años las cartas de servicios además de las necesidades de menor periodicidad, dirigido a los titulares de los organismos responsables de cada carta de servicios y a las citadas autoridades responsables de la supervisión y control de cumplimiento.

Los departamentos y organismos que cuenten con servicios electrónicos cartas de servicios que recojan estos servicios informando a los ciudadanos sobre los servicios a los que pueden acceder electrónicamente e indicando las especificaciones técnicas de uso y compromisos de calidad en su prestación.

Las cartas de servicios y sus actualizaciones son aprobadas por Resolución del Subsecretario de cada ministerio, previo informe no vinculante del MAP³, que se publica en el Boletín Oficial del Estado y además cada órgano u organismo titular de la carta debe llevar a cabo las acciones de divulgación de su

³ La inclusión en la Carta de servicios de medidas económicas de subsanación por incumplimiento de compromisos de calidad precisa informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda.

carta de servicios que estime más adecuadas debiendo garantizarse en cualquier caso que puedan ser conocidas por todos los usuarios en todas las dependencias con servicio de atención al público, además de en el servicio de atención e información al ciudadano y a través de Internet.

Además todas las cartas de servicios aprobadas deben estar disponibles en los servicios de información y atención al ciudadano del MAP (incluida la dirección de Internet: www.administracion.es) así como en las delegaciones y subdelegaciones del gobierno y direcciones insulares.

Los organismos y departamentos titulares deben llevar un sistema continuado de control de varios aspectos de su carta de servicios:

- Del grado de cumplimiento de compromisos declarados en la carta de servicios, a través de los indicadores establecidos.
- Del análisis de las reclamaciones por incumplimiento.
- De las evaluaciones de la satisfacción de los usuarios con los servicios ofrecidos en la carta.

Además los titulares de cartas de servicios de cada ministerio deben remitir dentro del primer trimestre de cada año un informe sobre el grado de cumplimiento al órgano o gabinete de coordinación y seguimiento de programas de calidad que el subsecretario del departamento haya designado, en el que deben concretarse las desviaciones y medidas correctoras adoptadas, así como las medidas de subsanación aplicadas, esta es la información que debe incorporarse al informe conjunto, referido a todo el ministerio que cada subsecretaría debe remitir anualmente al MAP.

Con todo, la Inspección General de Servicios del Departamento podrá verificar, tanto con ocasión de evaluaciones o inspecciones como de modo directo y especial, el grado de cumplimiento de los compromisos de calidad declarados en las cartas de servicios, “utilizando los procedimientos que estime convenientes” dice el Real Decreto.

Por otra parte es el propio MAP (Secretaría General para la Administración Pública) el que determina el sistema procedimental para articular un sistema de certificación de las cartas de servicios previo examen de tres parámetros:

- Rigor en la elaboración.
- Calidad de los compromisos asumidos.
- Grado de cumplimiento.

11). PRESENTACIÓN, TRAMITACIÓN Y CONTESTACIÓN DE QUEJAS Y SUGERENCIAS

La gestión de quejas y sugerencias permite a cualquier organización tomar conciencia de la opinión que tienen los usuarios por los servicios prestados, si bien a diferencia de los sistemas de medición de la satisfacción de clientes o usuarios, con la gestión de quejas y sugerencias se busca la obtención de información de carácter más cualitativo que datos cuantitativos, de este modo la gestión de quejas permite a la organización cuatro tipos de posibilidades para mejorar:

- a) Recopilar información relevante aportada por los usuarios de los servicios, escuchando sus sugerencias y atendiendo sus quejas de manera rápida y efectiva.
- b) Mejorar la atención y prestación del servicio gracias a la valoración que del mismo se hace.
- c) Recuperar la satisfacción de los clientes o usuarios de servicios que hubieran perdido algún grado de confianza en la buena prestación o en la capacidad de la organización, mediante la atención y respuesta personal de sus quejas y sugerencias.
- d) Desarrollar la capacidad del personal especializado de la organización para resolver problemas planteados por los clientes, usuarios de los servicios fomentando su implicación personal y avanzando en la búsqueda de opciones para dar solución a las quejas y sugerencias presentadas.

Todos los órganos y organismos de la Administración General del Estado deben designar una unidad responsable de la gestión de quejas y sugerencias con objeto de recoger y tramitar las manifestaciones de satisfacción de los usuarios como las iniciativas para mejorar la calidad de los servicios. Esta unidad debe ofrecer:

- Respuestas a las quejas de los ciudadanos.
- Informar de las actuaciones realizadas y medidas adoptadas.

Ante todo cada departamento u organismo debe ubicar la unidad gestora de quejas y sugerencias en lugar accesible y bien señalizado.

Los usuarios pueden formular quejas o sugerencias de modo presencial, por correo postal o por medios telemáticos.

Las quejas o sugerencias presenciales deben estar cumplimentadas en los formularios aprobados y firmadas por el interesado que puede solicitar ayuda de los funcionarios responsables.

Las presentadas por correo electrónico o por Internet deben estar suscritas con la firma electrónica del interesado.

En cualquier caso la administración debe entregar constancia de su presentación a los usuarios por el medio que hayan indicado.

A fin de identificar con mayor facilidad los motivos de queja o sugerencia, se clasifican por la Administración.

Una vez recibida la queja o sugerencia la unidad de gestión debe informar, al interesado, de las actuaciones realizadas en el plazo de veinte días hábiles, además en ese plazo la Administración puede requerir al interesado que aclare los términos de su queja o sugerencia en el plazo de diez días.

Si transcurrido el plazo establecido el ciudadano no hubiera obtenido ninguna respuesta de la administración podrá dirigirse a la Inspección General de Servicios del Ministerio correspondiente para conocer los motivos de la falta de contestación y para que dicha Inspección proponga a los órganos competentes la adopción de medidas oportunas.

Por otra parte, la aplicación de las disposiciones del Real Decreto 951/2005 implican el establecimiento de un método propio, de cada organización administrativa, para la gestión de quejas y sugerencias caracterizado por cuatro aspectos:

- a) Eficacia y agilidad que en un sentido positivo debe significar el enfoque a la obtención de resultados.
- b) Flexibilidad: que supone un mínimo grado de capacidad de adaptación a los cambios que sugieran los usuarios. La difusión de estos cambios se lleva a cabo a través de las cartas de servicios.
- c) Seguridad y documentación que supone la utilización de soportes conocidos y concretos en papel o electrónicos, consistentes en formularios, plantillas, cuestionarios, etc. Lo cual exige que la organización diseñe Formularios de fácil comprensión, relleno y posterior tratamiento; fomente la participación de los usuarios de los servicios mediante la presentación de quejas y sugerencias y sobre todo con un sentido continuado de autocritica constructiva interprete objetivamente la información obtenida.
- d) Accesibilidad a los ciudadanos mediante difusión de información adecuada del sistema de quejas y sugerencias.

Además, el sistema de quejas y sugerencias tiene otra faceta relativa a las quejas y sugerencias del personal de la propia organización cuya implantación será favorable en cuatro aspectos de la organización:

- La mejora de la gestión por procesos mediante la implicación del personal relacionado con el servicio.
- El aumento de la satisfacción general de la organización.
- La mejora de la comunicación interna.
- La detección de necesidades específicas en las personas de la organización.

La Inspección General de Servicios debe hacer el seguimiento de las quejas y sugerencias relativas a los órganos, unidades y organismos de su ámbito tanto centrales como periféricos.

El seguimiento de las quejas y sugerencias de los servicios integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno corresponde a la Inspección General de Servicios del M.A.P.

Para llevar a cabo este seguimiento cada unidad gestora que quejas y sugerencias debe remitir, durante el mes de enero de cada año, a la Inspección general de Servicios departamental un informe global sobre las mismas incluyendo una copia de las contestaciones que se hayan dado, además esta información de be adjuntarse al informe conjunto sobre seguimiento de los Programa de Calidad, que los subsecretario y titulares de organismos públicos deben remitir anualmente al MAP (Secretaría General para la Administración Pública).

Las quejas formuladas conforme a esta normativa de calidad no tienen el carácter ni los requisitos de los recursos administrativos y su presentación interrumpe los plazos establecidos en la normativa sobre recursos administrativos o judiciales.

Además la existencia o formulación de estas quejas no condiciona el ejercicio de acciones o derechos que correspondan a los que, de acuerdo con la ley, se consideren interesados en el procedimiento.

12). EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES

La evaluación permite a una organización conocer su grado de progreso en relación con la Calidad total, identificando sus puntos fuertes y áreas de mejora.

La evaluación puede ser llevada a cabo por el propio equipo directivo de la organización en cuyo caso estamos ante una autoevaluación o por un equipo autorizado de expertos externos. Es conveniente que sean los equipos directivos quienes realicen la autoevaluación, identifiquen sus áreas de mejora y actúen sobre ellas, para, más adelante, invitar a un equipo de evaluadores externos que les sirvan de contraste.

Toda autoevaluación tiene cuatro objetivos:

- Formativo y de reflexión para lo cual el equipo debe formarse en el modelo y, tomándolo como referencia, analizar como está gestionada su organización.
- De comunicación pues la autoevaluación debe ser realizada contrastando y consensuando sus valoraciones es un buen instrumento de convergencia de opiniones.
- Evaluación de la situación de la organización.
- Identificación de las áreas de mejora.

Una vez concluida la autoevaluación las siguientes fases consisten en priorizar las áreas de mejora y desplegar los planes de acción para intervenir en ellas.

13). EVALUACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA AGE

La evaluación de los órganos y organismos de la AGE se debe llevar a cabo de modo armonizado mediante un nivel mínimo o conjunto de modelos y parámetros de calidad oficialmente aprobados por el MAP sin perjuicios de los que de modo adicional o especial se apliquen en los diferentes departamentos ministeriales.

La evaluación organizacional se articula en dos escalones: autoevaluación y evaluación externa.

A) Autoevaluación

Es una actividad habitual y regular de autocontrol mediante la cual la propia organización analiza sus procesos de funcionamiento y resultados de gestión a fin de identificar los puntos fuertes y deficiencias y determinar los oportunos planes de mejora.

B) Evaluación externa

Es un proceso mediante el cual las unidades o gabinetes encargadas de coordinar los programas de calidad en su ministerio realizan un examen agregado de ámbito y extensión ministerial, a fin de optimizar los resultados de la autoevaluación y de los planes de mejora establecidos.

Este examen agregado consiste en la validación de las autoevaluaciones en curso o en la realización de evaluaciones conforme a modelos oficialmente aprobados por el MAP y llevados a cabo por la Inspección General de Servicios del Departamento que deberán servir para iniciar a las organizaciones evaluadas en la práctica de la autoevaluación.

Para llevar a cabo la autoevaluación el órgano u organismo afectado debe tomar como referencia el modelo más adecuado a su situación de entre los que estén oficialmente aprobados durante los preparativos pueden contar con el apoyo de las unidades o gabinetes encargados de la coordinación de programas de calidad en el Ministerio así como el apoyo que proporcione la Secretaría General Técnica.

Es importante que estas tareas directas de autoevaluación sean llevadas a cabo por organismos de gestión sin involucrar a los organismos de control (inspección general de servicios) en una primera fase toda vez que estos deben actuar a posteriori para evitar que se invalide disminuya la eficacia del sistema.

Las organizaciones autoevaluadas deben, consecuentemente, elaborar planes o programas de mejora y para su desarrollo puede contar con el asesoramiento de las unidades departamentales de evaluación externas al organismo evaluado (Inspección General de Servicios) a fin de identificar mejores prácticas y promover la transferencia de criterios y métodos derivados y aprendidos de las iniciativas de mejora implantadas.

Además las organizaciones deben examinar el cumplimiento de objetivos en la siguiente autorevaluación que se lleve a cabo.

Con todo corresponde a la Secretaria General para la Administración Pública del MAP coordinar y seguir el proceso de implantación, desarrollo y utilidad de las iniciativas de mejora implantadas mediante el análisis y procesamiento de contenidos a fin de poder establecer la aplicación comparativa a de los mismos entre los organismos que estime similares en esos aspectos.

14). MODELO DE EVALUACIÓN APRENDIZAJE Y MEJORA

El modelo diseñado por el Ministerio de Administraciones Públicas de evaluación, aprendizaje y mejora (modelo EVAM) permite llevara cabo, sobre la base de la identificación de puntos fuertes y áreas de mejora, un diagnóstico organizacional con metodología propia proveniente de la experiencia acumulada en los procesos de autoevaluación y modelos validados por la Administración pública, aconsejando medidas para mejorar continuada de la organización.

Los objetivos del modelo EVAM son los siguientes:

- a) La evaluación externa de organizaciones que no han iniciado procesos de autoevaluación.
- b) Promover el proceso de evaluación de organizaciones de la Administración General del Estado (AGE).
- c) Facilitar la propia incorporación del modelo al proceso general de evaluación.
- d) Servir de instrumento inicial de evaluación que facilite los primeros pasos hacia la excelencia organizativa.
- e) Suministrar los métodos y medidas que permitan, en cada caso, la mejora en materia de gestión.

El despliegue del modelo EVAM se lleva a cabo en varias fases: Proceso de evaluación, ejes del modelo EVAM, aspectos que incluye cada uno de los ejes del modelo, materias a evaluar desarrolladas en cada uno de los ejes del modelo y propuesta de recomendaciones que favorecen el desarrollo del modelo.

A) Proceso de evaluación

El proceso se lleva a cabo mediante cuestionario que el equipo evaluador utiliza entrevistando a los directivos de la organización explicando el sistema a seguir. La aplicación del modelo a organizaciones que no hayan llevado a cabo ningún tipo de autoevaluación está prevista en dos etapas sucesivas:

Primera etapa Se evalúan las cuestiones básicas de cada uno de los ejes de la organización y si no se da cumplimiento a las cuestiones de esta primera etapa este eje no se evaluará en la segunda etapa. En este caso los evaluadores dan a la organización recomendaciones para la mejora de los ejes usando un documento marco y manuales de actuación.

Segunda etapa: los evaluadores continúan en cada uno de los ejes de evaluación, durante la misma deben aportarse evidencias que soliciten los evaluadores conforme a los esquemas definidos en el cuestionario de evaluación.

Como fase final el equipo evaluador presenta a la organización un informe de la evaluación que contenga:

- a) Resultados que la organización alcanza en cada uno de los ejes de evaluación.
- b) Áreas de mejora y puntos fuertes detectados.
- c) Si no se ha superado la primera etapa se redactan unas recomendaciones para mejora de cada uno de los ejes que la organización deberá desarrollar.
- d) Dependiendo de los resultados de la segunda etapa el equipo evaluador redactará una recomendaciones que la organización deberá desarrollar para garantizar la mejora de los resultados obtenidos.

B) Ejes del modelo EVAM

Los ejes de evaluación son cinco:

- Eje 1: Política, planificación y estrategia a través del liderazgo.
- Eje 2: Procesos
- Eje 3: Personas
- Eje 4: Alianzas y recursos
- Eje 5: resultados

La lógica que subyace en este sistema de evaluación es la dinámica del ciclo Plan, desarrollo, control y actuación (PDCA) de tal modo que el orden de presentación de los ejes y aspectos de evaluación es el siguiente:

- a) Definición de la política y estrategia de la organización basada en políticas públicas, de acuerdo a los requisitos de los usuarios de servicios y ciudadanos en general y de la comunicación interna y externa de la organización.
- b) Despliegue de la política y estrategia mediante los planes operativos que muestren los objetivos organizativos.
- c) Planificación y despliegue de los procesos de acuerdo a la política y estrategia previas.
- d) Gestión de recurso adecuada a estos parámetros. Recursos humanos, materiales y alianzas.

- e) Determinación de los mecanismos de seguimiento y control del grado de cumplimiento de la política y estrategia organizativa.
- f) Planificación y desarrollo de la mejora en función de los resultados a fin de garantizar la consecución de la política y estrategia de la organización.

C) Aspectos que componen cada eje del modelo

- a) **Política, planificación y estrategia:** La política y estrategia se desarrolla a través del liderazgo y se comunica y despliega a través de un esquema de procesos clave.
- b) **Procesos:** Diseño y gestión de los procesos, introducción de mejoras en los mismos; diseño de servicios sobre las expectativas de los usuarios, gestión y mejora de las relaciones con clientes y usuarios.
- c) **Personas:** Planificación, gestión y mejora de los recursos humanos, identificación, desarrollo y capacidad de las personas de la organización.
- d) **Alianzas y recursos:** Gestión de proveedores, gestión presupuestaria, de edificios, equipos y materiales, de tecnología de información y del conocimiento.
- e) **Resultados:** en clientes, en personas y resultados clave.

D) Cuestiones a evaluar

En una primera etapa las cuestiones a evaluar son las siguientes:

- Eje 1: que los clientes/ usuarios de los servicios que presta la organización están identificados y que la política y estrategia de la organización están definidas.
- Eje 2: que los procesos de la organización están identificados.
- Eje 3: que la organización emprende efectivamente, acciones en materia de personal.
- Eje 4. que las necesidades de recursos para el correcto despliegue de los procesos están identificadas.
- Eje 6: que la organización lleva a cabo mediciones periódicas.

En la segunda etapa las cuestiones a evaluar son más concretas y diversificadas dentro de cada eje y aspecto.

E) Propuestas de actividades asociadas (recomendaciones) para favorecer el desarrollo de los diversos aspectos que componen el modelo EVAM

Estas propuestas incluyen los siguientes aspectos:

- a) Aspectos a evaluar en cada uno de los ejes de evaluación.
- b) Cuestiones que componen cada eje de evaluación.
- c) Propuesta de actividades concretas a desarrollar por las organizaciones (recomendaciones) para dar cumplimiento, si es preciso, a los aspectos determinados del modelo EVAM. En función de las actividades propuestas para dar respuesta a cada uno de los aspectos y ejes de evaluación, han sido elaborados los Manuales de Actuación para facilitar a las organizaciones, de forma breve y práctica el desarrollo de las mismas.

Recomendaciones en cuanto a los directivos, procesos, canales de comunicación, objetivos, diseño de servicios, mejora de relaciones con ciudadanos, gestión de recursos humanos, alianzas externas, gestión de material e información. También se incluyen recomendaciones en cuanto a los resultados.

F) Documento Marco y Manuales de actuación

Para facilitar la interpretación de las recomendaciones por las unidades evaluadas así como el despliegue del modelo EVAM hay dos tipos de documentos:

- a) El documento marco que recoge el orden lógico de los pasos que debiera seguir una organización para la implantación del modelo.
- b) Los manuales son documentos más resumidos y prácticos para conducir a la organización en el desarrollo y puesta en práctica de recomendaciones de algunas actividades en función de los resultados obtenidos en la evaluación.

15) RECONOCIMIENTO A LA MEJORA DE LA CALIDAD E INNOVACIÓN

Este programa tiene por finalidad contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad e innovación en la gestión pública a través del reconocimiento a la excelencia y los premios a la calidad e innovación en la gestión pública.

16) RECONOCIMIENTO A LA EXCELENCIA

Consiste en la certificación, por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, de las organizaciones conforme a los modelos que gestión de calidad oficialmente reconocidos y la concesión de un sello de acuerdo con el grado y nivel de excelencia comprobado.

Pueden solicitar esta certificación, siguiendo el procedimiento que se determine oportunamente, aquellas organizaciones que hayan realizado su correspondiente autoevaluación de acuerdo con lo legalmente previsto.

Para fomentar e incentivar la aplicación y desarrollo de la calidad se establecieron los premios a la calidad e innovación en la gestión pública destinados a reconocer y galardonar a las organizaciones públicas que se hayan distinguido en alguno de los siguientes ámbitos:

- a) La excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia reconocidos.
- b) La innovación en la gestión de la información y del conocimiento, así como de las tecnologías.
- c) La calidad e impacto de las iniciativas singulares de mejora implantadas.

Estos Premios de calidad e innovación en la gestión pública, se convocan por Orden del MAP, y están abiertos a los diferentes ámbitos de las Administraciones Públicas:

- a. Administración general del Estado.
- b. Comunidades y Ciudades Autónomas.
- c. Administración Local.
- d. Otras entidades del Sector Público.

Además los diferentes departamentos ministeriales de la AGE deben desarrollar en sus propios ámbitos un primer escalón de premios referidos a sus propios órganos, organismos y entes adscritos y respecto a las propias competencias ministeriales.

Estos premios departamentales deben configurarse tal modo que estas convocatorias ministeriales resulten un tipo de preselección para participar con los premios a la de premios de calidad e innovación en la gestión pública y de este modo promover la participación de mayor número de organizaciones preseleccionadas.

17) OBSERVATORIO DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El Observatorio de la Calidad de los servicios públicos es una plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana acerca de los servicios públicos de la Administración, con el fin de proponer iniciativas generales de mejora y facilitar a los ciudadanos información global sobre la calidad en la prestación de servicios.

El Observatorio es un órgano de carácter colegiado adscrito al MAP a través de la Secretaría General para la Administración Pública que está formado por representantes de la administración y de los usuarios (de los órganos y organismos prestadores de los servicios, así como de diferentes agentes socioeconómicos) y en su formación debe adecuarse al criterio de paridad entre hombres y mujeres.

En cada momento el Observatorio debe llevar a cabo análisis de los servicios públicos de mayor demanda ciudadana y relevancia social.

Los datos utilizados en estos análisis son los procedentes de las evaluaciones de satisfacción de los usuarios, pero en razón de la importancia de los objetivos pueden utilizarse otro tipo de datos de mayor concreción que se requerirán a los organismos prestadores sobre la base de una regulación de procedimientos específicos de colaboración que la normativa de calidad denomina protocolos de actuación.

Pero en la satisfacción sobre los servicios públicos no solo se refleja en los usuarios directos de los mismos sino en la opinión pública en general que tienen una percepción de su funcionamiento y eficacia por ello el observatorio también incluye el examen de los datos de percepción ciudadana acerca de los servicios públicos que se obtienen mediante la elaboración de encuestas y estudios de opinión que encargará la Administración.

El esquema de procedencia de datos que examina el observatorio es el siguiente:

- a) Datos procedentes de los usuarios de los servicios que transmiten grado de satisfacción con el servicio público concreto.
- b) Datos procedentes de la ciudadanía que transmiten la percepción de la opinión pública sobre el servicio público concreto.

También se prevé cuidar la imagen ante los medios especializados de manera que el Observatorio establezca un sistema de comunicación con informadores representativos de los agentes socioeconómicos a fin de completar la valoración de la calidad de los servicios ofertados y fomentar al tiempo la participación ciudadana.

Estos informadores clave son propuestos por los órganos de representación y participación constituidos en la AGE o por las entidades sociales más representativas y serán designados por el Secretario General para la Administración Pública.

Con todo la normativa establece una especie de rendición de cuentas del Observatorio pero no se establece ante que órgano ni un periodo o lapso de tiempo de los informes como suele ser común en los órganos de control, aquí simplemente se establece que el Observatorio informará periódicamente del nivel de calidad con el que se prestan los servicios públicos y anualmente presentará y difundirá públicamente un informe de evaluación global del conjunto de los servicios públicos analizados, así como la derivada de la aplicación de otros programas de calidad.

Este informe anual debe incluir las conclusiones y recomendaciones o propuestas de mejora derivadas del examen conjunto de toda la información.

Aunque la norma ha eludido pronunciarse sobre esta cuestión es de destacar la mejora que supondría el que estos informes tuvieran que publicarse necesariamente en el Boletín Oficial del Estado tanto para su constancia difusión y valoración oficial, como por lo que el mismo hecho de su aparición en el periódico oficial supondría de acicate para la calidad y puntualidad de los informes a lo largo del tiempo.

Además de estos programas también se prevé que los órganos y organismos de la AGE que desarrollen iniciativas propias de calidad no previstas en esta normativa deben suministrar al MAP (Secretaría General para la Administración Pública) información sobre las mismas a efectos de su incorporación al informe de evaluación global del Observatorio.

18) COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Se ha indicado que los titulares de órganos y organismos son responsables de la implantación y desarrollo de los programas a, b, c y d que deben ser co-

ordinados por las unidades de coordinación y seguimiento designadas en cada ministerio.

Por su parte al MAP le corresponde respecto a los mismos impulsar, coordinar y seguir globalmente estos programas de mejora de la calidad en la AGE pero también le corresponde la gestión de los programas relativos al reconocimiento y Observatorio.

Por su parte la Secretaría General para la Administración Pública desarrolla en esta materia diversas funciones:

- A) Relativas al Marco general para mejora de la Calidad en la AGE:
 - a) Coordinar y garantizar la integración y seguimiento de los programas.
 - b) Elaborar directrices prácticas de aplicación de los programas.
 - c) Impulsar, asesorar y apoyar a las unidades responsables de los órganos y organismos sobre el desarrollo de los programas de calidad.
 - d) Armonizar y desarrollar los programas y acciones de formación en materia de calidad.
 - e) Recibir información sobre iniciativas sobre calidad.
 - f) Representar a la Administración española en organismos y foros internacionales en materia de su competencia.

- B) Relativas al Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios:
 - a) Impulso a la implantación de metodologías sobre detección de necesidades y medición de la satisfacción de los usuarios.
 - b) Elaborar y armonizar parámetros generales para analizar y medir la satisfacción con los servicios públicos.
 - c) Establecer metodologías y garantías de fiabilidad de los trabajos de investigación de opinión que se encomienden.

- C) Relativas al Programa de Cartas de Servicios:
 - a) Establecer directrices metodológicas de elaboración de la Cartas de Servicios y los procedimientos de actuación para la Cartas de Servicios de gestión compartida.
 - b) Emitir informe previo a la aprobación de cada Carta de Servicios.
 - c) Certificar las Cartas de Servicios a petición de las organizaciones interesadas.

- d) Llevar a cabo el seguimiento global de cumplimiento de compromisos en las Cartas, así como las medidas de subsanación aplicadas.

D) Relativas al Programa de evaluación de organizaciones:

- a) Colaborar con los órganos y organismos interesados en la implantación y seguimiento de Programas de evaluación.
- b) Determinar los modelos de gestión de calidad reconocidos oficialmente.
- c) Diseñar y promover el uso del modelo de aprendizaje e innovación en calidad para evaluaciones.
- d) Coordinar el proceso global de evaluación.

E) Relativas al Programa de reconocimiento:

- a) Certificar organizaciones públicas conforme a los modelos de gestión de la calidad.
- b) Certificar la capacitación de los funcionarios como evaluadores de organizaciones públicas candidatas a premios.
- c) Gestionar el proceso de los premios de calidad.

F) Relativas al Observatorio de la Calidad de los servicios

Organizar la recogida y análisis de datos y suscribir protocolos de actuación con órganos y organismos afectados, encargar realización de estudios, gestionar el panel de informadores clave y elaborar informes periódicos y otro anual sobre nivel de calidad de los servicios públicos. Como complemento de las disposiciones el Real Decreto 951/ 2005 incluye una serie de incentivos al rendimiento por participación de funcionarios en los programas de calidad que consisten en la percepción de un complemento especial de productividad que con varias limitaciones y directrices sobre su plazo máximo de devengo y sistema de distribución se establece en la medida que se alcancen los resultados previstos según las correspondientes evaluaciones de calidad.

19) LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ejemplo de la regulación de la calidad de los servicios por parte de las Comunidades Autónomas examinamos la reciente Ley 3/2007, de 1 de

marzo, de Calidad de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja⁴ que, en su preámbulo viene a confirmar que el interés por la calidad de los servicios públicos no es más que una consecuencia de un proceso modernizador de la Administración Pública en un intento de tratar de adaptarse a una realidad social cambiante.

El primer objetivo de la Ley es establecer las actuaciones, programas y estructuras precisos para fomentar un sistema de calidad en el ámbito de los Servicios Sociales de dicha Comunidad Autónoma y, al tiempo, promover una cultura de la calidad asentada sobre tres pilares:

- a) Calidad para el ciudadano
- b) Calidad en la gestión
- c) Calidad al tomar cada decisión.

El ciudadano debe percibir una administración accesible que le traslada respuestas eficaces, eficientes y transparentes. La buena gestión precisa contar con personal bien formado y con programas de actuación bien diseñados; pero además debe imponerse la optimización de los recursos disponibles.

Los programas de calidad a que se refiere la Ley son los siguientes:

- Programa de planificación.
- Programa de evaluación.
- Programas concretos de mejora.
- Programa de normalización y estandarización de la prestación del servicio.
- Programa de análisis de la demanda y grado de satisfacción del ciudadano.
- Programa de cartas de servicio o compromiso.
- Programas y protocolos para centros propios.
- Programas de acreditación de centros con plazas concertadas.
- Programas de gestión del conocimiento.

La calidad en la prestación de Servicios Sociales debe asentarse en los principios siguientes:

⁴ Boletín Oficial de La Rioja núm 32 de 8.3.2007 y BOE núm. 76 de 29.3.2007.

- a) Principio de legitimidad democrática entendido como la gestión de lo público que concibe al ciudadano como la razón de ser de la existencia de las Administraciones públicas y que, en el ámbito de los Servicios Sociales se dirige a la satisfacción de las necesidades reales de los ciudadanos.
- b) Principio de legalidad, que supone la gestión de los Servicios sociales mediante la aplicación de procedimientos legal y reglamentariamente establecidos.
- c) Principio de eficacia entendido como la consecución real de los objetivos perseguidos.
- d) Principio de eficiencia entendido como la ejecución de políticas y prestación de servicios sociales mediante una óptima utilización de medios que posibiliten la consecución de los fines perseguidos.
- e) Principio de economía, entendido como la consecución de los objetivos pretendidos con el coste económico más racional para la Hacienda de la Comunidad Autónoma.
- f) Principio de coordinación interdepartamental e interadministrativa, entendido como la aplicación de mecanismos que permitan a una administración responsable de una política pública o de la prestación de un servicio público relacionarse con otras competentes para la consecución de objetivos e intereses públicos comunes y la mejor satisfacción de las demandas de los ciudadanos en la forma más eficaz.
- g) Principio de transparencia, entendido como el deber de la Administración de llevar a cabo su actividad, facilitando la información necesaria al ciudadano, tanto colectiva como individualmente, sobre la forma de gestionar los servicios sociales.
- h) Principio de prevención, entendido como la forma de diseñar políticas y de gestionar y prestar servicios que se anticipa a los problemas y demandas que puedan suscitarse.
- i) Principio de celeridad, entendido como la consecución de los objetivos pretendidos en el menor tiempo posible.
- j) Principio de participación ciudadana, entendido como la elaboración y la aplicación de sistemas y métodos que permiten a los ciudadanos, tanto individual como asociadamente, intervenir y formular sugerencias, observaciones o alegaciones, o presentar reclamaciones y quejas relacionadas con el funcionamiento de los Servicios Sociales.
- k) Principio de coherencia, entendido como la prestación de Servicios Sociales de forma continuada, cierta y estable, sin introducir rupturas o sobresaltos innecesarios respecto a situaciones que los ciudadanos conocen o aceptan.

- l) Principio de simplicidad, entendido como la utilización de técnicas y métodos que permiten la simplificación de trámites y la eliminación de procedimientos innecesarios.
- m) Principio de comprensión, entendido como la existencia de normas y procedimientos claros y comprensibles para los usuarios, así como el empleo de medios públicos de información en los que se utiliza un lenguaje comprensible al ciudadano medio.
- n) Principio de modernización, entendido como la gestión que incorpora el uso de las nuevas tecnologías y además tiene en cuenta criterios de actualización y mejora de las infraestructuras en instalaciones y edificios en los que se prestan servicios sociales.

En el ámbito del departamento competente en materia de Servicios Sociales se regula la existencia de una Comisión de Calidad encargada de velar por hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de calidad de los servicios que, entre otras, debe desempeñar las siguientes funciones:

- Planificar e impulsar la implantación de los programas legalmente previstos sobre calidad.
- Determinar los objetivos, plazo y recursos para su puesta en marcha.
- Coordinar los programas y objetivos.
- Seleccionar herramientas adecuadas para la evaluación de la calidad.
- Evaluar los resultados obtenidos.
- Mejorar la calidad de los servicios sociales a partir de los resultados obtenidos en cada evaluación.

El Observatorio de calidad se configura como la plataforma de análisis periódico y uniforme de la percepción ciudadana sobre los Servicios Sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma integrando a representantes de los centros, servicios y unidades administrativas prestadoras de Servicios Sociales y los agentes económicos correspondientes. La Ley también ha prevista la posibilidad de que la implantación de sistemas de acreditación de la calidad por parte de entidades locales, instituciones sin finalidad de lucro y otras privadas con actuación en los Servicios Sociales puedan ser subvencionadas, además también se ha previsto el reconocimiento de entidades que se hayan distinguido en la realización de programas o proyectos que contribuyan a la mejora de la calidad de los Servicios Sociales y un programa de formación para empleados públicos en materia de calidad.

20) LA AGENCIA ESTATAL PARA LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

La Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad en los Servicios fue autorizada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos⁵ adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas, cuyo objeto es la promoción y realización de valuaciones de las políticas y programas públicos cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado, favoreciendo el uso racional de los recursos públicos y el impulso de la gestión de la calidad de los servicios. La misma Ley de Agencias estatales dispone que el Gobierno debe aprobar cada año los programas y políticas públicas cuya evaluación incluirá esta Agencia Estatal en su Plan de Trabajo, que por otra parte deberá presentar, al congreso de los diputados, un informe anual acerca de la actividad desplegada por las agencias estatales y sus compromisos para mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos. Además la Agencia también podrá evaluar las políticas y programas públicos gestionados por las Comunidades Autónomas, previa celebración del oportuno convenio de colaboración con éstas y en los términos que establezca el propio convenio⁶. Esta Agencia se inserta en los procesos de modernización e innovación de la Administración Pública española, con objeto de dar un impulso a la cultura de gestión por objetivos y la evaluación de resultados en un marco de mayor responsabilidad en la gestión pública⁷.

Los objetivos de la agencia son los siguientes:

⁵ BOE núm. 171 de 19 de julio de 2007.

⁶ El Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad en los Servicios fue aprobado por Real Decreto 1418/2006 de 1 de diciembre, BOE núm. 298 de 14.12.2006.

⁷ El preámbulo del citado Real Decreto señala que la gestión orientada a resultados, el desarrollo de indicadores para medir eficacia, eficiencia y calidad, el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y control del cumplimiento de objetivos, junto con el uso de la evaluación, son algunos de los rasgos básicos que, entre otros, conforman la nueva gestión pública. Por ello esta Agencia de evaluación deberá cumplir un papel esencial en el desarrollo y puesta en marcha de la nueva gestión, tanto en lo que se refiere al contenido de sus objetivos y funciones, como por ser el órgano responsable de presentar al parlamento el informe sobre la actividad desplegada por las Agencias Estatales en su compromiso por mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

- a) Promoción de la cultura de evaluación y de calidad de los servicios impulsando su práctica en la gestión pública.

Este objetivo es uno de los principales de la Agencia de evaluación y deberá materializarse en los siguientes aspectos:

- Impulso a la aplicación de programas de calidad en las Administraciones Públicas, alineados con los principios incluidos en el Marco General de Calidad.
 - Dirección del Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos y elaboración de informes periódicos al gobierno con sus resultados.
 - Convocatoria y gestión de los premios nacionales de calidad e innovación en las administraciones públicas.
 - Estudios para detectar necesidades y expectativas de los ciudadanos sobre los servicios públicos.
 - Fomento para la utilización de modelos de excelencia y autoevaluación para la mejora de organizaciones públicas.
- b) Propuesta y elaboración de metodologías, realización de actividades de acreditación y certificación, así como fomento de la implantación de sistemas de información e indicadores para la evaluación y la gestión de la calidad.
- c) Realización de trabajos de evaluación y análisis de políticas y programas públicos.
- d) Fomento de la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso de la ciudadanía.
- e) Análisis de la actividad desplegada por las Agencias Estatales y compromiso de mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

Objetivo que debe materializarse en las siguientes actividades de la Agencia de evaluación:

- Presentación del Informe anual al Parlamento.
- Informe sobre propuestas de los contratos de gestión de la Agencias estatales en lo Referente al Plan de Gestión de la Calidad.
- Seguimiento de los Programas de Calidad implantados a través de los Contratos de Gestión o mediante otras fórmulas de verificación.
- Acreditación del cumplimiento de compromisos incluidos en las Cartas de Servicios y certificación de resultados y reconocimientos obtenidos.

- f) Prestación de un servicio eficaz, eficiente y de calidad, en un marco donde se equilibren la responsabilidad por la gestión y la autonomía y flexibilidad.

Que se materializa en El compromiso con la gestión por resultados y el cumplimiento específico del contrato de gestión de la Agencia, el impulso de valores corporativos, la lealtad institucional y el cumplimiento de ética profesional así como la promoción en su propio ámbito de la gestión de la calidad y la práctica de la autoevaluación.

La Agencia de evaluación y calidad deberá respetar en su actuación los principios de interés general, objetividad, eficacia, economía y servicio al ciudadano además de los seis principios de gestión siguientes:

- a) Principio de independencia de criterio, dictamen y juicio en la realización de sus trabajos sobre la base de valores de responsabilidad pública y competencia profesional.
- b) Principios de transparencia y participación entendiéndolos como rendición de cuentas a los ciudadanos y como compromiso de consulta y participación de los interesados en la realización de sus trabajos.
- c) Principios de autonomía y responsabilidad entendidos como la capacidad de gestionar con autonomía los medios puestos a su disposición para alcanzar los objetivos fijados.
- d) Principios de cooperación interadministrativa y participación institucional como disposición activa para colaborar y fomentar la participación de otras administraciones públicas en el desarrollo de trabajos.
- e) Principio de Calidad y mejora continuada, entendido como el compromiso sistemático con la autoevaluación y la utilización de modelos de excelencia que permitan establecer áreas de mejora y prestar servicios de forma innovadora.
- f) Principio de ética profesional y responsabilidad pública como compromiso del personal de la Agencia y en especial de sus directivo, de observar en su actuación los valores contenido en el Código de ética profesional y del personal de la Agencia.

Para la consecución de sus objetivos la Agencia debe llevar a cabo, entre otras las siguientes funciones:

- Informe dirigido al Parlamento y otros informes pedidos por el Gobierno.

- Actividades de análisis, formación y asesoramiento para la mejora de la calidad en la gestión pública⁸.
- Proponer al Gobierno los programas y políticas públicas gestionadas por la Administración General del Estado.
- Informes sobre evaluaciones de programas públicos, resultado e impacto, evaluaciones planificadas o específicamente solicitadas a la Agencia.
- Elaborar y promover protocolos, directrices, indicadores y emitir acreditaciones y certificaciones basadas en la calidad y excelencia y mejores prácticas de la gestión pública.

Hay que tener en cuenta que la necesidad de evaluación de las políticas públicas y, en general de la actuación de las diversas administraciones públicas va poniéndose de manifiesto al tiempo que evolucionan los poderes públicos y sus administraciones, en términos de sus objetivos, su expansión competencial y su organización. De este modo también se amplían las bases de su legitimidad hacia formas que descansan más en la capacidad de satisfacer demandas y necesidades sociales, de manera que, entre los factores que ponen de manifiesto de forma más evidente la oportunidad y necesidad de la evaluación de las políticas públicas está la mayor exigencia ciudadana de servicios de calidad y política eficiente. La ciudadanía entendida en sentido amplio⁹ exige organizaciones públicas eficientes, comprometidas y que presten servicios de calidad, para ello, resulta necesario profundizar en la introducción de la cultura y los instrumentos de la gestión de calidad. Por ello la creación de esta Agencia responde exactamente a la necesidad de avanzar en este aspecto.

21) OBJETIVOS DE LA AGENCIA DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LA CALIDAD

Uno de los objetivos de la Agencia de evaluación es el fomento de la mejora de la calidad de los servicios públicos como compromiso con los ciudadanos que al tiempo son contribuyentes que financian el sector públicos y por ello legitimados para exigir calidad en los servicios públicos. Como organización de nuevo cuño la Agencia se ha propuesto dar un impulso visible y pro-

⁸ En particular las que le asigna el real Decreto 951/2005 que establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

⁹ Incluyendo en este concepto las empresas y operadores comerciales y profesionales.

ductivo a la mejora de la calidad mediante la gestión y prestación de una serie de servicios a los destinatarios de su actividad, que son, en primer lugar, quienes toman decisiones políticas y además las organizaciones administrativas y en última instancia los propios ciudadanos. La acción de fomento de mejora de la calidad de los servicios públicos se canaliza a través de su intervención técnica y metodológica, de impulso, seguimiento y acreditación de cada uno de los programas que componen el Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, examinados más arriba.

Entre las funciones de la agencia de evaluación relacionadas con este objetivo se encuentran los siguientes:

- Impulsar la aplicación de programas de calidad en las Administraciones Públicas alineados con los principios del Marco General para la Mejora de la Calidad.
- Dirigir y gestionar el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos, incluyendo la elaboración y presentación de informes sobre resultados al Gobierno.
- Convocar y gestionar los Premios de Calidad e Innovación en la gestión público.
- Realizar estudios de detección de necesidades y expectativas de los ciudadanos sobre los servicios públicos.
- Fomentar y apoyar la utilización de modelos de excelencia y autoevaluación para la mejora de las organizaciones públicas.

Con el Programa de Cartas de Servicios se persigue que las organizaciones públicas elaboren, publiquen y distribuyan Cartas de servicios de segunda generación donde declaren compromisos rigurosos y medibles, que prevean medidas de subsanación en caso de incumplimiento de compromisos y además que sean objeto de verificación y seguimiento de cara a su certificación por la Agencia de Evaluación y calidad de los servicios públicos. También se persigue la extensión de las cartas de servicios electrónicos y que las Cartas de servicios interadministrativos, en que participa más de una Administración Pública, para todo lo cual la Agencia deberá suministrar apoyo informativo y documental a dichas organizaciones.

Los resultados e indicadores de este programa son el conjunto de Cartas de servicios publicadas (de servicios convencionales y electrónicos) y el número de cartas certificadas por la Agencia.

La finalidad del Programa sobre el Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos es la continuación y puesta en funcionamiento de dicho Ob-

servatorio como plataforma de análisis permanente del nivel de calidad de los servicios prestados y como espacio de participación ciudadana. El Observatorio debe recopilar la información procedente de las aplicaciones de los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad, de los paneles constituidos al efecto para tratar en profundidad los servicios de mayor demanda o trascendencia social y de los estudios de opinión ciudadana sobre los servicios públicos.

El resultado del programa es la elaboración y presentación al Gobierno de un Informe sobre la calidad del conjunto de los servicios analizados, el número de reuniones, de participantes¹⁰ y el número de estudios oficiales de opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Por su parte con el Programa de los Premios a la Calidad e Innovación se pretende consolidar los premios como mecanismo de reconocimiento institucional a la mejora de la gestión pública, convocando anualmente la modalidad de Excelencia y de forma bienal/alterna las de Innovación y Buenas prácticas. El desarrollo de este programa supone la gestión de todo proceso, incluyendo la propia convocatoria, la selección de candidaturas, el apoyo a las mismas, la formación y coordinación de equipos de evaluación, los informes de los jurados, la preparación de la resolución de los premios y la organización del acto de entrega de los mismos.

Los resultados e indicadores de este programa son el número de candidaturas presentadas, el número de evaluadores actuantes, el número de galardones, los niveles de puntuación obtenidos, la proporción de participación entre los tres niveles de Administración Pública y el grado de satisfacción de las organizaciones candidatas.

Otro de los objetivos de la Agencia de evaluación directamente relacionados con la calidad de los servicios en la Administración Pública es el que se propone analizar la actividad desplegada por las Agencias Estatales en su compromiso de mejora la calidad del servicio al ciudadano. El análisis de la actividad desplegada por las Agencias estatales es una de las funciones esenciales de la Agencia de Evaluación¹¹. Pues si la finalidad de la creación de esta nueva fi-

¹⁰ En representación de prestadores de servicios y de los agentes socioeconómicos.

¹¹ Así lo encomienda la Ley de Agencias Estatales en el apartado 3 de su Disposición Adicional Primera.

gura administrativa es, en última instancia, la mejora de los servicios públicos prestados, mediante el establecimiento de fórmulas organizativas y funcionales que permitan gestionar con mayor flexibilidad, transparencia y responsabilidad, el seguimiento y análisis de actividad de las Agencias Estatales en aras de la mejor calidad del servicio al ciudadano se convierte en un cometido nuclear de la Agencia de Evaluación ya que, de este modo, no solo lleva a cabo una especie de “control de calidad”, sino que además contribuye a la evaluación de un apolítica pública transversal como es la política administrativa, por ello el examen y análisis de la actividad de las Agencias constituye un modo de evaluación organizacional que se enfoca desde la óptica de la evaluación de la calidad.

Entre las funciones y competencias de la agencia relacionadas con este objetivo se encuentran las siguientes:

- Informar sobre los contratos de gestión de las agencias en lo referente a cada Plan de gestión de calidad. El propósito de esta actividad consiste en asesorar a las agencias estatales en la elaboración de sus planes de gestión de calidad¹² para su inclusión en el contrato de gestión. De este modo todos los contratos de gestión de las Agencias estatales deberán incluir su propio Plan de Gestión de Calidad informado por la Agencia de Evaluación.
- Llevar a cabo el seguimiento de los programas de calidad implantados a través de los resultados obtenidos por la aplicación de los contratos de gestión o mediante otras fórmulas aprobadas de verificación. Con esta actividad se persigue evaluar de forma continuada la aplicación de los programas básicos del Marco General para la mejora de la calidad en el seno de las Agencias Estatales con especial importancia de los que deben estar presentes en los planes de gestión de calidad de aquellas¹³.
- Acreditar el cumplimiento de compromisos de las Cartas de Servicios y certificar los resultados y reconocimientos obtenidos.

¹² Que deben estar alineados con los de la Agencia de Evaluación.

¹³ Análisis de la demanda ciudadana, evaluación de la satisfacción, carta de servicios, gestión de quejas y sugerencias y autoevaluación.

22) EPÍLOGO

Las administraciones públicas modernas disponen de la posibilidad de consolidar sus mecanismos de gestión y diferenciación de sus productos que puede ser certificada y reconocida lo cual refuerza la idea de calidad en servicios y productos, En esto no debe verse solo una mera manera de trabajar sino varias, pues los procesos son campos de acción en los cuales el avance supone sortear dificultades y puntos oscuros de la organización que una vez identificados se abordará la reforma exigida y la nueva orientación.

La calidad total en la administración pública surge como idea rectora para la mejora de organizaciones públicas y no debe ser entendida como un mero sistema para reducir costes sino para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de modo eficiente pero eficaz, pues como cualquier opción la gestión de calidad es una oportunidad de mejora que debe afrontarse con realismo reconociendo que los impulsos que impliquen mejoras exigen un tiempo de maduración.

No puede concluirse este trabajo sin volver a recordar que el interés por la calidad de los servicios públicos es consecuencia de la modernización de la Administración Pública en un esfuerzo de adaptación a las exigencias sociales de los ciudadanos que como contribuyentes financian la propia existencia de la Administración y los Servicios y por ello deben ser el principal referente de la actuación de ésta.

El Marco General para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado integrado por un conjunto de programas sectoriales que se han examinado constituye una plataforma sobre la que normativa posterior tanto estatal como la que se refiere a premios de calidad, agencias estatales y agencia de evaluación y de la calidad de los servicios públicos, como la normativa propia aprobada por las Comunidades autónomas está formando un ordenamiento regulador de la calidad que supone el empuje más certero para poder poner a las administraciones públicas en el grado de modernización y eficacia que exige el ciudadano actual.

BIBLIOGRAFÍA

BAENA DEL ALCÁZAR M. (2000) Lecciones de Ciencia de la Administración Madrid.

- BAÑÓN R, y CARRILLO E. (1997) La nueva Administración Pública. Madrid.
- CANALES ALIENDE j.m. (2002) Lecciones de Administración y gestión Pública Alicante.
- EUROPEAN FOUNDATION MANAGEMNT (2001) Excelente model Londres.
- FONT J. (2001) Ciudadanos y decisiones públicas. Barcelona.
- INTERNATIONAL STANDARDZACION ORGANIZATION (200) Normas SO-IRAM 9000 y 9001.
- LÓPEZ CAMPOS Jordi (1998) La gestión de la calidad en la Administración local Barcelona.
- MALVICIO Guillermo A. (2001) La gestión de la calidad en el ámbito de la Administración Pública Buenos Aires.
- MANTECA V. (2006) Guía de Calidad en la Administración Pública. Madrid Actualidad Administrativa-La ley.
- NIST Baldrige Nacional Quality Program 2001-Criteria for Performance Excellence. Washington 2001.
- NORBERTO LABORDA M. C. y otros (2001) Los indicadores para la gestión Pública. Madrid Instituto de Estudios Fiscales.
- POLLIT C. (1993) El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo norteamericana. Madrid.
- RAMIO Carles (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública Madrid.
- RAMIO Carles (1999) Teoría de la Organización y Administración Pública Madrid Tecnos.
- SUBIRATS J. (1991) La Administración Pública como problema El análisis de las políticas públicas como propuesta.
- TRINIDAD A. (Coordinador) (2000) Evaluación y calidad en las organizaciones públicas. Madrid INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

VILLORIA M. (1996) La Modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia. Madrid Ministerio de Administraciones Públicas Boletín Oficial del Estado.

WATERMAN R.H (1993) Adhocracia Barcelona.

ZETHAML V.M.; PARASURAMAN A.; BERRY I.L. (1993) Calidad total en la gestión de servicios. Como lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores. Madrid.

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2006 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

UE-2072 Acuerdo Interinstitucional 2006/C 139/01 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre **disciplina presupuestaria y buena gestión financiera**
DOUE C 139, 14.06.2006, p. 1

UE-2073 Decisión 2006/291/CE, Euratom de la Comisión, de 7 de abril de 2006, relativa a la **reutilización de información de la Comisión**
DOUE L 107, 20.04.2006, p. 38

UE-2074 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2006, relativa a la movilización del **Fondo de Solidaridad de la Unión Europea** de conformidad con el 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
DOUE L 154, 8.06.2006, p. 20

UE-2075 Decisión 2006/C 150/02 de la Mesa del Parlamento Europeo de 29 de marzo de 2004 por la que se establecen las normas de ejecución del Reglamento (ce) nº 2004/2003 del Parlamento Europeo y del consejo relativo al **estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea**
DOUE C 150, 28.06.2006, p. 9

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 2º trimestre de 2006.

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

UE-2076 Decisión 2006/445/CE del Consejo, de 22 de mayo de 2006, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea

DOUE L 176, 30.06.2006, p. 100 y 102

UE-2077 Reglamento (CE) n° 728/2006 del Consejo, de 15 de mayo de 2006, por el que se suspende y se deroga condicionalmente el Reglamento (CE) n° 2193/2003 por el que se establecen **derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América**

DOUE L 126, 13.05.2006, p. 1

UE-2078 Reglamento (CE) n° 847/2006 de la Comisión, de 8 de junio de 2006, por el que se dispone la apertura y se regula la administración de **contingentes arancelarios comunitarios para determinadas preparaciones y conservas de pescado**

DOUE L 156, 9.06.2006, p. 8

UE-2079 Reglamento (CE) n° 816/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, sobre la concesión de licencias obligatorias sobre **patentes relativas a la fabricación de productos farmacéuticos** destinados a la exportación a países con problemas de salud pública

DOUE L 157, 9.06.2006, p. 1

UE-2080 Reglamento (CE) n° 928/2006 de la Comisión, de 22 de junio de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 32/2000 del Consejo por lo que respecta a determinados **nuevos contingentes arancelarios comunitarios consolidados en el GATT**
DOUE L 170, 23.06.2006, p. 14

UE-2081 Reglamento (CE) n° 973/2006 de la Comisión, de 29 de junio de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1831/96 relativo a la apertura y al modo de gestión, a partir del año 1996, de los **contingentes arancelarios comunitarios de determinadas frutas y hortalizas** y determinados productos transformados a base de frutas y hortalizas consolidados en el GATT
DOUE L 176, 30.06.2006, p. 63

III. AGRICULTURA

UE-2082 Reglamento (CE) n° 544/2006 de la Comisión, de 31 de marzo de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1043/2005, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 3448/93 del Consejo en lo que se refiere al régimen de concesión de **restituciones a la exportación para determinados productos agrícolas** exportados en forma de mercancías no incluidas en el anexo I del Tratado, y los criterios para la fijación de su importe
DOUE L 94, 1.04.2006, p. 24

UE-2083 Reglamento (CE) n° 546/2006 de la Comisión, de 31 de marzo de 2006, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los **programas nacionales de control de la tembladera** y a las garantías complementarias, se introducen excepciones en relación con algunos requisitos de la Decisión 2003/100/CE y se deroga el Reglamento (CE) n° 1874/2003
DOUE L 94, 1.04.2006, p. 28

UE-2084 Reglamento (CE) n° 576/2006 de la Comisión, de 7 de abril de 2006, que modifica el 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 100, 8.04.2006, p. 4

UE-2085 Reglamento (CE) n° 591/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 2535/2001 por el

que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo en lo que se refiere al **régimen de importación de leche y productos lácteos** y a la apertura de contingentes arancelarios
DOUE L 104, 13.04.2006, p. 11

UE-2086 Reglamento (CE) n° 592/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, por el que se modifica el anexo II del Reglamento (CEE) n° 2092/91 del Consejo sobre la **producción agrícola ecológica** y su indicación en los productos agrarios y alimenticios
DOUE L 104, 13.04.2006, p. 13

UE-2087 Reglamento (CE) n° 606/2006 de la Comisión, de 19 de abril de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 2799/1999 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo en relación con la concesión de una **ayuda a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo** destinadas a la alimentación animal y con la venta de dicha leche desnatada en polvo
DOUE L 107, 20.04.2006, p. 23

UE-2088 Reglamento (CE) n° 634/2006 de la Comisión, de 25 de abril de 2006, por el que se establece la **norma de comercialización aplicable a los repollos** y se modifica el Reglamento (CEE) n° 1591/87
DOUE L 112, 26.04.2006, p. 3

UE-2089 Reglamento (CE) n° 643/2006 de la Comisión, de 27 de abril de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1622/2000, que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1493/1999, por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola**, e introduce un **código comunitario de prácticas y tratamientos enológicos**, y el Reglamento (CE) n° 884/2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación para los documentos que acompañan al transporte de productos del sector vitivinícola y para los registros que se han de llevar en dicho sector
DOUE L 115, 28.04.2006, p. 6

UE-2090 Reglamento (CE) n° 658/2006 de la Comisión, de 27 de abril de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 795/2004 que establece disposiciones de aplicación del **régimen de pago único** previsto en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo
DOUE L 116, 29.04.2006, p. 14

UE-2091 UE-2091 Reglamento (CE) n° 659/2006 de la Comisión, de 27 de abril de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 796/2004 por el que se establecen disposiciones para la aplicación de la **condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control** previstos en el Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores
DOUE L 116, 29.04.2006, p. 20

UE-2092 Reglamento (CE) n° 660/2006 de la Comisión, de 27 de abril de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1973/2004 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1782/2003 del Consejo en lo que respecta a los **regímenes de ayuda** previstos en los títulos IV y IV *bis* de dicho Reglamento y a la **utilización de las tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas**
DOUE L 116, 29.04.2006, p. 27

UE-2093 Reglamento (CE) n° 679/2006 del Consejo, de 25 de abril de 2006, por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 2771/75 y (CEE) n° 2777/75 en lo que se refiere a la aplicación de **medidas excepcionales de apoyo del mercado**
DOUE L 119, 4.05.2006, p. 1

UE-2094 Reglamento (CE) n° 699/2006 de la Comisión, de 5 de mayo de 2006, que modifica el anexo I del Reglamento (CEE) n° 2092/91 del Consejo en lo relativo a las **condiciones de acceso de las aves de corral a los espacios al aire libre**
DOUE L 121, 6.05.2006, p. 36

UE-2095 Reglamento (CE) n° 767/2006 de la Comisión, de 19 de mayo de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1081/1999 relativo a la apertura y el modo de gestión de **contingentes arancelarios de importación de toros, vacas y novillas no destinados al matadero, de determinadas razas alpinas y de montaña**
DOUE L 134, 20.05.2006, p. 14

UE-2096 Reglamento (CE) n° 797/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1785/2003 en lo que atañe al **régimen de importación de arroz**
DOUE L 144, 31.05.2006, p. 1

UE-2097 Reglamento (CE) n° 803/2006 de la Comisión, de 30 de mayo de 2006, por el que se establecen excepciones al Reglamento (CEE) n° 1915/83 relativo a determinadas disposiciones de aplicación respecto de la **teneduría de libros para el registro de las explotaciones agrícolas**
DOUE L 144, 31.05.2006, p. 18

UE-2098 Reglamento (CE) n° 793/2006 de la Comisión, de 12 de abril de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo por el que se establecen **medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión**
DOUE L 145, 31.05.2006, p. 1

UE-2099 Reglamento (CE) n° 852/2006 de la Comisión, de 9 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 793/2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 247/2006 del Consejo por el que se establecen **medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión**
DOUE L 158, 10.06.2006, p. 9

UE-2100 Reglamento (CE) n° 830/2006 de la Comisión, de 2 de junio de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1342/2003 en lo tocante a las **importaciones de cereales y arroz**
DOUE L 150, 3.06.2006, p. 3

UE-2101 Reglamento (CE) n° 899/2006 de la Comisión, de 19 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 2133/2001, por el que se establecen la apertura y el modo de gestión de determinados **contingentes arancelarios comunitarios** y de límites arancelarios **en el sector de los cereales**, en lo que respecta a la apertura de un **contingente arancelario comunitario para determinados alimentos para perros o gatos** del código NC 230910
DOUE L 167, 20.06.2006, p. 18

UE-2102 Reglamento (CE) n° 908/2006 de la Comisión, de 20 de junio de 2006, por el que se establece la **lista de mercados representativos para el sector de la carne de porcino en la Comunidad**
DOUE L 168, 21.06.2006, p. 11

UE-2103 Reglamento (CE) n° 909/2006 de la Comisión, de 20 de junio de 2006, por el que se modifican los anexos I y II del

Reglamento (CE) n° 138/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las **cuentas económicas de la agricultura de la Comunidad**

DOUE L 168, 21.06.2006, p. 14

UE-2104 Reglamento (CE) n° 915/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 2148/96 por el que se establecen las **normas de evaluación y control de las cantidades de productos agrícolas que forman parte de existencias de la intervención pública**

DOUE L 169, 22.06.2006, p. 10

UE-2105 Reglamento (CE) n° 926/2006 de la Comisión, de 22 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 2535/2001 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo en lo que se refiere al **régimen de importación de leche y productos lácteos** y a la apertura de contingentes arancelarios

DOUE L 170, 23.06.2006, p. 8

UE-2106 Reglamento (CE) n° 927/2006 de la Comisión, de 22 de junio de 2006, sobre la **liberación de la reserva especial de reestructuración** prevista en el artículo 1, apartado 4, del Reglamento (CE) n° 1788/2003 del Consejo

DOUE L 170, 23.06.2006, p. 12

UE-2107 Reglamento (CE) n° 883/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la contabilidad de los organismos pagadores, a las declaraciones de gastos y de ingresos y a las condiciones de reintegro de los gastos en el marco del **FEAGA** y del **FEADER**

DOUE L 171, 23.06.2006, p. 1

UE-2108 Reglamento (CE) n° 884/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo en lo relativo a la financiación por el **Fondo Europeo de Garantía Agrícola (FEAGA)** de las intervenciones en forma de almacenamiento público y la contabilización de las operaciones de almacenamiento público por los organismos pagadores de los Estados miembros

DOUE L 171, 23.06.2006, p. 35

UE-2109 Reglamento (CE) n° 885/2006 de la Comisión, de 21 de junio de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1290/2005 del Consejo en lo que se refiere a la autorización de los organismos pagadores y otros órganos y a la liquidación de cuentas del **FEAGA** y del **FEADER**
DOUE L 171, 23.06.2006, p. 90

UE-2110 Reglamento (CE) n° 943/2006 de la Comisión, de 26 de junio de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2707/2000 que establece las modalidades de aplicación del Reglamento (CE) n° 1255/1999 del Consejo en lo relativo a la concesión de una **ayuda comunitaria para el suministro de leche y de determinados productos lácteos a los alumnos de centros escolares**
DOUE L 173, 27.06.2006, p. 9

UE-2111 Reglamento (CE) n° 945/2006 de la Comisión, de 26 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1342/2003 por el que se establecen disposiciones especiales de aplicación del régimen de certificados de **importación y de exportación en el sector de los cereales y del arroz**
DOUE L 173, 27.06.2006, p. 12

UE-2112 Reglamento (CE) n° 953/2006 del Consejo, de 19 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1673/2000, por lo que se refiere a las **ayudas a la transformación de lino y cáñamo destinados a la producción de fibras**, y el Reglamento (CE) n° 1782/2003, por lo que se refiere al cáñamo que puede acogerse al régimen de pago único
DOUE L 175, 29.06.2006, p. 1

UE-2113 Reglamento (CE) n° 956/2006 de la Comisión, de 28 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CEE) n° 94/92 en lo que atañe a la **lista de terceros países de los que deben ser originarios determinados productos agrarios obtenidos mediante producción ecológica para poder ser comercializados en la Comunidad**
DOUE L 175, 29.06.2006, p. 41

UE-2114 Reglamento (CE) n° 967/2006 de la Comisión, de 29 de junio de 2006, por el que se fijan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 318/2006 del Consejo en lo que se refiere a la **producción obtenida al margen de cuotas en el sector del azúcar**
DOUE L 176, 30.06.2006, p. 22

UE-2115 Directiva 2006/47/CE de la Comisión, de 23 de mayo de 2006, por la que se fijan las condiciones particulares referentes a la presencia de **Avena fatua en las semillas de cereales** (Versión codificada)
DOUE L 136, 24.05.2006, p. 18

UE-2116 Directiva 2006/53/CE de la Comisión, de 7 de junio de 2006, por la que se modifica la Directiva 90/642/CEE del Consejo en lo relativo a los **contenidos máximos de residuos de óxido de fenbutaestán, fenhexamida, ciazofamida, linurón, triadimefón/triadimenol, pimetrozina y piraclostrobina**
DOUE L 154, 8.06.2006, p. 11

UE-2117 Directiva 2006/59/CE de la Comisión, de 28 de junio de 2006, por la que se modifican los anexos de las Directivas 76/895/CEE, 86/362/CEE, 86/363/CEE y 90/642/CEE del Consejo por lo que respecta a los **límites máximos de residuos de carbaril, deltametrin, endosulfán, fenitrotion, metidation y oxamil**
DOUE L 175, 29.06.2006, p. 61

UE-2118 Decisión 2006/277/CE de la Comisión, de 7 de abril de 2006, por la que se modifica la Decisión 2006/115/CE relativa a determinadas **medidas de protección frente a la gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en la Comunidad** [notificada con el número C(2006) 1480]
DOUE L 103, 12.04.2006, p. 29

IV. PESCA

UE-2119 Reglamento (CE) n° 563/2006 del Consejo, de 13 de marzo de 2006, relativo a la celebración del Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y las Islas Salomón sobre la pesca en aguas de las Islas Salomón **Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y las Islas Salomón sobre la pesca en aguas de las Islas Salomón**
DOUE L 105, 13.04.2006, p. 33 y 34

UE-2120 Reglamento (CE) n° 764/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, relativo a la celebración del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos **Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos**
DOUE L 141, 29.05.2006, p. 1 y 4

UE-2121 Reglamento (CE) nº805/2006 del Consejo, de 25 de abril de 2006, sobre la celebración del Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia

Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia

DOUE L 151, 6.06.2006, p. 1 y 3

UE-2122 Reglamento (CE) nº 700/2006 del Consejo, de 25 de abril de 2006, que deroga el Reglamento (CE) nº 3690/93 por el que se establece un régimen comunitario que determina las normas relativas a la **información mínima que deberán contener las licencias de pesca**

DOUE L 122, 9.05.2006, p. 1

UE-2123 Reglamento (CE) nº 861/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, por el que se establecen **medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar**

DOUE L 160, 14.06.2006, p. 1

UE-2124 Reglamento (CE) nº 898/2006 de la Comisión, de 19 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) nº 51/2006 del Consejo en lo relativo a los **límites de capturas y las limitaciones del esfuerzo pesquero en relación con el lanzón en las zonas CIEM IIa** (aguas de la CE), IIIa y IV (aguas de la CE)

DOUE L 167, 20.06.2006, p. 16

UE-2125 Reglamento (CE) nº 941/2006 del Consejo, de 1 de junio de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 51/2006 en lo que se refiere a la **bacaladilla y al arenque**

DOUE L 173, 27.06.2006, p. 1

V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL

UE-2126 Reglamento (CE) nº 635/2006 de la Comisión, de 25 de abril de 2006, por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 1251/70 relativo al **derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo**

DOUE L 112, 26.04.2006, p. 9

UE-2127 Reglamento (CE) n° 629/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, relativo a la aplicación de los **regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena**, a los **trabajadores por cuenta propia** y a los **miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad**, y el Reglamento (CEE) n° 574/72 del Consejo, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento (CEE) n° 1408/71
DOUE L 114, 27.04.2006, p. 1

UE-2128 Directiva 2006/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre las **disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos** (radiaciones ópticas artificiales) (decimonovena Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 89/391/CEE) (art. 137 CE)
DOUE L 114, 27.04.2006, p. 38

UE-2129 Comisión 2006/351/CE, Comisión Administrativa de las Comunidades Europeas para la seguridad social de los trabajadores migrantes, Decisión n° 205, de 17 de octubre de 2005, relativa al alcance del **concepto de desempleo parcial respecto de los trabajadores fronterizos**
DOUE L 130, 18.05.2006, p. 37

UE-2130 Comisión 2006/352/CE, Comisión Administrativa de las Comunidades Europeas para la seguridad social de los trabajadores migrantes, Decisión n° 206, de 15 de diciembre de 2005, relativa a las modalidades de funcionamiento y la composición de la **Comisión de cuentas de la Comisión administrativa para la seguridad social de los trabajadores migrantes**
DOUE L 130, 18.05.2006, p. 39

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

UE-2131 Directiva 2006/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, por la que se modifica la Directiva 2004/39/CE, relativa a los **mercados de instrumentos financieros**, con respecto a determinados plazos
DOUE L 114, 27.04.2006, p. 60

UE-2132 Directiva 2006/43/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a la **auditoria legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas**, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE y 83/349/CEE del Consejo y se deroga la Directiva 84/253/CEE del Consejo
DOUE L 157, 9.06.2006, p. 87

UE-2133 Directiva 2006/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativa al **acceso a la actividad de las entidades de crédito** y a su ejercicio (refundición)
DOUE L 177, 30.06.2006, p. 1

UE-2134 Directiva 2006/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, sobre la **adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito** (refundición)
DOUE L 177, 30.06.2006, p. 201

UE-2135 Decisión 2006/288/CE de la Comisión, de 30 de marzo de 2006, por la que se establece un **grupo europeo de expertos de los mercados de valores mobiliarios** encargado de proporcionar asesoramiento jurídico y económico sobre la aplicación de las Directivas de la UE relativas a los valores mobiliarios
DOUE L 106, 19.04.2006, p. 14

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

UE-2136 Decisión 2006/345/CE del Consejo, de 27 de marzo de 2006, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldavia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos
Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldavia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos
DOUE L 126, 13.05.2006, p. 23 y 24

UE-2137 Decisión 2006/357/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2005, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Georgia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos
Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Georgia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos
DOUE L 134, 20.05.2006, p. 23 y 24

UE-2138 Decisión 2006/369/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2005, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bulgaria sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bulgaria sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 136, 24.05.2006, p. 21 y 22

UE-2139 Decisión 2006/370/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2005, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Croacia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Croacia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 136, 24.05.2006, p. 31 y 32

UE-2140 Decisión 2006/424/CE del Consejo, de 27 de marzo de 2006, relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rumanía sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rumanía sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 169, 22.06.2006, p. 25 y 26

UE-2141 Decisión 2006/425/CE del Consejo, de 27 de marzo de 2006, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Serbia y Montenegro sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Serbia y Montenegro sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 169, 22.06.2006, p. 36 y 37

UE-2142 Decisión 2006/426/CE del Consejo, de 27 de abril de 2006, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 169, 22.06.2006, p. 47 y 48

UE-2143 Reglamento (CE) nº 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la **armonización de**

determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) n° 3821/85 y (CE) n° 2135/98 del Consejo y se deroga el Reglamento (CEE) n° 3820/85 del Consejo

Declaración

DOUE L 102, 11.04.2006, p. 1 y 14

UE-2145 Reglamento (CE) n° 730/2006 de la Comisión, de 11 de mayo de 2006, relativo a la **clasificación del espacio aéreo** y al **acceso de los vuelos efectuados de acuerdo con las reglas de vuelo visual por encima del nivel de vuelo 195**

DOUE L 126, 13.05.2006, p. 3

UE-2146 Reglamento (CE) n° 736/2006 de la Comisión, de 16 de mayo de 2006, sobre los métodos de trabajo que debe aplicar la **Agencia Europea de Seguridad Aérea** en las inspecciones de normalización

DOUE L 129, 17.05.2006, p. 10

UE-2147 Reglamento (CE) n° 768/2006 de la Comisión, de 19 de mayo de 2006, que aplica la Directiva 2004/36/CE del Parlamento Europeo y el Consejo en lo relativo a la recogida y el intercambio de **información sobre la seguridad de las aeronaves que utilicen los aeropuertos de la Comunidad y la gestión del sistema de información**

DOUE L 134, 20.05.2006, p. 16

UE-2148 Reglamento (CE) n° 831/2006 de la Comisión, de 2 de junio 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 150, 3.06.2006, p. 4

UE-2149 Reglamento (CE) n° 910/2006 de la Comisión, de 20 de junio de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 474/2006 por el que se establece la **lista comunitaria de las compañías aéreas objeto de una prohibición de explotación en la Comunidad**, prevista en el capítulo II del Reglamento (CE) n° 2111/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo

DOUE L 168, 21.06.2006, p. 16

UE-2150 Directiva 2006/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre las condiciones mínimas para la aplicación de los Reglamentos del Consejo (CEE) n° 3820/85 y (CEE)

nº 3821/85 en lo que respecta a la **legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera** y por la que se deroga la Directiva 88/599/CEE del Consejo

Declaraciones

DOUE L 102, 11.04.2006, p. 35 y 44

UE-2151

Directiva 2006/23/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a la **licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo**

DOUE L 114, 27.04.2006, p. 22

UE-2152

Directiva 2006/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se modifica la Directiva 1999/62/CE relativa a la **aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías** por la utilización de determinadas infraestructuras

DOUE L 157, 9.06.2006, p. 8

UE-2153

Recomendación 2006/339/CE de la Comisión, de 8 de mayo de 2006, sobre el **fomento del uso de electricidad en puerto por los buques atracados en puertos comunitarios**

DOUE L 125, 12.05.2006, p. 38

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

UE-2154

Reglamento (CE) nº 607/2006 de la Comisión, de 19 de abril de 2006, por el que se abre una investigación sobre la posible elusión de los **derechos antidumping** establecidos por el Reglamento (CE) nº 398/2004 del Consejo **sobre las importaciones de silicio** originarias de la República Popular China por parte de importaciones de silicio procedentes de la República de Corea, hayan sido o no declaradas como originarias de dicho país, y por el que dichas importaciones se someten a registro

DOUE L 107, 20.04.2006, p. 24

UE-2155

Reglamento (CE) nº 655/2006 del Consejo, de 27 de abril de 2006, por el que se amplía el **derecho antidumping** definitivo establecido por el Reglamento (CE) nº 964/2003 **sobre las importaciones de determinados accesorios de tubería**, de hierro o de acero, originarias de la República Popular China a las importaciones de accesorios de tubería, de hierro o de acero, procedentes de Filipinas, tanto si se declaran originarias de Filipinas como si no

DOUE L 116, 29.04.2006, p. 1

UE-2156 Reglamento (CE) n° 716/2006 del Consejo, de 5 de mayo de 2006, por el que se establece un **derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de magnesita calcinada a muerte (sinterizada)** originaria de la República Popular China
DOUE L 125, 12.05.2006, p. 1

UE-2157 Reglamento (CE) n° 913/2006 del Consejo, de 19 de junio de 2006, que modifica el anexo del Reglamento (CE) n° 2042/2000 por el que se establece un **derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de equipos de cámaras de televisión** originarias de Japón
DOUE L 169, 22.06.2006, p. 1

UE-2158 Reglamento (CE) n° 954/2006 del Consejo, de 27 de junio de 2006, por el que se establece un **derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados tubos sin soldadura de hierro o acero**, originarias de Croacia, Rumanía, Rusia y Ucrania, se derogan los Reglamentos (CE) n° 2320/97 y (CE) n° 348/2000 del Consejo, se dan por concluidas las reconsideraciones provisionales y por expiración de los derechos antidumping sobre las importaciones de determinados tubos sin soldadura de hierro o acero sin alear, originarias, entre otros países, de Rusia y Rumanía y se dan por concluidas la reconsideraciones provisionales de los derechos antidumping sobre las importaciones de determinados tubos sin soldadura de hierro o acero sin alear, originarias, entre otros países, de Rusia y Rumanía y de Croacia y Ucrania
DOUE L 175, 29.06.2006, p. 4

UE-2159 Decisión 2006/361/CE de la Comisión, de 19 de mayo de 2006, por la que se concluye el **procedimiento antisubvención relativo a las importaciones de determinados sacos y bolsas de plástico** originarios de Malasia y Tailandia
DOUE L 134, 20.05.2006, p. 43

UE-2160 Decisión 2006/423/CE de la Comisión, de 20 de junio de 2006, por la que se da por concluido el **procedimiento antidumping relativo a las importaciones de carburo de silicio** originario de Rumanía
DOUE L 168, 21.06.2006, p. 37

UE-2161 Decisión 2006/446/CE de la Comisión, de 12 de abril de 2006, relativa a un **procedimiento de conformidad con el artículo 81 del Tratado CE** (Asunto n° COMP/B-1/38.348 — Repsol CPP) [notificada con el número C(2006) 1548]
DOUE L 176, 30.06.2006, p. 100 y 104

IX FISCALIDAD

UE-2162 Directiva 2006/58/CE del Consejo, de 27 de junio de 2006, por la que se modifica la Directiva 2002/38/CE en lo que se refiere al período de vigencia del régimen del **impuesto sobre el valor añadido aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica**
DOUE L 174, 28.06.2006, p. 5

UE-2163 Decisión 2006/428/CE de la Comisión, de 22 de junio de 2006, por la que se establece un **marcador fiscal común para los gasóleos y el queroseno** [notificada con el número C(2006) 2383]
DOUE L 172, 24.06.2006, p. 15

X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

UE-2164 Reglamento (CE) nº 640/2006 del Consejo, de 10 de abril de 2006, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 3181/78 y (CEE) nº 1736/79 relativos al **sistema monetario europeo**
DOUE L 115, 28.04.2006, p. 1

UE-2165 Decisión 2006/344/CE del Consejo, de 14 de marzo de 2006, por la que se formula una advertencia a Alemania para que, de conformidad con el artículo 104, apartado 9, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, adopte las **medidas dirigidas a la reducción del déficit** que se consideren necesarias para poner remedio a la situación de déficit excesivo
DOUE L 126, 13.05.2006, p. 20

UE-2166 Decisión 2006/355/CE de la Comisión, de 16 de mayo de 2006, por la que se crea un **grupo de expertos sobre la movilidad de los clientes en relación con las cuentas bancarias**
DOUE L 132, 19.05.2006, p. 37

UE-2167 Decisión 2006/385/CE del Banco Central Europeo, de 19 de mayo de 2006, por la que se modifica la Decisión BCE/2001/16 sobre la **asignación de los ingresos monetarios de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros** participantes a partir del ejercicio de 2002 (BCE/2006/7)
DOUE L 148, 2.06.2006, p. 56

UE-2168 Orientación 2006/294/CE del Banco Central Europeo, de 7 de abril de 2006, sobre la prestación por el Eurosistema de **servicios de gestión de reservas en euros a bancos centrales y países no pertenecientes a la zona del euro y a organizaciones internacionales** (BCE/2006/4)
DOUE L 107, 20.04.2006, p. 54

UE-2169 Orientación 2006/312/CE del Banco Central Europeo, de 20 de abril de 2006, 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/2006/6)
DOUE L 115, 28.04.2006, p. 46

UE-2170 Dictamen del Consejo, de 14 de marzo de 2006, en relación con el **programa de estabilidad actualizado de España (2005-2008)**
DOUE C 82, 5.04.2006, p. 10

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UE-2171 Comisión 2006/287/CE Decisión nº 1/2005 del Comité mixto **CE/Dinamarca-Islas Feroe**, de 10 de noviembre de 2005, por la que se modifica el **Protocolo nº 3 del Acuerdo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa**
Protocolo nº 3 relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa
DOUE L 110, 24.04.2006, p. 1 y 3

UE-2172 Comisión 2006/305/CE: Decisión nº 1/2005 del Comité Mixto **CE-Noruega**, de 20 de diciembre de 2005, por la que se modifica el **Protocolo nº 3 del Acuerdo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa**
Protocolo nº 3 relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa
DOUE L 117, 2.05.2006, p. 1 y 2

UE-2173 Comisión 2006/343/CE, Decisión nº 2/2005 del Comité mixto **CE-Islandia**, de 22 de diciembre de 2005, por la que se modifica el **Protocolo nº 3 del Acuerdo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa**

Protocolo nº 3, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa

DOUE L 131, 18.05.2006, p. 1 y 2

UE-2174

Reglamento (CE) nº 683/2006 del Consejo, de 27 de febrero de 2006, relativo a la aplicación del Acuerdo en forma de **Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Tailandia en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)** de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea, por el que se modifica y completa el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2658/87 relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común

DOUE L 120, 5.05.2006, p. 1

UE-2175

Decisión 2006/324/CE del Consejo, de 27 de febrero de 2006, relativa a la celebración de un **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Tailandia en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)** de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Tailandia en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea

DOUE L 120, 5.05.2006, p. 17 y 19

UE-2176

Decisión 2006/345/CE del Consejo, de 27 de marzo de 2006, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldavia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldavia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 126, 13.05.2006, p. 23 y 24

UE-2177

Decisión 2006/357/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2005, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Georgia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Georgia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 134, 20.05.2006, p. 23 y 24

UE-2178

Decisión 2006/369/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2005, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bulgaria sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Bulgaria sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 136, 24.05.2006, p. 21 y 22

UE-2179

Decisión 2006/370/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2005, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Croacia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Croacia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 136, 24.05.2006, p. 31 y 32

UE-2180

Decisión 2006/424/CE del Consejo, de 27 de marzo de 2006, relativa a la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rumanía sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Rumanía sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 169, 22.06.2006, p. 25 y 26

UE-2181

Decisión 2006/425/CE del Consejo, de 27 de marzo de 2006, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Serbia y Montenegro sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Serbia y Montenegro sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 169, 22.06.2006, p. 36 y 37

UE-2182 Decisión 2006/426/CE del Consejo, de 27 de abril de 2006, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre determinados aspectos de los servicios aéreos

DOUE L 169, 22.06.2006, p. 47 y 48

UE-2183 Decisión 2006/365/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 15 de mayo de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del **Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre, por una parte, la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, por otra, la Confederación Suiza**

DOUE L 135, 23.05.2006, p. 13

UE-2184 Reglamento (CE) nº 764/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, relativo a la celebración del Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos **Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y el Reino de Marruecos**

DOUE L 141, 29.05.2006, p. 1 y 4

UE-2185 Reglamento (CE) nº805/2006 del Consejo, de 25 de abril de 2006, sobre la celebración del Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia

Acuerdo de colaboración entre la Comunidad Europea y los Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca en aguas de los Estados Federados de Micronesia

DOUE L 151, 6.06.2006, p. 1 y 3

UE-2186 Decisión 2006/356/CE del Consejo, de 14 de febrero de 2006, sobre la celebración del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra

Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra

DOUE L 143, 30.05.2006, p. 1 y 2

UE-2187 Decisión 2006/445/CE del Consejo, de 22 de mayo de 2006, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de

Notas entre la Comunidad Europea y el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 sobre la modificación de concesiones en las listas de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca en el marco de su adhesión a la Unión Europea

DOUE L 176, 30.06.2006, p. 100 y 102

UE-2188

Decisión 2006/298/CE de la Comisión, de 20 de abril de 2006, por la que se cede a agencias de ejecución la gestión de las ayudas para las **medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural aplicadas en Rumanía** durante el período de preadhesión

DOUE L 109, 22.04.2006, p. 9

XII. ENERGÍA

UE-2189

Decisión 2006/365/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 15 de mayo de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, del **Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre, por una parte, la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y, por otra, la Confederación Suiza**

DOUE L 135, 23.05.2006, p. 13

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

UE-2190

Reglamento (CE) nº 565/2006 de la Comisión, de 6 de abril de 2006, por el que se imponen **obligaciones en materia de reali-**

zación de pruebas y de comunicación de datos a los importadores o fabricantes de determinadas sustancias prioritarias de conformidad con el Reglamento (CEE) nº 793/93 del Consejo sobre evaluación y control del riesgo de las sustancias existentes

DOUE L 99, 7.04.2006, p. 3

UE-2191

Reglamento (CE) nº 575/2006 de la Comisión, de 7 de abril de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere al número y denominación de las comisiones técnicas científicas permanentes de la **Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria**

DOUE L 100, 8.04.2006, p. 3

UE-2192

Reglamento (CE) nº 627/2006 de la Comisión, de 21 de abril de 2006, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 2065/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los **criterios de calidad de los métodos analíticos validados para el muestreo, la identificación y la caracterización de los productos primarios de humo**

DOUE L 109, 22.04.2006, p. 3

UE-2193

Reglamento (CE) nº 816/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, sobre la concesión de **licencias obligatorias sobre patentes relativas a la fabricación de productos farmacéuticos** destinados a la exportación a países con problemas de salud pública

DOUE L 157, 9.06.2006, p. 1

UE-2194

Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la **conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones** y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE

DOUE L 105, 13.04.2006, p. 54

UE-2195

Directiva 2006/51/CE de la Comisión, de 6 de junio de 2006, por la que se modifican, para adaptarlos al progreso técnico, el anexo I de la Directiva 2005/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los anexos IV y V de la Directiva 2005/78/CE por lo que se refiere a los requisitos del **sistema de supervisión del control de emisiones utilizable en los vehículos y a las exenciones aplicables a los motores de gas**

DOUE L 152, 7.06.2006, p. 11

UE-2196 Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las **máquinas** y por la que se modifica la Directiva 95/16/CE (refundición)
DOUE L 157, 9.06.2006, p. 24

UE-2197 Directiva 2006/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las **emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado en vehículos de motor** y por la que se modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo
DOUE L 161, 14.06.2006, p. 12

UE-2198 Decisión 2006/257/CE de la Comisión, de 9 de febrero de 2006, que modifica la Decisión 96/335/CE, por la que se establece un **inventario y una nomenclatura común de ingredientes empleados en los productos cosméticos**
DOUE L 97, 5.04.2006, p. 1

UE-2199 Recomendación 2006/406/CE de la Comisión, de 7 de junio de 2006, por la que se establecen las **directrices sobre la utilización de indicaciones de ausencia de experimentos en animales** con arreglo a la Directiva 76/768/CEE del Consejo
DOUE L 158, 10.06.2006, p. 18

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

UE-2200 Reglamento (CE) n° 605/2006 de la Comisión, de 19 de abril de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 349/2003 por el que se **suspende la introducción en la Comunidad de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres**
DOUE L 107, 20.04.2006, p. 3

UE-2201 Reglamento (CE) n° 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, sobre determinados **gases fluorados de efecto invernadero**
DOUE L 161, 14.06.2006, p. 1

UE-2202 Reglamento (CE) nº 865/2006 de la Comisión, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 338/97 del Consejo relativo a la **protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio**
DOUE L 166, 19.06.2006, p. 1

UE-2203 Directiva 2006/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la **gestión de los residuos de industrias extractivas** y por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE
Declaración del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión
DOUE L 102, 11.04.2006, p. 15 y 34

UE-2204 Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los **residuos**
DOUE L 114, 27.04.2006, p. 9

UE-2205 Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la **eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos** y por la que se deroga la Directiva 93/76/CEE del Consejo
DOUE L 114, 27.04.2006, p. 64

UE-2206 Decisión 2006/402/CE de la Comisión, de 9 de febrero de 2006, por la que se establece el plan de trabajo relativo a la **etiqueta ecológica comunitaria**
DOUE L 162, 14.06.2006, p. 78

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

UE-2207 Reglamento (CE) nº 601/2006 de la Comisión, de 18 de abril de 2006, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 184/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al **formato y al procedimiento de transmisión de datos**
DOUE L 106, 19.04.2006, p. 7

UE-2208 Reglamento (CE) nº 602/2006 de la Comisión, de 18 de abril de 2006, por el que se adapta el Reglamento (CE) nº 184/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo mediante la **actualización de los requisitos en materia de datos**
DOUE L 106, 19.04.2006, p. 10

UE-2209 Reglamento (CE) n° 676/2006 de la Comisión, de 2 de mayo de 2006, que modifica el Reglamento (CE) n° 1980/2003 de la Comisión, 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 definiciones y definiciones actualizadas
DOUE L 118, 3.05.2006, p. 3

UE-2210 Reglamento (CE) n° 698/2006 de la Comisión, de 5 de mayo de 2006, por el que se aplica el Reglamento (CE) n° 530/1999 del Consejo en lo que se refiere a la evaluación de la calidad de las **estadísticas sobre costes salariales y las estadísticas estructurales sobre ingresos**
DOUE L 121, 6.05.2006, p. 30

UE-2211 Reglamento (CE) n° 701/2006 del Consejo, de 25 de abril de 2006, por el que se establecen normas de desarrollo para la aplicación del Reglamento (CE) n° 2494/95 en lo referente a la cobertura temporal de la **recogida de precios para el índice de precios de consumo armonizado**
DOUE L 122, 9.05.2006, p. 3

UE-2212 Decisión 2006/429/CE de la Comisión, de 22 de junio de 2006, por la que se modifica la Decisión 2004/452/CE en lo que respecta a la **lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales** [notificada con el número C(2006) 2411]
DOUE L 172, 24.06.2006, p. 17

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

UE-2213 Decisión 2006/429/CE de la Comisión, de 22 de junio de 2006, por la que se modifica la Decisión 2004/452/CE en lo que respecta a la **lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales** [notificada con el número C(2006) 2411]
DOUE L 172, 24.06.2006, p. 17

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

UE-2214 Decisión 2006/336/CE de la Comisión, de 10 de mayo de 2006, por la que se modifica la Decisión 2005/380/CE relativa a la

creación de un **Grupo de expertos no gubernamentales sobre gobernanza corporativa y Derecho de sociedades**

DOUE L 124, 11.05.2006, p. 29

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

UE-2215

Decisión nº 771/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, por la que se establece el **Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007)**. Hacia una sociedad justa

DOUE L 146, 31.05.2006, p. 1

UE-2216

Espacio Económico Europeo: Decisión del Comité Permanente de los Estados de la AELC nº 2/2002/SC, de 30 de mayo de 2002, sobre el **acceso público a los documentos de la AELC**

DOUE L 98, 6.04.2006, p. 76

UE-2217

Espacio Económico Europeo: Decisión del Comité Permanente de los Estados de la AELC nº 3/2005/SC, de 9 de junio de 2005, relativa al **acceso público a los documentos de la AELC** y por la que se deroga la Decisión nº 2/2002/SC del Comité Permanente de los Estados de la AELC, de 30 de mayo de 2002

DOUE L 98, 6.04.2006, p. 80

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

UE-2218

Decisión 2006/313/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia **Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia**

DOUE L 115, 28.04.2006, p. 49 y 50

UE-2219

Decisión 2006/317/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada

Acuerdo entre la República de Croacia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada

DOUE L 116, 29.04.2006, p. 73 y 74

UE-2220

Decisión 2006/366/PESC del Consejo, de 20 de marzo de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de Georgia sobre el estatuto en Georgia del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y de su equipo de apoyo

Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de Georgia sobre el estatuto en Georgia del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y de su equipo de apoyo

DOUE L 135, 23.05.2006, p. 14 y 15

UE-2221

Reglamento (CE) n° 674/2006 de la Comisión, de 28 de abril de 2006, que modifica por sexagésima quinta vez el Reglamento (CE) n° 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes** y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 467/2001 del Consejo

DOUE L 116, 29.04.2006, p. 58

UE-2222

Reglamento (CE) n° 760/2006 de la Comisión, de 18 de mayo de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1184/2005 del Consejo por el que se imponen **medidas restrictivas específicas en contra de determinadas personas que obstaculizan el proceso de paz y vulneran el Derecho internacional en el conflicto de la región de Darfur en Sudán**

DOUE L 132, 19.05.2006, p. 228

UE-2223

Reglamento (CE) n° 765/2006 del Consejo, de 18 de mayo de 2006, relativo a la adopción de **medidas restrictivas contra el Presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Belarús**

DOUE L 134, 20.05.2006, p. 1

UE-2224

Reglamento (CE) n° 785/2006 de la Comisión, de 23 de mayo de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1210/2003 del Consejo relativo a las **restricciones aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq**

DOUE L 138, 25.05.2006, p. 7

UE-2225 Reglamento (CE) n° 817/2006 del Consejo, de 29 de mayo de 2006, por el que se renuevan las **medidas restrictivas aplicables a Birmania/Myanmar**, y se deroga el Reglamento (CE) n° 798/2004
DOUE L 148, 2.06.2006, p. 1

UE-2226 Reglamento (CE) n° 869/2006 de la Comisión, de 14 de junio de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 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 163, 15.06.2006, p. 8

UE-2227 Decisión 2006/267/PESC, BiH/8/2006 del Comité Político y de Seguridad, de 15 de marzo de 2006, por la que se modifica la Decisión BiH/1/2004 sobre la aceptación de contribuciones de terceros Estados a la **Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina** y la Decisión BiH/3/2004 sobre el establecimiento del Comité de Contribuyentes para la Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina
DOUE L 96, 5.04.2006, p. 14

UE-2228 Decisión 2006/353/PESC, EPUE/1/2006 del Comité Político y de Seguridad, de 2 de mayo de 2006, relativa al nombramiento del **Jefe del Equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo)** para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo
DOUE L 130, 18.05.2006, p. 42

UE-2229 Decisión 2006/386/PESC del Consejo, de 1 de junio de 2006, por la que se aplica la Posición Común 2005/411/PESC sobre **medidas restrictivas contra Sudán**
DOUE L 148, 2.06.2006, p. 61

UE-2230 Acción Común 2006/300/PESC del Consejo, de 21 de abril de 2006, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2004/847/PESC sobre la **Misión de Policía de la Unión Europea en Kinshasa (RDC)** relativa a la Unidad Integrada de Policía (EUPOL Kinshasa)
DOUE L 111, 25.04.2006, p. 12

UE-2231 Acción Común 2006/303/PESC del Consejo, de 25 de abril de 2006, por la que se modifica y prorroga la Acción Común

2005/355/PESC relativa a la **Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC)**
DOUE L 112, 26.04.2006, p. 18

UE-2232 Acción Común 2006/304/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, sobre el establecimiento de un **equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo)** para una posible operación de gestión de crisis de la UE en el ámbito del Estado de Derecho y otros posibles ámbitos en Kosovo
DOUE L 112, 26.04.2006, p. 19

UE-2233 Acción Común 2006/319/PESC del Consejo, de 27 de abril de 2006, sobre la **Operación Militar de la Unión Europea de apoyo a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral**
DOUE L 116, 29.04.2006, p. 98

UE-2234 Acción Común 2006/407/PESC del Consejo, de 7 de junio 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 158, 10.06.2006, p. 20

UE-2235 Acción Común 2006/418/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2006, sobre el **apoyo a las actividades del OIEA** en los ámbitos de la seguridad y la verificación nucleares y en el marco de la aplicación de la **Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva**
DOUE L 165, 17.06.2006, p. 20

UE-2236 Acción Común 2006/419/PESC del Consejo, de 12 de junio de 2006, de apoyo a la aplicación de la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas n^o 1540 (2004) en el marco de la ejecución de la **Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva**
DOUE L 165, 17.06.2006, p. 30

UE-2237 Acción Común 2006/439/PESC del Consejo, de 27 de junio de 2006, sobre la prórroga de la **contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur**
DOUE L 174, 28.06.2006, p. 9

UE-2238 Posición Común 2006/276/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús** y por la que se deroga la Posición Común 2004/661/PESC
DOUE L 101, 11.04.2006, p. 5

UE-2239 Posición Común 2006/318/PESC del Consejo, de 27 de abril de 2006, por la que se renuevan las **medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar**
DOUE L 116, 29.04.2006, p. 77

UE-2240 Posición Común 2006/380/PESC del Consejo, de 29 de mayo 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 2006/231/PESC
DOUE L 144, 31.05.2006, p. 25

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

UE-2241 Decisión 2006/317/PESC del Consejo, de 10 de abril de 2006, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada
Acuerdo entre la República de Croacia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada
DOUE L 116, 29.04.2006, p. 73 y 74

UE-2242 Decisión 2006/325/CE del Consejo, de 27 de abril de 2006, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil**
DOUE L 120, 5.05.2006, p. 22

UE-2243 Decisión 2006/326/CE del Consejo, de 27 de abril de 2006, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil**
DOUE L 120, 5.05.2006, p. 23

UE-2244 Reglamento (CE) n° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un **Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)**
DOUE L 105, 13.04.2006, p. 1

UE-2245 Reglamento (CE) n° 694/2006 del Consejo, de 27 de abril de 2006, por el que se modifican las **listas de los procedimientos de insolvencia, los procedimientos de liquidación y los síndicos** de los anexos A, B y C del Reglamento (CE) n° 1346/2000 sobre procedimientos de insolvencia
DOUE L 121, 6.05.2006, p. 1

UE-2246 Decisión 2006/299/CE de la Comisión, de 19 de abril de 2006, por la que se crea un **grupo de expertos para asesorar a la Comisión en materia de lucha contra la radicalización violenta**
DOUE L 111, 25.04.2006, p. 9

UE-2247 Decisión 2006/337/CE de la Comisión, de 19 de abril de 2006, por la que se establecen unos impresos uniformes para la transmisión de solicitudes y decisiones con arreglo a la Directiva 2004/80/CE del Consejo sobre **indemnización a las víctimas de delitos**
DOUE L 125, 12.05.2006, p. 25

UE-2248 Decisión 2006/379/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2006, relativa a la aplicación del apartado 3 del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2580/2001 sobre **medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo** y por la que se deroga la Decisión 2005/930/CE
DOUE L 144, 31.05.2006, p. 21

UE-2349 Decisión n° 895/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, por la que se establece un **régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales para fines de tránsito por sus territorios**
DOUE L 167, 20.06.2006, p. 1

UE-2250 Decisión n° 896/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, por la que se establece un

régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por los Estados miembros de determinados permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein para fines de tránsito por sus territorios

DOUE L 167, 20.06.2006, p. 8

UE-2251

Decisión 2006/440/CE del Consejo, de 1 de junio de 2006, por la que se modifica el anexo 12 de la **Instrucción Consular Común** y el anexo 14a del Manual Común sobre los derechos a percibir correspondientes a los gastos administrativos de tramitación de la solicitud de visado
DOUE L 175, 29.06.2006, p. 77

Recomendación 2006/C 124/01 del Consejo, de 27 de abril de 2006, sobre la

UE-2252

elaboración de **acuerdos entre los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en el cumplimiento de la ley en materia de prevención y lucha contra la delincuencia**
DOUE C 124, 25.05.2006, p. 1

Legislación del Estado (*)

Segundo Trimestre 2007

I. COMUNIDADES AUTÓNOMAS

EST-15 Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
BOE núm. 97, de 23 abril 2007.

II. CULTURA

EST-16 Ley 10/2007, de 22 de junio. De la lectura, del **libro** y de las bibliotecas.
BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.

III. DEFENSA

EST-17 Real Decreto 787/2007, de 15 de junio (Ministerio de Defensa). Regula la estructura operativa de las **Fuerzas Armadas**.
BOE núm. 144, de 16 de junio de 2007.

IV. ECONOMÍA

EST-18 Ley 4/2007, de 3 de abril. De transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las **empresas públicas**, y de transparencia financiera de determinadas empresas.
BOE núm. 81, de 4 de abril de 2007.

(*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 2º trimestre de 2007.

EST-19 Ley 6/2007, de 12 de abril. Reforma de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del **Mercado de Valores**, para la modificación del régimen de las ofertas públicas de adquisición y de la transparencia de los emisores. BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007.

EST-20 Real Decreto 398/2007, de 23 de marzo (Ministerio de la Presidencia). Desarrolla la Ley 20/2005, de 14 de noviembre, sobre la creación del Registro de **contratos de seguro de cobertura de fallecimiento**. BOE núm. 94, de 19 de abril de 2007.

EST-21 Real Decreto 457/2007, de 13 de abril (Ministerio de Economía y Hacienda). Aprueba la **Clasificación Nacional de Actividades Económicas**. BOE núm. 102, de 28 de abril de 2007.

EST-22 Real Decreto 659/2007, de 25 de mayo (Ministerio de Justicia). Modifica el **Reglamento del Registro Mercantil**, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, para su adaptación a las disposiciones de la Ley 19/2005, de 14 de noviembre, sobre la sociedad anónima europea domiciliada en España. BOE núm. 137, de 8 de junio de 2007.

V. EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES

EST-23 Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril. Modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de **Universidades**. BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007.

VI. ENERGÍA

EST-24 Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio). Regula la actividad de producción de **energía eléctrica** en régimen especial. BOE núm. 126, de 26 de mayo de 2007.

VII. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

EST-25 Ley 7/2007, de 12 de abril. Estatuto Básico del **Empleado Público**. BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007.

EST-26 Orden 1492/2007, de 21 de mayo (Ministerio de Justicia). Organización de la **Abogacía del Estado** en el ámbito autonómico. BOE núm. 129, de 30 de mayo 2007.

EST-27 Ley 11/2007, de 22 de junio. Acceso electrónico de los ciudadanos a los **Servicios Públicos**. BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.

VIII. JUSTICIA

EST-28 Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Modifica la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del **Tribunal Constitucional**. BOE núm. 125, de 25 de mayo de 2007.

EST-29 Orden Ministerial 1468/2007, de 17 de mayo (Ministerio de Justicia). Impulso a la información de los **registros civiles** y digitalización de sus archivos. BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007.

IX. MEDIO AMBIENTE

EST-30 Ley 5/2007, de 3 de abril. Red de **Parques Nacionales**. BOE núm. 81, de 4 de abril de 2007.

EST-31 EReal Decreto-Ley 4/2007, de 13 de abril. Modifica el Texto Refundido de la Ley de **Aguas**, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio. BOE núm. 90, de 14 de abril de 2007.

EST-32 Real Decreto 509/2007, de 20 de abril. Se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de **prevención y control integrados de la contaminación**. BOE núm. 96, de 21 de abril de 2007.

X. PESCA

EST-33 Ley 9/2007, de 22 de junio. Sobre regularización y actualización de inscripciones de **embarcaciones pesqueras** en el

Registro de Buques y Empresas Navieras y en el Censo de la Flota Pesquera Operativa.

BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.

XI. SANIDAD

EST-34 Real Decreto 618/2007, de 11 de mayo (Ministerio de Sanidad y Consumo). Regula el procedimiento para el establecimiento, mediante visado, de reservas singulares a las condiciones de prescripción y dispensación de los **medicamentos**.

BOE núm. 114, de 12 de mayo de 2007.

XII. SERVICIOS SOCIALES

EST-35 Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo. Nivel mínimo de protección del **Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia** garantizado por la Administración General del Estado.

BOE núm. 114, de 12 de mayo de 2007.

XIII. SUELO Y URBANISMO

EST-36 Real Decreto 505/2007, de 20 de abril (Ministerio de la Presidencia). Se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los **espacios públicos urbanizados y edificaciones**.

BOE núm. 113, de 11 de mayo de 2007.

EST-37 Ley 8/2007, de 28 de mayo. **Suelo**.
BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007.

XIV. TRABAJO

EST-38 Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Regula el subsistema de **formación profesional para el empleo**.

BOE núm. 87, de 11 de abril 2007.

EST-39 Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales). Publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de **prevención de riesgos laborales**.

BOE núm. 108, de 5 de mayo de 2007.

Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (*)

I. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

BAL-1 Ley 21/2006, de 15 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza y Formentera en materia de juventud y ocio.

BOE núm. 26, de 30 de enero.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 184, de 23 de diciembre.

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

NAV-1 Ley Foral 1/2007, de 14 de febrero (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, en materia de contratación local.

BOE núm. 64, de 15 de marzo.

Boletín Oficial de Navarra núm. 24, de 23 de enero.

III. CALIDAD AGROALIMENTARIA

ARA-1 Ley 9/2006, de 30 de noviembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Calidad Alimentaria de Aragón.

BOE núm. 22, de 25 de enero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 142, de 13 de diciembre.

(*) Sección elaborada por JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. Comprende las Leyes y disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas publicadas en el BOE durante el primer trimestre de 2007 (I-III).

IV. CAPITALIDAD

BAL-2 Ley 23/2006, de 20 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Capitalidad de Palma de Mallorca.

BOE núm. 26, de 30 de enero.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 186 extraordinario, de 27 de diciembre.

V. CARRETERAS

AST-1 Ley 8/2006, de 13 de noviembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Carreteras.

BOE núm. 3, de 3 de enero.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm.271, de 23 de noviembre.

VI. CAMPOS DE GOLF

VAL-1 Ley 9/2006, de 5 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Reguladora de campos de golf.

BOE núm. 19, de 22 de enero.

Diario Oficial de la Generalidad Valenciana núm. 5.403, de 7 de diciembre.

VII. CATASTRO

NAV-2 Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra.

BOE núm. 4, de 4 de enero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 141, de 24 de noviembre.

VIII. CAZA

CMN-1 Ley 3/2006, de 19 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha).

Modifica la Ley 2/1993, de 15 de julio, de Caza de Castilla-La Mancha.
BOE núm. 17, de 19 de enero.
Diario Oficial de Castilla la Mancha núm. 233, de 9 de noviembre.

IX. COLEGIOS PROFESIONALES

GAL-1 Ley 8/2006, de 1 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Creación del Colegio Profesional de Ingeniería Técnica en Informática de Galicia.
BOE núm. 10, de 11 de enero.
Diario Oficial de Galicia núm. 237, de 12 de diciembre.

GAL-2 Ley 9/2006, de 1 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Creación del Colegio Profesional de Joyería, Orfebrería, Platería, Relojería y Gemología de Galicia.
BOE núm. 10, de 11 de enero.
Diario Oficial de Galicia núm. 237, de 12 de diciembre.

GAL-3 Ley 10/2006, de 1 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Creación del Colegio Profesional de Ingeniería en Informática de Galicia.
BOE núm. 10, de 11 de enero.
Diario Oficial de Galicia núm. 237, de 12 de diciembre.

GAL-4 Ley 11/2006, de 1 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Galicia.
BOE núm. 10, de 11 de enero.
Diario Oficial de Galicia núm. 237, de 12 de diciembre.

VAL-2 Ley 2/2007, de 5 de febrero (Presidencia de la Generalitat valenciana).
Creación del Colegio de Ópticos-Optometristas de la Comunitat Valenciana.
BOE núm. 70, de 22 de marzo.
Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 5.447, de 9 de febrero.

VAL-3 Ley 3/2007, de 5 de febrero (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Creación del Colegio Oficial de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunitat Valenciana.

BOE núm. 70, de 22 de marzo.

Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 5.447, de 9 de febrero.

X. CONSEJOS REGULADORES

CAN-1 Ley 10/2006, de 11 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Consejos reguladores de vinos de Canarias.

BOE núm. 46, de 22 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 243, de 18 de diciembre.

XI. CONSUMIDORES Y USUARIOS

ARA-2 Ley 16/2006, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Protección y Defensa de los Consumidores y Usuarios de Aragón.

BOE núm. 45, de 21 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

XII. COOPERACIÓN AL DESARROLLO

PV-1 Ley 1/2007, de 22 de febrero (Presidencia del País Vasco).
Cooperación para el Desarrollo.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 48, de 8 de marzo.

VAL-4 Ley 6/2007, de 9 de febrero (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Cooperación al desarrollo de la Comunitat Valenciana.

BOE núm. 71, de 23 de marzo.

Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 5.449, de 13 de febrero.

XIII. COOPERATIVAS

NAV-3 Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Cooperativas de Navarra.

BOE núm. 4, de 4 de enero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 149, de 13 de diciembre.

EXT-1 Ley 8/2006, de 23 diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura.

BOE núm. 24, de 27 de enero.

Diario Oficial de Extremadura número 153, de 30 de diciembre.

XIV. DERECHO FORAL CIVIL

ARA-3 Ley 13/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Derecho de la persona.

BOE núm. 23, de 26 de enero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

XV. ESPACIOS NATURALES

ARA-4 Ley 10/2006, de 30 de noviembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Creación de la Reserva Natural Dirigida de las Saladas de Chiprana.

BOE núm. 22, de 25 de enero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 142, de 13 de diciembre.

ARA-5 Ley 11/2006, de 30 de noviembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Declaración de la Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta.

BOE núm. 23, de 26 de enero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 142, de 13 de diciembre.

ARA-6 Ley 14/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Declaración del Parque Natural de los Valles Occidentales

BOE núm. 23, de 26 de enero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

EXT-2 Ley 9/2006, de 23 diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Modifica la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura.

BOE núm. 24, de 27 de enero.

Diario Oficial de Extremadura número 153, de 30 de diciembre.

CAN-2 Ley 13/2006, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Ampliación de la reserva natural especial a la totalidad del Malpaís de Güímar.
BOE núm. 50, de 27 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 9, de 12 de enero.

AST-2 Ley 9/2006, de 22 de diciembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Modificación del artículo 34.2 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de protección de los espacios naturales.

BOE núm. 65, de 16 de marzo.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 3, de 4 de enero.

XVI. ESTADÍSTICA

GAL-5 Ley 15/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Plan gallego de estadística 2007-2011.

BOE núm. 33, de 7 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 249, de 29 de diciembre.

AST-3 Ley 7/2006, de 3 de noviembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Estadística.

BOE núm. 3, de 3 de enero.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 266, de 17 de noviembre.

XVII. FARMACIAS

GAL-6 Ley 7/2006, de 1 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Modificación de la Ley 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica.

BOE núm. 10, de 11 de enero.

Diario Oficial de Galicia núm. 237, de 12 de diciembre.

XVIII. FUNCIÓN PÚBLICA

CMN-2 Ley 4/2006, de 19 de octubre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha).

Ordenación de la Función Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

BOE núm. 17, de 19 de enero.

Diario Oficial de Castilla la Mancha núm. 233, de 9 de noviembre.

GAL-7 Ley 15/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Modifica la Ley 2/2000, de 21 de diciembre, por la que se crea la escala de agentes facultativos medioambientales de la Xunta de Galicia.

BOE núm. 33, de 7 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 249, de 29 de diciembre.

XIX. FUNDACIONES

GAL-8 Ley 12/2006, de 1 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Fundaciones de interés gallego.

BOE núm. 14, de 16 de enero.

Diario Oficial de Galicia núm. 237, 242, de 19 de diciembre.

RIO-1 Ley 1/2007, de 12 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Fundaciones.

BOE núm. 59, de 9 de marzo.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 22, de 15 de febrero.

XX. HACIENDA PÚBLICA

CAN-3 Ley 11/2006, de 11 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Hacienda Pública Canaria.

BOE núm. 47, de 23 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 243, de 18 de diciembre.

CAN-4 Ley 3/2007, de 9 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias)

Modificación de la disposición derogatoria de la Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria.

BOE núm. 62, de 13 de marzo.

Boletín Oficial de Canarias núm. 33, de 14 de febrero.

XXI. HORARIOS COMERCIALES

GAL-9 Ley 13/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Horarios comerciales.

BOE núm. 29, de 2 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 248, de 28 de diciembre.

XXII. INDUSTRIA

ARA-7 Ley 12/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Regulación y fomento de la actividad industrial de Aragón.

BOE núm. 23, de 26 de enero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

XXIII. INSERCIÓN SOCIAL

VAL-5 Ley 1/2007, de 5 de febrero (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Regula las empresas de inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana.

BOE núm. 70, de 22 de marzo.

Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 5.447, de 9 de febrero.

XXIV. JUEGO Y ESPECTÁCULOS

NAV-4 Ley Foral 16/2006, de 14 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Juego.

BOE núm. 28, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 152, de 20 de diciembre.

CAN-5 Ley 4/2007, de 15 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias)

Régimen Jurídico de los Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas, sobre régimen especial para las actividades y espectáculos que se desarrollen en determinados festejos populares.

BOE núm. 62, de 13 de marzo.

Boletín Oficial de Canarias 35, de 16 de febrero.

VAL-6 Ley 7/2007, de 9 de febrero (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Ordenación del Teatro y de la Danza.

BOE núm. 71, de 23 de marzo.

Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 5.449, de 13 de febrero.

XXV. MEDIDAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

DRG-1 Ley 19/2006, de 26 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Medidas fiscales y de contenido financiero.

BOE núm. 17, de 19 de enero.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 248, de 29 de diciembre.

VAL-7 Ley 10/2006, de 26 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

BOE núm. 20, de 23 de enero.

Diario Oficial de la Generalidad Valenciana núm. 5.416, de 28 de diciembre.

RIO-2 Ley 11/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Medidas fiscales y administrativas para el año 2007.

BOE núm. 21, de 24 de enero.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 172, de 30 de diciembre.

CAS-1 Ley 15/2006, de 28 de diciembre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Medidas financieras.

BOE núm. 36, de 10 de febrero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 249, de 26 de diciembre.

BAL-3 Ley 25/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Medidas fiscales y administrativas.

BOE núm. 53, de 2 de marzo.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 188, de 30 de diciembre.

AST-4 Ley 11/2006, de 27 de diciembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Medidas presupuestarias, administrativas y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 65, de 16 de marzo.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 300, de 30 de diciembre.

ARA-8 Ley 19/2006, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Medidas Tributarias.

BOE núm. 57, de 7 de marzo.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

XXVI. MEDIO AMBIENTE

DRG-2 Ley 17/2006, de 11 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

De control ambiental integrado.

BOE núm. 15, de 17 de enero.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 243, de 21 de diciembre.

CMN-3 Ley 2/2006, de 17 de julio (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha).

Establece el día del Defensor del Medio Ambiente.

BOE núm. 17, de 19 de enero.

Diario Oficial de Castilla la Mancha núm. 150, de 24 de julio.

XXVII. MONTES

ARA-9 Ley 15/2006, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Montes de Aragón.

BOE núm. 44, de 20 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

CMN-5 Ley Foral 3/2007, de 21 de febrero (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modifica la Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra.

BOE núm. 72, de 24 de marzo.

Boletín Oficial de Navarra núm. 27, de 2 de marzo.

XXVIII. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

CAS-2 Ley 14/2006, de 4 de diciembre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León.

BOE núm. 4, de 4 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al núm. 241, de 18 de diciembre.

XXIX. PATRIMONIO CULTURAL

GAL-10 Ley 17/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Del libro y de la lectura de Galicia.

BOE núm. 39, de 14 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 249, de 29 de diciembre.

VAL-8 Ley 5/2007, de 9 de febrero (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Modificación de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

BOE núm. 71, de 23 de marzo.

Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 5.449, de 13 de febrero.

XXX. PRESUPUESTOS

CAN-6 Ley 8/2006, de 11 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Concesión de crédito extraordinario, suplemento de crédito y otras medidas de gestión presupuestaria.

BOE núm. 4, de 4 de enero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 239, de 12 de diciembre.

CAS-3

Ley 16/2006, de 28 de diciembre (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 50, de 27 de febrero.

Boletín Oficial de Castilla y León, suplemento al número 249, de 29 de diciembre.

DRG-3

Ley 18/2006, de 26 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 16, de 18 de enero.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 248, de 29 de diciembre.

RIO-3

Ley 10/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 20, de 23 de enero.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 172, de 30 de diciembre.

VAL-9

Ley 11/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 21, de 24 de enero.

Diario Oficial de la Generalidad Valenciana núm. 5.416, de 28 de diciembre.

EXT-3

Ley 10/2006, de 29 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 24, de 27 de enero.

Diario Oficial de Extremadura número 153, de 30 de diciembre.

NAV-6

Ley Foral 17/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 28, de 1 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 157, de 31 de diciembre.

GAL-11

Ley 14/2006, de 28 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 32, de 6 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 249, de 29 de diciembre.

CAN-7 Ley 12/2006, de 28 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 50, de 27 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 252, de 30 de diciembre.

ARA-10 Ley 18/2006, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 51, de 28 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

BAL-4 Ley 24/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 53, de 2 de marzo.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 188, de 30 de diciembre.

AST-5 Ley 10/2006, de 27 de diciembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Presupuestos Generales para 2007.

BOE núm. 65, de 16 de marzo.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 300, de 30 de diciembre.

XXXI. PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

CAN-8 Ley 2/2007, de 9 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias)

Campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario.

BOE núm. 62, de 13 de marzo.

Boletín Oficial de Canarias núm. 33, de 14 de febrero.

XXXII. RÉGIMEN LOCAL

BAL-5 Ley 20/2006, de 15 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Municipal y de régimen local de las Illes Balears

BOE núm. 26, de 30 de enero.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 186 extraordinario, de 27 de diciembre.

XXXIII. SEGURIDAD PÚBLICA

GAL-12 Ley 1/2007, de 15 de enero (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Academia Gallega de Seguridad Pública.

BOE núm. 47, de 23 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 16, de 23 de enero.

XXXIV. SERVICIOS SOCIALES

CAN-9 Ley 1/2007, de 17 de enero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Prestación canaria de inserción.

BOE núm. 50, de 27 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 17, de 23 de enero.

CAS-4 Ley 1/2007, de 7 de marzo (Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla y León).

Medidas de Apoyo a las Familias.

BOE núm. 76, de 29 de marzo.

Boletín Oficial de Castilla y León núm. 52, de 14 de marzo.

NAV-7 Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Servicios Sociales.

BOE núm. 27, de 31 de enero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 152, de 20 de diciembre.

RIO-4 Ley 3/2007, de 1 de marzo (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Calidad de los Servicios Sociales.

BOE núm. 76, de 29 de marzo.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 32, de 8 de marzo.

XXXV. TRANSPORTE

ARA-11 Ley 17/2006, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera.

BOE núm. 45, de 21 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 149, de 30 de diciembre.

XXXVI. TRIBUTOS

NAV-8 Ley Foral 13/2006, de 11 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modificación de la Ley Foral 22/1998, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

BOE núm. 4, de 4 de enero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 149, de 13 de diciembre.

BAL-6 Ley 22/2006, de 19 de diciembre (Presidencia de las Illes Balears).

Reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

BOE núm. 26, de 30 de enero.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 184, de 23 de diciembre.

NAV-9 Ley Foral 18/2006, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

BOE núm. 29, de 2 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 157, de 31 de diciembre.

CAN-10 Ley 9/2006, de 11 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias).

Tributaria.

BOE núm. 46, de 22 de febrero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 243, de 18 de diciembre.

NAV-10 Ley Foral 2/2007, de 14 de febrero (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Regula para el año 2007 el programa PREVER en lo que respecta al Impuesto sobre Sociedades y al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

BOE núm. 64, de 15 de marzo.
Boletín Oficial de Navarra núm. 24, de 23 de enero.

XXXVII. UNIVERSIDADES

VAV-10 Ley 4/2007, de 9 de febrero (Presidencia de la Generalitat valenciana).
Coordinación del Sistema Universitario Valenciano.
BOE núm. 71, de 23 de marzo.
Diario Oficial de la Comunitat Valenciana núm. 5.449, de 13 de febrero.

XXXVIII. VIVIENDA

RIO-5 Ley 2/2007, de 1 de marzo (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).
Vivienda.
BOE núm. 76, de 29 de marzo.
Boletín Oficial de La Rioja núm. 32, de 8 de marzo.

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

I. ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

AND-1 Decreto 79/2007, de 20 de marzo (Consejería de Agricultura y pesca).

Modifica el Decreto 204/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca.

BOJA núm. 59, de 23 de marzo.

AND-2 Decreto 26/2007, de 6 de febrero (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).

Aprueba los Estatutos de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía.

BOJA núm. 37, de 20 de febrero.

II. AGRICULTURA

AND-3 Decreto 221/2006, de 19 de diciembre (Consejería de Agricultura y Pesca).

Regula el reconocimiento y registro de las entidades que presten servicio de asesoramiento a las explotaciones agrarias en Andalucía y la concesión de ayudas a su creación, adaptación y utilización.

BOJA núm. 10, de 15 de enero.

AND-4 Decreto 5/2007, de 9 de enero (Consejería de Agricultura y Pesca).

Reglamento de la Ley 1/2005, de 4 de marzo, por la que se regula el régimen de las organizaciones interprofesionales agroalimentarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 16, de 22 de enero.

(*) 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 primer trimestre de 2007 (I-III).

AND-5 Decreto 38/2007, de 13 de febrero (Consejería de la Presidencia).

Regula el Organismo Pagador y se designan el Organismo de Certificación y la Autoridad de Gestión de los Fondos Europeos Agrícolas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 39, de 22 de febrero.

III. DROGODEPENDENCIAS

AND-6 Decreto 23/2007, de 30 de enero (Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social).

Crea los Consejos Provinciales de Participación sobre drogodependencias y se regulan su constitución, funciones, y régimen de funcionamiento.

BOJA núm. 38, de 21 de febrero.

IV. EDUCACIÓN

AND-7 Decreto 19/2007, de 23 de enero (Consejería de Educación).
Medidas para la promoción de la Cultura de Paz y la Mejora de la Convivencia en los Centros Educativos sostenidos con fondos públicos.

BOJA núm. 25, de 2 de febrero.

AND-8 Acuerdo del Consejo de Gobierno de 23 de enero de 2007.
Aprueba el Plan de Lectura y de Bibliotecas Escolares en los Centros Educativos Públicos de Andalucía.

BOJA núm. 29, de 8 de febrero.

AND-9 Decreto 53/2007, de 20 de febrero (Consejería de Educación).
Regula los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, a excepción de los universitarios.

BOJA núm. 40, de 23 de febrero.

AND-10 Decreto 55/2007, de 20 de febrero (Consejería de Educación).

Crea y regula el Registro Andaluz de Grupos de Investigación Educativa en centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación.

BOJA núm. 42, de 27 de febrero.

V. ELECCIONES

AND-11 Decreto 10/2007, de 16 de enero (Consejería de la Presidencia).
Regula el procedimiento para la gestión de los gastos derivados de los procesos electorales o referendos.
BOJA núm. 12, de 17 de enero.

VI. MEDIO AMBIENTE

AND-12 Decreto 24/2007, de 30 de enero (Consejería de Medio Ambiente).
Declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y se regulan los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada.
BOJA núm. 25, de 2 de febrero.

AND-13 Decreto 22/2007, de 30 de enero (Consejería de la Presidencia).
Establece el marco regulador de las ayudas a favor del medio ambiente que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía.
BOJA núm. 28, de 7 de febrero.

VII. PYMES

AND-14 Decreto 21/2007, de 30 de enero (Consejería de la Presidencia).
Establece el marco regulador de las ayudas de finalidad regional y en favor de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía en los años 2007, 2008 y 2009.
BOJA núm. 27, de 6 de febrero.

VIII. PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

AND-15 Decreto 75/2007, de 13 de marzo de 2007 (Consejería de Salud).
Regula el sistema de provisión de puestos directivos y cargos intermedios de los centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud.
BOJA núm. 54, de 16 de marzo.

AND-16 Decreto 18/2007, de 23 de enero (Consejería de Salud).
Regula el sistema de acreditación del nivel de la competencia profesional de los profesionales sanitarios del Sistema Sanitario Público de Andalucía.
BOJA núm. 21, de 29 de enero.

IX. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

AND-17 Decreto 220/2006, de 19 de diciembre (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo y se modifica el Decreto 202/2004, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería.

BOJA núm. 10, de 15 de enero.

AND-18 Decreto 225/2006, de 26 de diciembre (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía.

BOJA núm. 11, de 16 de enero.

X. SANIDAD

AND-19 Ley 1/2007, de 16 de marzo (Presidencia de la Junta de Andalucía).

Regula la investigación en reprogramación celular con finalidad exclusivamente terapéutica.

BOJA núm. 63, de 29 de marzo.

XI. TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

AND-20 Decreto 25/2007, de 6 de febrero (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).

Medidas para el fomento, la prevención de riesgos y la seguridad en el uso de Internet y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de las personas menores de edad.

BOJA núm. 39, de 22 de febrero.

XII. TURISMO

AND-21 Decreto 27/2007, de 6 de febrero (Consejería de Empleo).

Modifica el Decreto 15/1999, de 2 de febrero, por el que se regula el uso, la participación y la gestión de la Red de Residencias del Tiempo

Libre pertenecientes a la Administración de la Junta de Andalucía.
BOJA núm. 44, de 2 de marzo.

XIII. VIVIENDA

AND-22 Decreto 226/2006, de 26 de diciembre (Consejería de Obras Públicas y Transporte).

Modifica el Decreto 2/2001, de 9 de enero, por el que se regulan y convocan ayudas a la promoción de viviendas en alquiler destinadas a alojar a trabajadores temporales en municipios de alta movilidad laboral.
BOJA núm. 11, de 16 de enero.

XIV. VOLUNTARIADO

AND-23 Decreto 3/2007, de 9 de enero (Consejería de Gobernación).

Regula la organización y funcionamiento del Registro General de Entidades de Voluntariado de Andalucía y el seguro de las personas voluntarias.
BOJA núm. 30, de 9 de febrero.

ÍNDICE ANALÍTICO

- Abogacía del Estado: **EST-26**
- Acceso a la actividad de las entidades de crédito, **UE-2133**
- Acceso de los vuelos efectuados de acuerdo con las reglas de vuelo visual por encima del nivel de vuelo 195, **UE-2145**
- Acceso público a los documentos de la AELC, **UE-2216, UE-2217**
- Actualización de los requisitos en materia de datos, **UE-2208**
- Acuerdo CE-Bosnia y Herzegovina sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-2142 UE-2182**
- Acuerdo CE-Estados Federados de Micronesia relativo a la pesca, **UE-2121, UE-2185**
- Acuerdo CE-Gobierno de Georgia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-2137, UE-2177**
- Acuerdo CE-las Islas Salomón sobre la pesca, **UE-2119**
- Acuerdo CE-República de Bulgaria sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-2138, UE-2178**
- Acuerdo CE-República de Croacia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-2139, UE-2179**
- Acuerdo CE-República de Moldavia sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-2136, UE-2176**
- Acuerdo CE-Rumanía sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-2140, UE-2180**
- Acuerdo CE-Serbia y Montenegro sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-2141, UE-2181**
- Acuerdo de cooperación científica y tecnológica entre, por una parte, la CE y la CEEA y, por otra, la Confederación Suiza, **UE-2183, UE-2189**
- Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matéu, **UE-2076**
- Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Territorio Aduanero Separado de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), **UE-2187**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, **UE-2242**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Reino de Dinamarca relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, **UE-2243**

Acuerdo entre la Corte Penal Internacional y la Unión Europea sobre cooperación y asistencia, **UE-2218**

Acuerdo entre la República de Croacia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, **UE-2219, UE-2241**

Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de Georgia sobre el estatuto en Georgia del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y de su equipo de apoyo, **UE-2220**

Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra, **UE-2186**

Acuerdo pesquero entre la CE-Reino de Marruecos, **UE-2120, UE-2184**

Acuerdos entre los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en el cumplimiento de la ley en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, **UE-2252**

Adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito, **UE-2134**

Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía: **AND-2**

Agencia Europea de Seguridad Aérea, **UE-2146**

Agentes facultativos medioambientales: **GAL-7**

Aguas: **EST-31**

Año Europeo de la Igualdad de Oportunidades para Todos (2007), **UE-2215**

Aplicación de gravámenes a los vehículos pesados de transporte de mercancías, **UE-2152**

Aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, **UE-2127**

Apoyo a las actividades del OIEA, **UE-2235**

Apoyo a las Familias **CAS-4**

Aragón: **EST-15**

Armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, **UE-2143**

Asignación de los ingresos monetarios de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros, **UE-2167**

Auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas, **UE-2132**

Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, **UE-2191**

Avena fatua en las semillas de cereales, **UE-2115**

Ayuda a la leche desnatada y a la leche desnatada en polvo, **UE-2087**

Ayuda comunitaria para el suministro de leche y de determinados productos lácteos a los alumnos de centros escolares, **UE-2110**

Ayudas a favor del medio ambiente **AND-13**

Ayudas a la transformación de lino y cáñamo destinados a la producción de fibras, **UE-2112**

Bacaladilla y arenque, **UE-2125**

Calidad Alimentaria: **ARA-1**

Campos de golf: **VAL-1**

Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Tailandia en virtud del artículo XXIV, apartado 6, y del artículo XXVIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), **UE-2174, UE-2175**

Capitalidad de Palma de Mallorca: **BAL-2**

Carreteras: **AST-1**

Catastro: **NAV-2**

Caza: **CMN-1**

Clasificación del espacio aéreo, **UE-2145**

Clasificación Nacional de Actividades Económicas: **EST-21**

Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), **UE-2244**

Código comunitario de prácticas y tratamientos enológicos, **UE-2089**

Colegios Profesionales: **GAL-1; GAL-2; GAL-3; GAL-4; VAL-2; VAL-3**

Comisión de cuentas de la Comisión administrativa para la seguridad social de los trabajadores migrantes, **UE-2130**

Concepto de desempleo parcial respecto de los trabajadores fronterizos, **UE-2129**

Condicionabilidad, modulación y sistema integrado de gestión y control, **UE-2091**

Condiciones de acceso de las aves de corral a los espacios al aire libre, **UE-2094**

Consejos Insulares: **BAL-1**

Consejos Provinciales de Participación sobre drogodependencias: **AND-6**

Consejos Reguladores de vinos de Canarias: **CAN-1**

Conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones, **UE-2194**

Consumidores y Usuarios: **ARA-2**

Contenidos máximos de residuos de óxido de fenbutaestán, fenhexamida, ciazofamida, linurón, triadimefón/triadimenol, pimetrozina y piraclostrobina, **UE-2116**

Contingente arancelario comunitario para determinados alimentos para perros o gatos, **UE-2101**

Contingentes arancelarios comunitarios de determinadas frutas y hortalizas, **UE-2081**

Contingentes arancelarios comunitarios en el sector de los cereales, **UE-2101**
Contingentes arancelarios comunitarios para determinadas preparaciones y conservas de pescado, **UE-2078**

Contingentes arancelarios de importación de toros, vacas y novillas no destinados al matadero, de determinadas razas alpinas y de montaña, **UE-2095**

Contratación local: **NAV-1**

Contratos de Seguro de Cobertura por Fallecimiento: **EST-20**

Contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur, **UE-2237**

Control ambiental integrado: **DRC-2**

Cooperativas: **NAV-3; EXT-1**

Coordinación del Sistema Universitario Valenciano: **VAL-10**

Cooperación para el Desarrollo: **PV-1; VAL-4**

Criterios de calidad de los métodos analíticos validados para el muestreo, la identificación y la caracterización de los productos primarios de humo, **UE-2192**

Cuentas económicas de la agricultura de la Comunidad, **UE-2103**

Defensor del Medio Ambiente: **CMN-3**

Derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de equipos de cámaras de televisión, **UE-2157**

Derecho antidumping sobre las importaciones de determinados accesorios de tubería, **UE-2155**

Derecho antidumping sobre las importaciones de determinados tubos sin soldadura de hierro o acero, **UE-2158**

Derecho antidumping sobre las importaciones de magnesita calcinada a muerte (sinterizada), **UE-2156**

Derecho de la persona: **ARA-3**

Derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, **UE-2126**

Derechos antidumping sobre las importaciones de silicio, **UE-2154**

Derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América, **UE-2077**

Directrices sobre la utilización de indicaciones de ausencia de experimentos en animales, **UE-2199**

Disciplina presupuestaria y buena gestión financiera, **UE-2072**

Disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos, **UE-2128**

Educación: **AND-9; AND-10**

- Eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos, **UE-2205**
Elecciones: **AND-11**
Embarcaciones Pesqueras: **EST-33**
Emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado en vehículos de motor, **UE-2197**
Empleado Público: **EST-25**
Empresas Públicas: **EST-18**
Energía Eléctrica: **EST-24**
Equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo), **UE-2232**
Espacios Naturales: **ARA-4; ARA-5; ARA-6; EXT-2; CAN-2; AST-2; AND-12**
Espacios Públicos Urbanizados y Edificaciones: **EST-36**
Espectáculos Públicos y Actividades Clasificadas: **CAN-5**
Estadística: **GAL-5; AST-4**
Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), **UE-2209**
Estadísticas sobre costes salariales y las estadísticas estructurales sobre ingresos, **UE-2210**
Estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea, **UE-2075**
Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva, **UE-2235, UE-2236**
Estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Pesca: **AND-1**
Etiqueta ecológica comunitaria, **UE-2206**
Exigencias de información estadística del Banco Central Europeo en materia de cuentas financieras trimestrales, **UE-2169**
Explotaciones agrarias: **AND-3**
- Farmacias: **GAL-6**
FEADER, **UE-2107, UE-2109**
FEAGA, **UE-2107, UE-2108, UE-2109**
Fomento del uso de electricidad en puerto por los buques atracados en puertos comunitarios, **UE-2153**
Fondo de Solidaridad de la Unión Europea, **UE-2074**
Fondos Europeos Agrícolas: **AND-5**
Formación Profesional para el empleo: **EST-38**
Formato y al procedimiento de transmisión de datos, **UE-2207**
Fuerzas Armadas: **EST-17**
Función Pública: **CMN-2**
Fundaciones: **GAL-8; RIO-1**
- Gases fluorados de efecto invernadero, **UE-2201**
Gestión de los residuos de industrias extractivas, **UE-2203**

Grupo de expertos no gubernamentales sobre gobernanza corporativa y Derecho de sociedades, **UE-2214**

Grupo de expertos para asesorar a la Comisión en materia de lucha contra la radicalización violenta, **UE-2246**

Grupo de expertos sobre la movilidad de los clientes en relación con las cuentas bancarias, **UE-2166**

Grupo europeo de expertos de los mercados de valores mobiliarios, **UE-2135**

Hacienda Pública: **CAN-3; CAN-4**

Horarios comerciales: **GAL-9**

Importaciones de cereales y arroz, **UE-2100, UE-2111**

Impuesto sobre el valor añadido aplicable a los servicios de radiodifusión y de televisión y a algunos servicios prestados por vía electrónica, **UE-2162**

Impuesto sobre la Renta: **NAV-8; NAV-10**

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: **BAL-6**

Impuestos: **NAV-9; CAN-10**

Inclusión social: **VAL-5**

Indemnización a las víctimas de delitos, **UE-2247**

Industria: **ARA-7**

Información mínima que deberán contener las licencias de pesca, **UE-2122**

Información sobre la seguridad de las aeronaves que utilicen los aeropuertos de la Comunidad y la gestión del sistema de información, **UE-2147**

Instrucción Consular Común, **UE-2251**

Inventario y una nomenclatura común de ingredientes empleados en los productos cosméticos, **UE-2198**

Jefe del Equipo de planificación de la UE (EPUE Kosovo), **UE-2228**

Juego: **NAV-4**

Legislación social relativa a las actividades de transporte por carretera, **UE-2150**

Liberación de la reserva especial de reestructuración, **UE-2106**

Libro y lectura: **GAL-10; AND-8**

Libro: **EST-16**

Licencia comunitaria de controlador de tránsito aéreo, **UE-2151**

Licencias obligatorias sobre patentes relativas a la fabricación de productos farmacéuticos, **UE-2193**

Límites de capturas y las limitaciones del esfuerzo pesquero en relación con el lanzón en las zonas CIEM IIa, **UE-2124**

Límites máximos de residuos de carbaril, deltametrin, endosulfán, fenitrothion, metidation y oxamil, **UE-2117**

Lista comunitaria de las compañías aéreas objeto de una prohibición de explotación en la Comunidad, **UE-2149**

Lista de mercados representativos para el sector de la carne de porcino en la Comunidad, **UE-2102**

Lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales, **UE-2212, UE-2213**

Lista de terceros países de los que deben ser originarios determinados productos agrarios obtenidos mediante producción ecológica para poder ser comercializados en la Comunidad, **UE-2113**

Listas de los procedimientos de insolvencia, los procedimientos de liquidación y los síndicos, **UE-2245**

Máquinas, **UE-2196**

Marcador fiscal común para los gasóleos y el queroseno, **UE-2163**

Medicamentos: **EST-34**

Medidas de preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural aplicadas en Rumanía, **UE-2188**

Medidas de protección frente a la gripe aviar altamente patógena en aves silvestres en la Comunidad, **UE-2118**

Medidas dirigidas a la reducción del déficit, **UE-2165**

Medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **UE-2240**

Medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, **UE-2098, UE-2099**

Medidas excepcionales de apoyo del mercado, **UE-2093**

Medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el Derecho del Mar, **UE-2123**

Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera: **DRC-1; VAL-7; RIO-2; CAS-1; BAL-3; AST-3; ARA-8**

Medidas restrictivas aplicables a Birmania/Myanmar, **UE-2225, UE-2239**

Medidas restrictivas contra determinados funcionarios de Belarús, **UE-2238**

Medidas restrictivas contra el Presidente Lukashenko y determinados funcionarios de Belarús, **UE-2223**

Medidas restrictivas contra Sudán, **UE-2229**

Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, **UE-2248**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **UE-2221**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Costa de Marfil, **UE-2226**

Medidas restrictivas específicas en contra de determinadas personas que obstaculizan el proceso de paz y vulneran el Derecho internacional en el conflicto de la región de Darfur en Sudán, **UE-2222**

Mercado de valores: **EST-19**

Mercados de instrumentos financieros, **UE-2131**

Misión de asesoramiento y asistencia de la Unión Europea en materia de reforma del sector de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC), **UE-2231**

Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia), **UE-2234**

Misión de Policía de la Unión Europea en Kinshasa (RDC), **UE-2230**

Montes **ARA-9; NAV-5**

Norma de comercialización aplicable a los repollos, **UE-2088**

Normas comunes de seguridad aérea, **UE-2148**

Normas de evaluación y control de las cantidades de productos agrícolas que forman parte de existencias de la intervención pública, **UE-2104**

Nuevos contingentes arancelarios comunitarios consolidados en el GATT, **UE-2080**

Obligaciones en materia de realización de pruebas y de comunicación de datos a los importadores o fabricantes de determinadas sustancias prioritarias, **UE-2190**

Operación Militar de la Unión Europea de apoyo a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral, **UE-2233**

Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, **UE-2227**

Ordenación del territorio: **CAS-2; AND-17; AND-18**

Organización común del mercado vitivinícola, **UE-2089**

Organizaciones interprofesionales agroalimentarias: **AND-4**

Parques Nacionales: **EST-30**

Patentes relativas a la fabricación de productos farmacéuticos, **UE-2079**

Patrimonio Cultural: **VAL-8**

Prestación canaria de inserción **CAN-9**

Presupuestos **CAN-6; CAS-3; DRC-3; RIO-3; VAL-9; EXT-3; NAV-6; GAL-11; CAN-7; ARA-10; BAL-4; AST-5**

Prevención de riesgos laborales: **EST-39**

Prevención y control integrados de la contaminación: **EST-32**

Procedimiento *antidumping* relativo a las importaciones de carburo de silicio, **UE-2160**

Procedimiento antisubvención relativo a las importaciones de determinados sacos y bolsas de plástico, **UE-2159**

Procedimiento de conformidad con el artículo 81 del Tratado CE, **UE-2161**
Producción agrícola ecológica, **UE-2086**
Producción obtenida al margen de cuotas en el sector del azúcar, **UE-2114**
Profesionales sanitarios: **AND-15; AND-16**
Programa de estabilidad actualizado de España (2005-2008), **UE-2170**
Programas y fondos operativos y a la ayuda financiera, **UE-2084**
Promoción de la Cultura de Paz: **AND-7**
Protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, **UE-2202**
Protocolo nº 3 del Acuerdo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa CE-Islandia, **UE-2173**
Protocolo nº 3 del Acuerdo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa CE/Dinamarca-Islandias Feroe, **UE-2171**
Protocolo nº 3 del Acuerdo, relativo a la definición de la noción de productos originarios y a los métodos de cooperación administrativa CE-Noruega, **UE-2172**
Publicidad Institucional: **CAN-8**
PYMES: **AND-14**

Recogida de precios para el índice de precios de consumo armonizado, **UE-2211**
Régimen de importación de arroz, **UE-2096**
Régimen de importación de leche y productos lácteos, **UE-2085, UE-2105**
Régimen de pago único, **UE-2090**
Régimen local: **BAL-5**
Régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia de determinados documentos como equivalentes a sus visados nacionales para fines de tránsito por sus territorios, **UE-2249**
Régimen simplificado de control de las personas en las fronteras exteriores basado en el reconocimiento unilateral por los Estados miembros de determinados permisos de residencia expedidos por Suiza y Liechtenstein para fines de tránsito por sus territorios, **UE-2250**
Regímenes de ayuda, **UE-2092**
Registros Civiles: **EST-29**
Reglamento del Registro Mercantil: **EST-22**
Reprogramación celular: **AND-19**
Residuos, **UE-2203, UE-2204**

Restituciones a la exportación para determinados productos agrícolas, **UE-2082**

Restricciones aplicables a las relaciones económicas y financieras con Iraq, **UE-2224**

Reutilización de información de la Comisión, **UE-2073**

Seguridad Pública **GAL-12**

Servicios de gestión de reservas en euros a bancos centrales y países no pertenecientes a la zona del euro y a organizaciones internacionales, **UE-2168**

Servicios Públicos: **EST-27**

Servicios Sociales **NAV-7; RIO-4**

Sistema de supervisión del control de emisiones utilizable en los vehículos y a las exenciones aplicables a los motores de gas, **UE-2195**

Sistema monetario europeo, **UE-2164**

Sistema para la autonomía y atención a la dependencia: **EST-35**

Suelo: **EST-37**

Suspensión de la introducción en la Comunidad de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres, **UE-2200**

Teatro y de la Danza: **VAL-6**

Tecnologías de la información y la comunicación: **AND-20**

Teneduría de libros para el registro de las explotaciones agrícolas, **UE-2097**

Transporte interurbano: **ARA-11**

Tribunal Constitucional: **EST-28**

Turismo: **AND-21**

Universidades: **EST-23**

Utilización de las tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas, **UE-2092**

Vivienda: **RIO-5; AND-22**

Voluntariado: **AND-23**

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES*

El Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 5/2007, de 26 de junio (BOJA núm. 131, de 4 de julio) crea como entidad de derecho público el Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (IAPH). No se trata de una creación *ex novo*, pues el IAHP ya existía como servicio sin personalidad jurídica propia creado por el Decreto 107/1989, de 16 de mayo. Se viene a engrosar la nómina de entes públicos instrumentales que con diversa denominación, muchas veces sin más justificación que la inercia de una tradición, se integran en la estructura de la Administración de la Junta de Andalucía.

Antes de proceder, como en otros números de esta Sección, a exponer los rasgos de este nuevo ente público conviene detenerse, siquiera brevemente, en el contexto y pasar la vista por el abigarrado mundo que constituyen estas entidades en la Junta de Andalucía.

En estos años se han creado cuatro agencias de las que dos son organismos autónomos al amparo del art. 4. 1 a. de la Ley General 5/1983, de 19 de julio, de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Agencia Andaluza del Agua, creada por Ley 3/2004, de 28 de diciembre, y Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, creada por Ley 15/2003, de 22 de diciembre) y dos son entidades de derecho público que por ley han de ajustar sus actividades al derecho privado, según el art. 6. 1. b de la misma Ley (Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Ley 2/2006, de 16 de mayo y Agencia Andaluza de la Energía, Ley 4/2003, de 23 de septiembre). Se han creado o, elevados al rango de entidad con personalidad jurídica tres institutos; de ellos dos son organismos autónomos (Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 10/2007, de 26 de diciembre y el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de Producción Ecológica, Ley

¹ Esta Sección ha sido preparada bajo la dirección de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

1/2003, de 10 e abril) y el otro es entidad de derecho público de las referidas con anterioridad (Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, a que se refieren estas líneas). Los otros tres entes, con denominaciones heterogéneas y diversas entre si, tampoco tienen la misma naturaleza jurídica. Dos son entidades del art. 6. 1. b de la Ley 5/1983 (Empresa Pública Sanitaria del Bajo Guadalquivir, Ley 3/2006, de 19 de junio y Ente Público de Gestión de los Ferrocarriles Andaluces, Ley 2/2003, de 12 de mayo) y el otro, organismo autónomo (Servicio Andaluz de Empleo, Ley 4/2002, de 16 de diciembre).

Incluso, este año hemos visto como se aprueba los estatutos de la de la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, por Decreto 26/2007, de 6 de febrero. Esta Agencia empezó siendo el Instituto de Fomento de Andalucía, creado por Ley 3/1987, de 13 de abril al que cambió de nombre la Ley 3/2004, de 28 de diciembre.

Llama la atención como las denominaciones *agencia* e *instituto* se aplican sin ningún tipo de criterio pues lo mismo aluden a un organismo autónomo que a una entidad de derecho público sometida al derecho privado. En la serie que hemos observado no hay elementos suficientes para inducirlo ni siquiera desde el punto de vista estadístico. Acaso si la prolongáramos podríamos atisbar alguno, pero sería simplemente un dato estadístico que no es probable que arrojará más luz. Por otro lado, si contrastáramos la denominación *agencia* con la homologa estatal, tampoco obtendríamos pista alguna.

Tal vez la respuesta al problema nos la de *Proyecto de Ley de Administración de la Junta de Andalucía*, cuando se convierta en ley. Efectivamente y, sin entrar en el enjuiciamiento de ningún aspecto de su texto, por lo menos es de encomiar el propósito que persigue: *La norma define, en aras de una adecuada racionalización del sector público, las distintas entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía. Ha de notarse, en este sentido, que la terminología empleada por la Ley es del todo novedosa, reservando la categoría de “agencias administrativas” para los organismos autónomos a los que se refería el artículo 4 de la Ley General de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y la de “agencias públicas empresariales” para las entidades de derecho público del artículo 6.1 b) de la citada Ley, y además se introduce una nueva categoría, denominada “agencia de régimen especial”, con ciertas peculiaridades en su régimen de personal, presupuestario y de gestión de su actividad, atendiendo a la naturaleza de las funciones asignadas que implican ejercicio de autoridad. Pero este cambio terminológico no es un mero prurito formal, sino que refleja adecuadamente la naturaleza jurídica y el subsiguiente régimen que corresponden a las distintas personificaciones que nuestro Derecho conoce. En esta línea, la Ley realiza un considerable esfuerzo por definir y sujetar a cada una de estas*

entidades al ámbito de actuación material que le es propio en consonancia con las exigencias inherentes a su respectiva naturaleza jurídica (Exposición de motivos).

En el futuro todas estas entidades serán agencias diversificándose dentro de ellas las agencias administrativas, sucesoras de los organismos autónomos de las agencias públicas empresariales. Se supone que las administrativas también son públicas y que este calificativo a quien realmente define es a la empresa, pero es obvio que la expresión agencia empresarial pública no suena bien y, por otro lado, no se hace sino reeditar el mismo fenómeno de la LOFAGE (Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado) contraponiendo la entidad pública empresarial al organismo autónomo en el marco de los organismos públicos. Sin embargo nos tememos que la racionalización que con tanto acierto pretende la exposición de motivos de la futura norma andaluza no ha de llegar a su denominación, pues no parece preocupar en el texto proyectado el baile de denominaciones de entes instrumentales que estamos denunciando. Si en el proyecto el *Instituto Andaluz de Administración Pública* es una agencia administrativa y antes era un organismo autónomo todo hace pensar que el *Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico* será una agencia pública empresarial. Seguramente las actuales agencias –que hemos visto unas serían administrativas y otras agencias públicas empresariales– serán los únicos entes obligados a cambiar de denominación, o incluso, quizá tampoco, puesto que tan escaso aprecio se hace de este aspecto. Es fácil convenir que no es una cuestión de la máxima importancia y que hay problemas más graves, mas cuando tanto se habla de transparencia, de racionalidad etc, acaso sería bueno que los interlocutores de estos entes pudieran tener una aproximación a los rasgos fundamentales de su régimen jurídico sin necesidad de acudir a la información del BOJA.

2. FINES Y FUNCIONES DEL IAPH

El Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico se configura como un organismo cuyos fines son la intervención, investigación e innovación, documentación, comunicación y desarrollo del patrimonio cultural en el marco de los planes de investigación, desarrollo e innovación de la Junta de Andalucía

Para el cumplimiento de estos fines el IAPH realizará las funciones que le indica la ley, sin perjuicio de que puedan añadirse otras por sus estatutos:

- a) El análisis, estudio, desarrollo y difusión de teorías, métodos y técnicas aplicadas a la tutela del patrimonio histórico y a su protección, conservación, gestión, investigación y difusión.
- b) La realización de informes, diagnósticos, proyectos y actuaciones en materia de protección, intervención, documentación, investigación y comunicación de los bienes culturales.
- c) El desarrollo de proyectos y actuaciones en materia de conservación y restauración del patrimonio histórico.
- d) La realización de actuaciones en materia de investigación del patrimonio histórico en el ámbito de sus competencias.
- e) La integración, coordinación y sistematización de la información y documentación en materia de patrimonio histórico, para contribuir al estudio y conocimiento de los bienes culturales de Andalucía.
- f) El establecimiento de planes de formación de especialistas en los distintos campos del patrimonio histórico, promoviendo y organizando actividades formativas.
- g) El fomento de la colaboración con instituciones privadas y organismos públicos en relación con las funciones del Instituto previstas en esta Ley y las que en su desarrollo se determinen en los estatutos, prestando especial atención a los convenios de colaboración con las Universidades públicas de Andalucía en materia de formación e investigación.

La lectura de este amplio elenco de funciones que, sin duda, será pormenorizado y desarrollado en los estatutos, evidencia cómo la fórmula jurídica de servicio sin personalidad, con que este órgano fue creado, ha quedado ampliamente superada y se impone la nueva estructura jurídica que se le atribuye por la ley en esta especie de refundación. Nos encontramos ante una manifestación más del intervencionismo administrativo que tiene que encargarse de unas funciones que lamentablemente no parecen interesar a la sociedad civil. Si es así bienvenido sea, de lo contrario, mejor sería reconsiderar hasta que punto el poder burocrático no hace sino ganar terreno a una sociedad abúllica y adormecida. En cualquier caso la propia existencia del organismo y el reforzamiento que supone su nueva regulación no es una buena noticia para Andalucía, pues por unas u otras razones evidencia una sociedad tutelada desde las instancias oficiales y burocráticas.

3. RÉGIMEN JURÍDICO

De la lectura de las funciones que hemos reseñado en el apartado anterior se desprende que el IAPH busca con su nueva regulación acceder al

régimen jurídico privado, coherente con unas actividades propias del sector privado. Esto tenía grandes limitaciones en su estructura anterior de servicio sin personalidad. La realidad es que mediante esta ley lo que antes era Administración pasa a ser empresa –pública, ciertamente pero empresa– y, en consecuencia, reclama el acogimiento al régimen adecuado que es el derecho privado, sin perjuicio de posibles excepciones que *se consignent en la presente ley* (art. 4. 1). Es evidente que el régimen de contratación, que se remite a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y demás normativa que sea de aplicación, el régimen económico y presupuestario, sometido a la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, el de su patrimonio, que se rige por la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, son expresiones de derecho público, pero las relaciones con su personal se regulan por el derecho laboral y el resto de su actividad pasan a regularse por el derecho privado. Incluso se echa de menos en esta ley un precepto estableciendo las vías de recurso administrativo y contencioso–administrativo contra actos de los órganos de gobierno de la entidad cuando ejerzan potestades públicas. La conclusión que se obtiene de ello es que, dadas las actividades que se encomiendan al Instituto, éste no va a ejercer potestades públicas en ningún caso. Su transformación en *empresa* es, por tanto, total.

4. ORGANIZACIÓN

La organización del IAPH es la habitual en este tipo de organizaciones, tanto si son organismos autónomos como si se trata de organizaciones empresariales:

A) Presidente que, como también es frecuente tanto en los organismos autónomos como entidades empresariales, recae en el titular –persona titular, según la Ley– de la Consejería competente en materia de cultura, con las funciones de:

- a) Ostentar la superior representación institucional del Instituto.
- b) Velar por el cumplimiento de los acuerdos del Consejo Rector.
- c) Cualesquiera otras que se le atribuyan por los estatutos del Instituto.

B) Consejo Rector el máximo órgano de gobierno y dirección y está integrado por la persona que presida el Instituto, quien ostentará al mismo tiempo la Presidencia del Consejo, por la persona a quien se atribuya la Dirección, así como por los miembros que se establezcan en los estatutos. Esta deslegalización tan completa de la composición del máximo órgano de direc-

ción y gobierno es expresión del pleno carácter burocrático de la institución, sin perjuicio, como es natural de que seguramente se establecerá un composición que no podrá sino de calificarse de participativa teniendo en cuenta órganos parecidos y las pautas de lo políticamente correcto en nuestras Administraciones públicas. Sin embargo, las funciones de esta consejo a tenor de la propia ley, son de lo más incoloro e insípido –no se quiere decir intrascendente– en el contexto de la actividad del instituto. Así establece la ley Son funciones del Consejo Rector:

- a) Velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico en todas las actuaciones del Instituto.
- b) Aprobar los anteproyectos del programa de actuación, inversión y financiación y de los presupuestos de explotación debe elaborar según lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 5/1983, de 19 de junio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma.
- c) Acordar la creación de comisiones especializadas o grupos de trabajo en el seno del Instituto, definir su composición, así como determinar sus funciones.
- d) Cualesquiera otras que le corresponda en virtud de los estatutos del Instituto.

C) El Director que será nombrado por quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de cultura y tendrá a su cargo la gestión ordinaria de las actividades de la entidad, en ejecución de los acuerdos y directrices del Consejo Rector, de conformidad con las competencias que le asignen los estatutos.

Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma

I. FUNCIÓN PÚBLICA

DECRETO 228/2006, de 26 de diciembre, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Medio Ambiente y se integra y adscribe a puestos de la misma al personal traspasado de los Parques Nacionales de Doñana y Sierra Nevada por el Real Decreto 712/2006, de 9 de junio.

BOJA número 6 de 09 de Enero de 2007

DECRETO 7/2007, de 9 de enero, por el que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Economía y Hacienda.

BOJA número 16 de 22 de Enero de 2007

ORDEN de 18 de enero de 2007, de la Dirección General de Función Pública, por la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente al Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, en cumplimiento de la sentencia que se cita.

BOJA número 25 de 02 de Febrero de 2007

DECRETO 17/2007, de 16 de enero, por el que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Justicia y Administración Pública.

BOJA número 29 de 08 de Febrero de 2007

DECRETO 16/2007, de 16 de enero, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Educación.

BOJA número 31 de 12 de Febrero de 2007

ORDEN de 16 de febrero de 2007, por la que se suprime la categoría de Psicólogo y se establece el procedimiento de integración directa en la cate-

goría de Facultativo Especialista de Área de Psicología Clínica en el Servicio Andaluz de Salud

BOJA número 39 de 22 de Febrero de 2007

DECRETO 36/2007, de 6 de febrero, por el que se definen los puestos de trabajo Docentes de los Centros de Educación Permanente, se establece su forma de provisión y se regula la coordinación provincial de Educación Permanente.

BOJA número 44 de 02 de Marzo de 2007

II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

DECRETO 6/2007, de 9 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento interno del Consejo de la Juventud de Andalucía.

BOJA número 19 de 25 de Enero de 2007

ACUERDO de 20 de febrero de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan General de Inspección para el año 2007.

BOJA número 47 de 07 de Marzo de 2007

NOTICIA DE
REVISTAS AUTONÓMICAS

Noticia de Revistas Autonómicas*

(1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *La prohibición de los espectáculos taurinos: problemas constitucionales*, "RJ CL" núm. 40, mayo 2006, pp. 71-111.

En este estudio se aborda la admisibilidad constitucional de las regulaciones autonómicas que restringen cada vez con mayor intensidad –llegando a la prohibición– los espectáculos taurinos. A juicio del autor, tales previsiones chocan con varios obstáculos: 1) La distribución de competencias –competencias de sanidad, espectáculos y la estatal de fomento de la cultura–; 2) derechos fundamentales de los afectados –libertad de empresa, libertad artística–; 3) principios de legalidad y proporcionalidad. El estudio se centra en el análisis de en qué medida las restricciones impuestas a la celebración de los espectáculos taurinos respetan la reserva de Ley establecida en el artículo 53.1 CE para la regulación de los derechos fundamentales y en qué medida se ajustan a la reiterada jurisprudencia, según la cual, las limitaciones a estos derechos deben ser útiles, necesarias y no excesivas para satisfacer un fin constitucionalmente protegido. Considera DOMÉNECH PASCUAL que el principio de proporcionalidad debe jugar un papel importante a la hora de interpretar legislación vigente en este ámbito. Esta importante conclusión es ilustrada con la interpretación de los requisitos que hace la jurisprudencia francesa respecto de normativas análogas. Faltaba un análisis riguroso desde del Derecho de este importante problema que afecta a una de nuestras señas de identidad culturales como Nación. DOMÉNECH PASCUAL tiene el indudable mérito de haberlo realizado con destreza y finura –como Finito–.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Gobierno en funciones y “despacho ordinario de los asuntos públicos”*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 9-50.

En este trabajo se analiza la STS del Pleno de la Sala 3ª que declara que la denegación de un indulto por un Gobierno en funciones no excede del despacho ordinario de los asuntos públicos”. Se parte del análisis del grupo normativo: derecho estatal y

* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA. En este número damos cuenta de la desgraciada defunción de la Revista Galega de Administración Pública que esperamos sea un intervalo. La revista ha dejado de publicarse desde el número 39. Incorporamos a la sección otras revistas autonómicas que, aun no siendo íntegramente especializadas en Derecho público, si cuentan con un contenido importante del mismo. A partir de este número daremos cuenta de la Revista Jurídica de Castilla-La Mancha y la Revista Jurídica de Navarra.

regulación del Gobierno en funciones en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas –Estatutos de autonomía, leyes reguladoras del Gobierno y Administración de las CCAA anteriores y posteriores a la Ley 50/1997-. GONZÁLEZ NAVARRO comparte el parecer de la minoría: el indulto es un acto político de gracia o perdón de la pena y como tal, no forma parte del haz de competencias de un Gobierno en funciones, el cual sólo tiene competencias administrativas, y aún estas únicamente en lo necesario. A ello añade, como propuesta de un nuevo paradigma, que el Gobierno en funciones es un órgano –un centro de competencias- creado *ad hoc* utilizando una técnica análoga a la empleada por el artículo 65 LRJAP-PAC para la conversión de los actos administrativos.

HEREDERO HIGUERAS, Manuel, *Las transferencias internacionales de datos de salud*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 147-162.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano & VERA JURADO, Diego, *La ordenación del territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp.163-199. *Vid.* (6).

(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés, *¿Están justificadas las autoridades administrativas de control del contenido de las emisiones? La experiencia norteamericana*, “RCDP” núm. 34, mayo de 2007, pp. 31-82.

(3) § Derechos Fundamentales, Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.

TARDIO PATO, José Antonio, *Silencio negativo: la ratificación de la doctrina del Tribunal Constitucional del plazo abierto para la interposición de los recursos en tales supuestos bajo el ámbito de aplicación de la vigente Ley 30/92 y la LJCA*, “RJN” núm.41, enero-junio ,2006, pp. 127-166.

El autor parte del estudio de los modelos de silencio negativo. Analiza el silencio negativo en la LJCA de 1956 y la LPA de 1958 y su interpretación por el Tribunal Supremo. A continuación examina: 1) la jurisprudencia constitucional bajo el ámbito aplicativo de la LJCA de 1956 y la LPA de 1958; 2) el silencio negativo en la primera redacción de la Ley 30/1992, en la LJCA de 1998 y en la Ley 4/1999; 3) las primeras resoluciones judiciales –Auto del TSJ de Madrid de 25 de noviembre de 1999, Ponente CALVO ROJAS- y los juicios doctrinales al respecto; y, el núcleo del estudio, 4) Las SSTC 14/2006 y 39/2006 –junto al voto particular de la primera-. La STC 39/2006, de

13 de febrero resuelve un amparo frente a una sentencia del TSJ de Navarra de 2002 que consideró un silencio negativo no recurrido en plazo un acto consentido y firme por no haberse impugnado en el plazo de un año previsto en el artículo 58.4 de la LJCA 1956. para el TC el silencio es “una mera ficción legal” y “no puede calificarse de razonable una interpretación que prime esa inactividad y coloque a la Administración en mejor situación que si hubiera efectuado una notificación con todos los requisitos legales”.

El trabajo culmina con el análisis de los argumentos utilizados a favor y en contra de la concepción del silencio como mera ficción legal sin plazos preclusivos. El estudio incluye un valioso anexo bibliográfico.

DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, *La prohibición de los espectáculos taurinos: problemas constitucionales*, “RJ CL” núm. 40, mayo 2006, pp. 71-111. *Vid. (1)*.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Carlos, *Pervivencia de la costumbre en la contratación administrativa local en Navarra: la subasta pública a viva voz por el sistema de “la candela” y por el de “correr el ramo”*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 203-216.

Destacamos este curioso estudio, que desde luego sirve al que escribe estas líneas para poner ejemplos de utilización de la costumbre en el Derecho Público mas allá del derecho de Aguas y el régimen de concejo abierto. Meritoria su reflexión sobre el Derecho no sólo limitado a las reglas escritas.

LAFONT NICUESA, Luis, *La inactividad administrativa y el derecho de reunión y manifestación. La intervención del Ministerio Fiscal*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 229-249.

Cree LAFONT NICUESA que es necesario controlar judicialmente la actuación omisiva de la Administración al no prohibir determinadas manifestaciones cuyo ejercicio vulnera otros derechos constitucionales. Para ello, en su opinión, debe conferirse una actividad decisiva al Ministerio fiscal como defensor de la legalidad en la promoción de dicho control judicial y modificar el artículo 122 LJCA incluyendo, entre otros aspectos, una extensión de su objeto que abarque, junto a la prohibición y a la propuesta de modificación las omisiones contrarias a la Constitución, estableciendo expresamente la legitimación activa del Ministerio Fiscal para promover dicho proceso.

(4) § Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Los principios informadores del Derecho urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 51-73. *Vid. (6)*.

YUSTE JORDÁN, Arancha, *La aportación societaria del dominio desmembrado sobre acciones o participaciones sociales en el ITPO y AJD, A propósito de la Sentencia del TSJ de Navarra de 19 de septiembre de 2003 (JT 30/2004), "RJN" núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 217-227.*

(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).

BELTRÁN DE FELIPE, Miguel, *Realidad y constitucionalidad en el derecho administrativo sancionador (II), "RJ CL" núm. 40, mayo 2006, pp.9-69.*

En este trabajo –que es la segunda parte del estudio publicado en el núm. 39, pp. 57 y ss de la misma Revista- se pretende describir la situación del Derecho administrativo sancionador analizando para ello la jurisprudencia constitucional –SSTC 100/2003; 132/2001; 26/2002; 113/2002;2/2003; 48/2003; 26/2005; 126/2005. Se examinan el principio de tipicidad (*lex certa*), culpabilidad, presunción de inocencia, *ne bis in idem*, proporcionalidad. El valor del estudio que recensamos es poner al día al lector en la jurisprudencia constitucional mas importante. Cree BELTRÁN DE FELIPE que el panorama del Derecho administrativo sancionador es muy movido e inestable en el que hay pocas certezas. Cree que existe un imperfecto e involuntario equilibrio creado por el legislador y la jurisprudencia (constitucional y administrativa) entre las exigencias de la garantías sustantivas y de procedimiento y la eficacia en el castigo administrativo.

(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.).

RODRÍGUEZ SÁCHEZ, Carlos-M^a, *La unidad del ordenamiento jurídico ante los retos medioambientales, "RJ CL" núm. 40, mayo 2006, pp. 193-216.*

Piensa el autor que las respuestas a los problemas ambientales no deben provenir sólo del Derecho público. Por eso insiste en la necesaria unidad del ordenamiento jurídico en la protección del medio ambiente, relativizando conceptos dogmáticos que, en principio, podrían constituir una "barrera psicológica" para el intérprete y aplicador del Derecho. En este estudio se denuncian construcciones dogmáticas que podrían distorsionar la eficacia jurídica desde el Derecho Público: la consideración de los derechos sociales como derechos no exigibles, o la estéril dicotomía penal entre bienes jurídicos individuales y colectivos.

ALLI ARAGUREN, Juan Cruz, *La evaluación ambiental estratégica en la Ley Foral 4/2005, de 2 de marzo, de intervención para la protección ambiental, "RJN" núm.41, enero-junio 2006, pp. 79-123.*

Este completo estudio parte del análisis del concepto de la EAE y la competencia de la comunidad Foral. El trabajo describe el régimen de la evaluación ambiental de planes y programas: derecho comunitario; objeto, ámbito de aplicación –planes y programas incluidos y excluidos-; contenido; sujetos; procedimiento; supervisión. ALLI ARAGUREN dedica una parte importante del trabajo al análisis de la naturaleza del procedimiento y de la declaración ambiental. Siguiendo la STS de 17 noviembre de 1998 se inclina por su consideración como acto de trámite por analogía con la declaración de impacto ambiental en EIA. Permítasenos enriquecer este análisis de la mano de la Sentencia Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Sevilla, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2), de 7 marzo 2006, JUR 2006\160781, Ponente: Ilmo. Sr. D. José Antonio MONTERO FERNÁNDEZ. En esta importantísima sentencia se admite la impugnabilidad autónoma de la declaración de impacto ambiental en un supuesto de evaluación de impacto ambiental de planeamiento urbanístico. Lo importante de esta sentencia es que decide esta importante cuestión desde la tecnología de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción y su artículo 25. Creemos que es acertada y que marcará tendencia.

ALLI ARAGUREN concluye que al regular la EAE la Ley foral 4/2005 ha seguido la Directiva 2001/42, de 27 de junio, sin aportaciones dignas de mención, salvo en cuanto se refiere a una más precisa y pormenorizada regulación del procedimiento, tomando como referencia la propia de la evaluación de impacto ambiental, así como la importante precisión del régimen del silencio administrativo. El autor cree que sería conveniente la elaboración de instrucciones precisas respecto de los aspectos metodológicos de elaboración de las evaluaciones para dar seguridad no sólo a los redactores, sino, sobre todo, a los órganos decisores y a los interesados pues “cuanto más elementos se regulen, más posibilidades habrá de intentar el control de la discrecionalidad técnica a veces pura arbitrariedad con que se producen las estimaciones, valoraciones y ponderaciones de los indicadores por quienes realizan las propuestas de informe ambiental o declaración de impacto y por los que deben adoptarlas”.

BELTRÁN DE AGUIRRE, Juan Luis, *Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada*, “RJN” núm.41, enero-junio 2006, pp. 81-111.

En este trabajo, de carácter predominantemente descriptivo del marco jurídico-positivo, se realiza un análisis comparado de los conceptos generales (conceptos de clasificación, categorización y calificación del suelo del urbano, no urbanizable y urbanizable) en la legislación autonómica. El estudio incluye un valioso anexo legislativo.

ENÉRIZ OLAECHEA, Francisco Javier, *Los principios informadores del Derecho urbanístico y su reflejo en la legislación de Navarra*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 51-73.

El autor realiza en primer término una síntesis de la evolución del Derecho urbanístico español distinguiendo cinco etapas: hasta 1956, 1956-1978; 1978-1990;1990-

1997; 1997 hasta hoy. El autor destaca las claves ideológicas, políticas de cada fase. Desde esta base histórica analiza los efectos derivados de la evolución del Derecho urbanístico español en la legislación urbanística de la Comunidad Foral de Navarra. ENÉRIZ OLAECHEA, señala como principios informadores “verdaderos faros en la espesa noche urbanística”: 1) el urbanismo como función pública; 2) la función social de la propiedad; 3) el urbanismo como competencia esencialmente municipal; 4) la concepción estatutaria del derecho de propiedad urbana; 5) la remisión de la Ley al planeamiento; 6) la improcedencia de indemnizar los efectos de la ordenación urbanística; 7) la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los poderes públicos; 8) la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados por el planeamiento; 9) la participación de los ciudadanos en el urbanismo; y, 10) La utilización racional del suelo: el desarrollo urbanístico sostenible. Para desarrollarlos echa mano de la jurisprudencia y del Derecho autonómico. Quizá hay una sobredimensión de los aspectos privatistas en detrimento de los principios de Derecho público que rigen las potestades (supremacía de la ordenación territorial, jerarquía, la fuerza normativa de lo fáctico, igualdad) con evidente marginación de la disciplina urbanística (proporcionalidad, menor demolición).

HEREDERO HIGUERAS, Manuel, *Las transferencias internacionales de datos de salud*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 147-162.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano & VERA JURADO, Diego, *La ordenación del territorio. Algunos datos para la redefinición conceptual y competencial de la materia*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp.163-199.

En este magno estudio, los autores analizan como cuestión previa el bloque de la constitucionalidad en materia de ordenación del territorio y urbanismo. LÓPEZ BENÍTEZ, & VERA JURADO concluyen que la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo se encuentra sometida, a pesar de su carácter exclusivo, a varios límites y condicionantes –las competencias exclusivas plenas del Estado sobre ciertas materias como la legislación civil, hipotecaria, mercantil o procesal- y las determinaciones que el Estado fije a través del ejercicio de “títulos competenciales cruzados” que pueden desplegar relevantes proyecciones con incidencia sobre la ordenación del territorio. Y todo ello se completa con el límite que entrañan ciertos principios y reservas constitucionales, como las reservas de Ley, que en ciertos casos – como el de las materias reservadas a la Ley Orgánica- suponen, a su vez reserva al Estado de la regulación de los ámbitos materiales sobre los que dichas reservas recaen. A partir de aquí, estudian las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio con especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (los criterios de la competencia específica y la competencia prevalente, la incidencia de otros títulos sectoriales- instalaciones militares, policiales y penitenciarias, puertos de interés general, obras de interés general, planificación hidrológica, recursos naturales-, y las determinaciones impuestas por la Disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora de la concesión de Obras

Públicas -. A juicio de los autores, este último régimen constituye una especie de compendio de las técnicas y mecanismos de coordinación, existentes en otras normas sectoriales avalados por la jurisprudencia constitucional para sentar las relaciones entre la planificación sectorial y las planificaciones territoriales. En su opinión, se impone un ejercicio de mesura a la hora de tratar las reservas que se hacen al estado con ocasión de la aprobación de instrumentos de planeamiento territorial. Las previsiones que en estos se contengan nunca pueden, en definitiva, condicionar o limitar las potestades que corresponden al Estado en virtud de competencias sectoriales. Dos temas cierran el estudio: el condicionamiento de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio por las competencias municipales urbanísticas y una nueva visión sobre la ordenación del territorio. Los autores destacan la valenciana Ley 27/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, como ejemplo de consolidación de nuevos conceptos como la “gestión territorial” o “urbanismo territorial” como germen de una nueva concepción de ordenación territorial en la que los intereses ambientales comienzan a adquirir un protagonismo especialmente significativo. El estudio incluye un valioso anexo bibliográfico.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS, María Luisa, *El consumo de drogas en la legislación de tráfico*, “RJN” núm. 40, julio-diciembre 2005, pp. 251-264.

Cree la autora que la normativa existente en nuestro país es insuficiente y plantea algunos problemas importantes que la modificación de la LTSV por la Ley 17/2005, de 19 de julio no ha resuelto. Las dificultades, en su opinión, derivan de la imprecisa fijación de las sustancias prohibidas, la confusa terminología utilizada-basada en conceptos jurídicos indeterminados-, la falta de fijación de una tasa o límite máximo admisible, o la remisión –en cuanto al método adecuado para detectar su consumo- a la decisión de los facultativos que determinan una situación de importante inseguridad jurídica. Cree que la jurisprudencia sobre el alcohol no resuelve todos los interrogantes planteables pues no se ha establecido cual es el límite de obligación que tiene el administrado de someterse a las pruebas y hasta donde llegan las facultades coercitivas de la Administración, aunque parece indudable que existe una obligación del ciudadano de someterse a las mismas en función del interés general que las legitima.

BOTELLA CORRAL, Joan, *La regulació independent del sector audiovisual espanyol: una reflexió sobre problemes, perspectives i possibilitats*, “RCDP” núm. 34, mayo de 2007, pp.15-29.

AUTIN, Jean-Louis, *Le Conseil supérieur de l’audiovisuel en France*, “RCDP” núm. 34, mayo de 2007, pp. 83-115.

TORNOS MAS, Joaquín, *El Consell de l’audiovisual de Catalunya*, “RCDP” núm. 34, mayo de 2007, pp.157-186.

ORRIOLS SALLÉS, Maria Àngels & PONS CANOVAS, Ferran, *La futura regulació d'un Consell estatal dels mitjans audiovisuals*, "RCDP" núm. 34, mayo de 2007, pp. 187-226.

GUICHOT REINA, Emilio & CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio, *El Consejo Audiovisual de Andalucía*, "RCDP" núm. 34, mayo de 2007, pp. 273-316.

(7) § Varia.

FLORES RODRÍGUEZ, Jesús, *Una aproximación a la figura de la recuperación de la nacionalidad española y a sus problemas*, "RJ CL" núm. 40, mayo 2006, pp. 113-154.

RAZQUÍN LIZARRAGA, Martín María, *El control parlamentario del Gobierno en España*, "RJN" núm.41, enero-junio 2006, pp. 113-124.

Estudia el autor las bases constitucionales y las premisas del sistema parlamentario de gobierno y el control parlamentario. Desde esta base se analiza el control-responsabilidad –elección y cese del presidente del Gobierno por el Parlamento; el control fiscalización; la información de las Cámaras y los problemas actuales de la función de control.

Abreviaturas

RCDP	Revista Catalana de Dret Public
RJCL	Revista Jurídica de Castilla-La Mancha
RJN	Revista Jurídica de Navarra

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S.: Urbanismo y Ordenación del Territorio (3ª Edición) Thomson Aranzadi, 2996, 727 págs.

El libro que se comenta en estas líneas, se centra básicamente en desarrollar los temas más importantes y actuales en la materia del urbanismo y de la ordenación del territorio, con un desarrollo claro y preciso apoyado en una extensa mención a las distintas legislaciones autonómicas y en la numerosa jurisprudencia en relación al caso concreto, que demuestran el carácter especialmente práctico, además de su valor doctrinal, que interesa al lector en esta materia tan atractiva en la actualidad.

La obra consta de un total de siete partes que se comentan a continuación.

La primera parte tiene como título el derecho de la ordenación del territorio, el capítulo I: Aproximación a la ordenación del territorio. Las Comunidades Autónomas están interesadas en acaparar mayores competencias y lo hacen como vía, bien mediante leyes ad hoc, o bien mediante leyes donde regulan conjuntamente la ordenación del territorio y el urbanismo. Así se han ido aprobando las distintas Leyes de Ordenación del Territorio teniendo básicamente una doble finalidad: primero, establecer los principios y los objetivos de la Ordenación del Territorio en cada Comunidad Autónoma. Segundo, regular los instrumentos necesarios para el ejercicio de esta competencia. No obstante, el Estado y la Unión Europea pueden incidir sobre esta materia mediante el ejercicio de sus propias competencias. También hay que mencionar la influencia de las Entidades Locales a través de sus planes y programas urbanísticos.

La problemática de la ordenación del territorio en las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Administración Local debido a que en sentido práctico, tradicionalmente, ha recaído sobre las Administraciones Locales y más concretamente sobre los Ayuntamientos, por lo que el posible conflicto viene de las dos competencias de carácter espacial: la territorial de las Comunidades Autónomas y la urbanística de los municipios. El sistema español consiste en este ámbito en la vinculación de lo territorial sobre lo urbanístico, a costa de compensar este efecto con la necesaria participación, de las Entidades Locales afectadas por los planes de ordenación, en los proce-

dimientos de elaboración y aprobación de los planes territoriales. Aunque puede ocurrir en la práctica, que dichos planes de ordenación, se aprueben sin considerar las observancias de las Entidades Locales, esto es, sin el debido consenso, a pesar de que haya podido existir participación. Se destaca por el autor la conveniencia de la elaboración de un criterio material que nos sirva para determinar el ámbito propio del plan territorial, a través de instrumentos sancionadores o incluso regulaciones de pura “gestión” de los planes, siendo esta gestión propiamente urbanística (caso de la Ley de Ordenación Territorial de la Comunidad Valenciana aprobada en 2004). En especial, este criterio material sirve para atenuar el carácter vinculante de la ordenación del territorio.

Es necesario, que deban de existir medios de contrapeso a favor de las Entidades Locales: cabe destacar por ejemplo, la precisión del grado de vinculación: plena, básica u orientativa. Y también, la exigencia de motivación especial si se entra en la regulación del suelo urbanizable o urbano.

En cuanto a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la ordenación del territorio; ante la ausencia de una Ley estatal cobran gran importancia los principios y criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional en la materia, como pautas para poder dilucidar el límite de las competencias de las CCAA y, sobretodo, como pautas que han de seguir las CCAA cuando ejerciten sus competencias y entre en contacto con una competencia estatal.

Respecto a la influencia de ciertas acciones llevadas a cabo por parte de las instituciones comunitarias europeas se asentarían sobre cuatro “pilares”: primero, la cooperación transfronteriza; segundo, los documentos y programas de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio; tercero, las competencias sectoriales de la U.E. en dicha materia; cuarto, la posible competencia de la U.E. en esta materia en el marco de la Constitución Europea conforme a las más recientes tendencias jurídicas.

No se han conseguido aún la competencia europea de ordenación del territorio. Más bien, en torno a este cuarto “pilar” se está ante una perspectiva político-jurídica, aunque de creciente interés.

La segunda parte del libro tiene como título: El nuevo modelo de urbanismo empresarial-contractual.

Actualmente uno de los problemas más importantes del Derecho urbanístico, es determinar hasta qué punto debe aplicarse la legislación

contractual en el plano de la gestión urbanística. En general, el problema de la aplicación de la LCAP cuando el Derecho urbanístico opta decididamente por un modelo de gestión urbanística indirecta de tipo empresarial.

A día de hoy, la gran mayoría de las legislaciones autonómicas contemplan la posibilidad de que un “tercero” o empresario urbanizador pueda llevar a cabo la gestión urbanística.

El encuentro con la LCAP significa la selección del urbanizador con pleno respeto del sistema de garantías jurídicas previstas en dicha LCAP. Pero también viene a significar, dicha aplicación, indirectamente una garantía para los propietarios, ya que de esta forma se evitaría un excesivo peso del agente urbanizador no propietario. Además, un concurso con garantías es un cauce de defensa para que los propietarios pueda concurrir frente a la oferta del urbanizador no propietario.

Durante los últimos años se ha producido una “vis expansiva” del contrato administrativo, afectando esta extensión al Derecho urbanístico.

Debe todo esto contextualizarse, en que la gran mayoría de las legislaciones autonómicas prevén actualmente una forma de gestión urbanística plenamente adaptada a la forma contractual pública, porque se remiten incluso a ella al regular la gestión urbanística.

La aplicación del contrato administrativo, en el urbanismo, tiene la virtud de reforzar la iniciativa privada empresarial. Todo ello, sin olvidar la tendencia de paulatino arraigo de la iniciativa “privada” dentro del urbanismo.

Los PAU representan ciertamente una posibilidad de urbanismo concertado, en cuanto permiten la participación de la iniciativa privada también en la tarea de definición de los modelos de ordenación. Y ello tiene lugar permitiendo que, mediante concurso, se pueda adjudicar a los particulares la formulación del PAU.

El problema básicamente del urbanismo concertado reside en la sustitución de la potestad pública de planificación, partiendo siempre que la intervención privada no alcanza exclusivamente al momento de la ejecución del plan, por afectar a la formulación misma de los planes u opciones de ordenación.

El origen inmediato del “agente urbanizador” se sitúa en la LRAU valenciana 6/1994. Debe ser enfocado desde el punto de vista de las formas contractuales concesionales.

Las mejores garantías se encuentran en el seno del propio procedimiento de aprobación del programa y de selección del urbanizador, es decir, aquellas previstas a tal efecto en la LRAU: formular alternativas técnicas, presentar proposiciones jurídico-económicas, solicitar informaciones o presentar alegaciones.

El urbanizador es el sujeto (sea una Administración o sea un particular-propietario o no de los terrenos que han de urbanizarse-) responsable de ejecutar la Actuación.

El Programa representa el instrumento de regulación de las relaciones entre Urbanizador y propietarios.

Se descarta que la naturaleza jurídica del agente urbanizador sea la de un contratista de obras o de un concesionario de obras públicas porque más bien esta figura –en la gestión indirecta- se inscribe en la del concesionario de servicio público.

El Urbanizador, cuando no lo sea la propia Administración, es una persona, pública o privada, que asume la realización de una función pública cual es la urbanización del suelo, la producción de infraestructuras públicas de urbanización.

En conclusión, en la práctica el agente urbanizador parece gozar de un peso excesivo en el sistema urbanístico que se debe, en el fondo, a la inaplicación de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas. La entrada en escena, de esta legislación contractual, puede ser un medio de reequilibrar el sistema jurídico, logrando que los urbanizadores no terminen imponiendo sus condiciones en materia de programación y, en general, mediatizando el grado de garantías que corresponde a los propios propietarios.

Una de las grandes ventajas de tipo práctico del agente urbanizador, es que se crea suelo y se simplifica el burocratismo aumentando la flexibilidad de gestión,

La desventaja vendría en la posible valoración del precio del suelo a precio de saldo y una valoración de la urbanización a precio de catálogo.

La innovación de la LRAU de la Comunidad Valenciana no consistió tanto en introducir un nuevo “sistema” de gestión (el agente urbanizador) como en romper con la idea misma de sistemas de ejecución.

En torno a la relación jurídica urbanizador-propietarios, las legislaciones autonómicas (incluyendo la valenciana) parecen coincidir en afirmar un régimen de favor en beneficio de la propiedad y de cierta excepcionalidad (con distintos grados) respecto a la iniciativa empresarial no propietaria.

El modelo valenciano de agente urbanizador, el madrileño de expropiación con concesionario y el navarro de la ejecución forzosa son el fondo distintas soluciones frente a un mismo problema de agilizar la creación del suelo y corregir las disfuncionalidades de un sistema de gestión privada que otorgue a los propietarios el predominio absoluto del proceso de urbanización-edificación, sin perjuicio de las correcciones que implique el ejercicio de las potestades públicas.

El modelo valenciano de agente urbanizador supone ante todo un reforzamiento de la idea de función pública urbanizadora.

Hasta el momento, las propuestas más acertadas de sistemas de gestión urbanística son aquellas que consagran un modelo público-privada.

La tercera parte de esta publicación está titulada de la siguiente forma: Problemática en el suelo urbano consolidado. El “agente rehabilitador”.

En el suelo urbanizable la discusión ha estado marcada por el reto social de generar suelo apto para edificar y por tanto para crear adecuadamente viviendas, en el contexto de las actuales tendencias de fomento de la iniciativa privada e incluso empresarial.

El sistema vigente consiste básicamente en otorgar unas subvenciones o préstamos en función generalmente de la antigüedad del edificio o de los ingresos de los interesados en rehabilitar.

En este sentido urbanístico, el fin último de la rehabilitación es lograr superar las anomalías estructurales edificatorias zonales y lograr la “imagen urbana” o el óptimo “aspecto exterior de la ciudad”, el “buen efecto”.

La legislación en esta materia arbitra para lograr estos objetivos: órdenes de conservación, ayudas económicas de conservación de edificios, planes especiales de reforma interior...

La discusión sobre la gestión urbanística de la rehabilitación lleva a plantear dos opciones:

La primera consistiría en la posibilidad de la gestión pública directa de la rehabilitación integral.

La segunda, la posibilidad de introducir un elemento empresarial.

La Inspección Técnica tiende a lograr que las construcciones presenten un correcto estado edificatorio; para ello se hace recaer sobre los propietarios la carga de demostrarlo y asegurarlo.

Dicha inspección se instituye como una medida de fomento a la conservación de la edificación, más que como una acción de policía de la Administración Pública frente al ciudadano.

Será el propietario quien tendrá que poner de manifiesto que su propiedad dispone de condiciones aptas de seguridad.

La función pública de inspección no se lleva a cabo por los Ayuntamientos, sino por profesionales. El resultado de la inspección se consigna en el "Informe de inspección técnica". Dicho Informe podrá ser favorable o desfavorable. En este último caso habrán de hacerse las reparaciones que precise el Informe sin perjuicio de posibles multas y de la aplicación de la ejecución subsidiaria.

Respecto al régimen jurídico de la estética en el Derecho urbanístico, como puede ser la rehabilitación de los centros históricos al ser éstos de gran valoración estética.

La realización de la estética dependerá de que la orden o acto administrativo pueda ampararse en una norma en virtud de la cual se justifique la concreta decisión adoptada por la Administración, ya que la simple identificación de un foco antiestético en la ciudad no sirve para justificar una acción administrativa (policial) en su contra. En términos generales puede decirse que la estética de las ciudades no queda al margen de una orientación administrativa.

Los catálogos urbanísticos de edificios singulares e indemnizaciones a favor de los particulares, debido a que dicha catalogación urbanística, al cumplir un fin administrativo tendente a la conservación de los edificios con

singularidades culturales o sensibilidad arquitectónica, presenta el riesgo de querer cumplir estas finalidades públicas a costa de los particulares afectados por la restricción de usos que puede conllevar la citada figura urbanística.

Los catálogos se definen en general por la posible afirmación de un régimen de restricción en aras de la conservación de los edificios sobre los que aquéllos repercuten. Habrá restricciones de carácter positivo (por ejemplo, reconstrucción empleando determinados materiales) o de carácter negativo (por ejemplo, mantenimiento de estructuras por razones de interés público).

La doctrina clásica se ha fijado especialmente en el concepto de “vinculación” como base del sistema normativo de indemnización por limitaciones singulares.

La cuarta parte del libro, lleva como título: Sistema de fuentes a nivel estatal, autonómico y local. El modelo tradicional de radical distinción entre el suelo urbanizable y el suelo urbano.

Respecto al urbanismo, la Constitución de 1978 tiene su repercusión desde dos tipos de preceptos. Primero, los que repercuten sobre el régimen material del urbanismo o la ordenación del territorio (art. 33 reconoce derecho a la propiedad privada, teniendo en cuenta la función social de este derecho; y el art. 47.1 “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Segundo, los que afecten al cuadro de distribución de competencias entre los poderes públicos (destacando el art. 148.1 en virtud del cual las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3) Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda).

Se destaca la alusión a la STC 61/1997, de 20 de marzo; que parte que el urbanismo corresponde a las CCAA sin que se justifique que el Estado pueda “regular de forma supletoria”. El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, “sino la presencia de una laguna detectada por el aplicador del Derecho”.

Respecto a las nuevas legislaciones autonómicas, los fines urbanísticos en los diferentes tipos de suelos no son coincidentes entre sí. En términos generales, el reto del suelo rústico es lograr preservarlo de procesos urbanizadores inadecuados y, por contrapartida, delimitarlo con corrección para no impedir el proceso urbano.

En este sentido, en suelo urbanizable ha de conseguirse que las urbanizaciones y edificaciones se hagan con corrección, sin cargar abusivamente gravámenes sobre la propiedad.

En suelo urbano consolidado ha de lograrse la realización de la estética en sentido amplio y objetivo obteniendo al mismo tiempo viviendas con mejores condiciones de habitabilidad.

Desde el plano local, en el factor edificatorio, los Ayuntamientos han encontrado un ámbito propicio para el ejercicio de su potestad normativa reglamentaria y, en concreto para dictar “ordenanzas de construcción o de edificación”.

Existe la necesidad de adaptar el Derecho local a la mejor técnica disponible, o la necesidad de reducir riesgos, o de minimizar los impactos ambientales indeseables.

La quinta parte del libro se dedica al siguiente tema, El problema de la clasificación de los suelos. Los suelos no urbanizable y urbanizable.

La finalidad que persigue la LRSV mediante la liberalización del suelo es la de facilitar el aumento de la oferta del suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado.

La Ley ha previsto un derecho a promover la transformación del suelo urbanizable instando de la Administración la aprobación del planeamiento de desarrollo.

La desclasificación se rige por el ordenamiento jurídico y los criterios de responsabilidad administrativa previstos en la LRSV y la LRJ-PAC.

Se hace referencia a la práctica jurisprudencial sobre clasificaciones y calificaciones de suelo.

La delimitación de suelo urbano y urbanizable como suelo apto para urbanizar, acordando que en uno y otro caso el territorio por ella comprendido se configure a efectos de su gestión como parte de una unidad de ejecución con calificación y aprovechamientos análogos a los de los suelos colindantes.

La clasificación es una operación que aparece sujeta a una técnica de *numerus clausus*, por lo que el planificador no dispone de discrecionalidad para crear diferentes categorías de suelo. Las categorías en las que es posible clasificar el suelo vienen ya dadas por la propia ley y la Administración ha de atenerse a las mismas. La tipología clasificadora de la que puede hacerse uso la Administración es, por tanto, un elemento reglado.

Existe la posibilidad de celebrar convenios entre particulares y Administración (a veces rechazados por ésta, otras veces impugnados por terceros), a fin de dar solución al problema de la adecuada clasificación del suelo. Los litigios pueden terminar asimismo en la resolución en la resolución sobre una posible pretensión indemnizatoria.

En la regulación del suelo no urbanizable o suelo rústico, los criterios son muy perfilados sin apenas márgenes de discrecionalidad administrativa.

La inserción del suelo rústico, dentro de una y otra categoría, tiene consecuencias muy importantes a efectos de precisar el régimen de derechos y de deberes de los propietarios de los terrenos que se hagan encajar dentro de cada una de las categorías previstas.

En suelo rústico, quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas entendidas como división simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes, o cuotas indivisas de los mismos, con el fin manifiesto o implícito de urbanizarlos o edificarlos total o parcialmente, salvo que se deriven de la aplicación de la normativa sectorial o del planeamiento urbanístico.

Es necesaria una doble autorización para autorizar un uso excepcional en suelo rústico: la autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma y en segundo lugar la licencia de obras del Ayuntamiento.

Los retos y expectativas urbanísticas en el suelo no urbanizable. El suelo no urbanizable ha terminado identificándose con “ciertas” actividades económicas (agrícolas o ganaderas) que han dejado en muchas ocasiones de ser atractivas para la población. Pero actualmente puede permitirse unas mayores opciones en un plano social y urbanístico.

Estudio sobre los campos de golf en suelo urbanizable y no urbanizable: Los campos de golf junto a zonas residenciales es un exponente urbanístico desarrollista en la actualidad. Cada vez más se abre paso una clara tendencia según la cual los procesos residenciales han de permitirse cuando se proyecten

en entornos con parámetros ambientales que aumenten el nivel de la calidad de vida de los ciudadanos, en especial de los residentes.

Los campos de golf pueden instalarse tanto en suelo urbanizable como en suelo no urbanizable (más infrecuente). La legislación de las CCAA en materia deportiva cada vez más numerosa y sus correspondientes preámbulos son además punto de referencia interesante para justificar el interés público o social de éstos.

La sexta parte del libro tiene como título, La Práctica del Urbanismo.

Se centra primeramente en la práctica procesal del urbanismo; en concreto, en el problema de la “ejecución” de las sentencias anulatorias de un plan urbanístico, el cual es un tema bastante complejo, teniendo en cuenta que el sentido jurídico propio de la anulación judicial de un reglamento no puede ser otro que el de procurar trasladar en la medida de lo posible, el efecto de nulidad del reglamento a los actos firmes dictados en aplicación del mismo. También destaca el autor, que una sentencia que anula un plan urbanístico se enfrenta con distintas realidades fácticas posibles que terminan influyendo en la fase de ejecución. Así el problema de la ejecución de sentencias de nulidad de un plan urbanístico radica en el habitual estado de consolidación de las construcciones y edificaciones en el momento de pronunciarse la sentencia.

Otro tema que se centra en esta parte del libro son los Convenios Urbanísticos de planeamiento y de ejecución, que explica las consecuencias indemnizatorias que tendría su incumplimiento. Finalmente comenta el autor, los derechos de tanteo y retracto en la legislación administrativa y urbanística.

La séptima y última parte del libro son resúmenes en inglés y alemán.

Para concluir, puede afirmarse que la presente publicación cuyo autor es el conocido y prestigioso catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alicante, D. Santiago González-Varas Ibáñez, es de gran interés no sólo doctrinal sino también práctico, a la vez que de gran actualidad y utilidad para aquellos personas interesados por cuestiones diversas en la regulación de estas materias.

José-Manuel Canales Lachén

GINÉS VALERA ESCOBAR, G.: Reseña del Libro “Articulación Práctica en Andalucía de la Previa Licencia Autonómica Comercial en la Tramitación de la Licencia Municipal de Apertura”. Editados por el Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.

El Instituto Andaluz de Administración Pública, dependiente de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, acaba de publicar el libro de Ginés Valera Escobar *Articulación Práctica en Andalucía de la Previa Licencia Autonómica Comercial en la Tramitación de la Licencia Municipal de Apertura*, que ha obtenido mención especial en la IX Edición del Premio Blas Infante de Estudio e Investigación sobre Administración y Gestión Pública, en su modalidad C, sobre “*el estudio de la práctica administrativa de la Administración Pública de Andalucía, de modo que puedan contribuir a mejorar la realización de las funciones y la prestación de los servicios públicos*”. Un volumen que completa dos anteriores: *Incidencias de la más Reciente Legislación Sectorial Andaluza en los Procedimientos de Licencia Urbanística Municipal* (IAAP, 2002), que también obtuvo mención especial en la V Edición de los Premios Blas Infante y *Una Aproximación al Procedimiento de Otorgamiento de Licencia Municipal de Obras y Apertura de Establecimiento en Andalucía*, editado por la Dirección General de Administración Local en 2004.

Dada la condición funcional del autor como Técnico de Administración General del Ayuntamiento de El Ejido (Almería)- y que ha estado en comisión de servicios en la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía como Inspector de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, se trata un texto eminentemente práctico dirigido fundamentalmente a la Administración local, Funcionarios de Ayuntamientos y, por supuesto, a los Promotores, en donde se aborda el estudio del procedimiento jurídico-administrativo para la implantación y autorización de un gran establecimiento comercial en Andalucía, detallando la concesión de la previa licencia comercial que otorgará la Junta, y la posterior licencia municipal de obras y apertura, competencia del Ayuntamiento, analizando cada fase y la sucesión competencial en la ponderación y tutela de los intereses confluyentes que entran en juego, como la defensa de la libertad de empresa y establecimiento, el pequeño comercio existente y los consumidores y usuarios. Todo ello ilustrado con la más completa y reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y de Tribunales Superiores de Justicia y toda la legislación sectorial estatal y autonómica que afecta al expediente (Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, Ley de Comercio Interior, Ley de Ordenación del Territorio, de Protección Ambiental y un largo etcétera...), con un anexo estadístico sobre la *foto finish* de la situación del comercio minorista en Andalucía una vez ha desplegado toda su vigencia

la reforma de 2002. También se comenta el tránsito del procedimiento originario previsto en la Ley de Comercio Interior de Andalucía de 1996, más respetuoso con la autonomía local, al regulado en el 2002, que introduce la llamada licencia comercial para evitar especialmente la operatividad del silencio administrativo.

En suma, de todo ello resulta una obra útil, herramienta de trabajo indispensable para conocer las claves de decisión para la implantación de este formato de establecimientos comerciales a la luz del Plan Andaluz de Ordenación Comercial, que pese a su brutal impacto económico en las áreas territoriales de influencia, apenas había merecido la atención de la doctrina jurídica.

Juana Rivera Aparicio

**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