

ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

Revista Andaluza de Administración Pública

Nº 70

Abril-Mayo-Junio 2008



UNIVERSIDAD DE SEVILLA
INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejo Asesor

Excmos. e Ilmos. Sres.

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

Manuel García León, Vicerrector de Investigación de la Universidad de Sevilla
José A. Soriano Cabrera, Director del Instituto Andaluz de Administración Pública

Gregorio Cámara Villar, Catedrático de Derecho Constitucional

Sebastián Cano Fernández, Viceconsejero de Educación y Ciencia

Francisco del Río Muñoz, Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía

Pedro Escribano Collado, Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Enrique Flores Domínguez, Secretario del Ayuntamiento de Sevilla

Francisco López Menudo, Catedrático de Derecho Administrativo

Venancio Gutiérrez Colomina, Secretario del Ayuntamiento de Málaga

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

Manuel Zafrá Víctor, Director General de la Administración Local

José Ortíz Díaz, Catedrático de Derecho Administrativo

Rafael Puyá Jiménez, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Eduardo Roca Roca, Catedrático de Derecho Administrativo

M^ª. Genma Pérez Naranjo, Directora General de Modernización e Innovación de los Servicios Públicos

Manuel de la Plata Rodríguez, Director General de la Función Pública

José Vallés Ferrer, Catedrático de Política Económica

José Antonio Víboras Jiménez, Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía

Director:

Alfonso Pérez Moreno, Catedrático de Derecho Administrativo

Secretaria:

Concepción Barrero Rodríguez, Profesora Titular de Derecho Administrativo

Consejo de Redacción:

Francisco Escribano López, Catedrático de Derecho Financiero

José Luis Rivero Isern, Catedrático de Derecho Administrativo

José I. López González, Catedrático de Derecho Administrativo

Antonio Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Catedrático de Derecho Administrativo

José I. Morillo-Velarde Pérez, Catedrático de Derecho Administrativo

Javier Barnés Vázquez, Catedrático de Derecho Administrativo

Manuel Medina Guerrero, 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. (IVA incluido)

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>Alfonso Pérez Moreno</i> La responsabilidad de los Ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico de la Edificación	11
<i>Jaime Rodríguez-Arana Muñoz</i> Los principios generales del derecho administrativo en la jurisprudencia administrativa española	37
<i>Luis Enrique Flores Domínguez</i> La contratación local en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público	65
<i>Francisco Toscano Gil</i> <i>Marc Vilalta Reixach</i> El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía	97

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA	
Setencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008	133
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. (Francisco Escribano López)	165
TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA	
I. Acto Administrativo.- II. Administración Local. III. Administración Pública. IV. Bienes Públicos. V. Comunidades Autónomas. VI. Contratos. VII. Corporaciones de Derecho Público.	

VIII. Cultura, Educación, Patrimonio Histórico.	
IX. Derecho Administrativo Económico.	
X. Derecho Administrativo Sancionador.	
XI. Derechos Fundamentales y Libertades.	
XII. Expropiación Forzosa. XIII. Fuentes.	
XIV. Hacienda Pública.- XV. Jurisdicción Contencioso-Administrativa.	
XVI. Medio Ambiente. XVII. Organización.	
XVIII. Personal. XIX. Procedimiento Administrativo.	
XX. Responsabilidad. XXI. Salud y Servicios Sociales.	
XXII. Urbanismo y Vivienda.	
Tribunal Supremo (José I. López González)	195
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (José L. Rivero Ysern)	215

CRÓNICA PARLAMENTARIA

(Manuel Medina Guerrero)	229
--------------------------	-----

DOCUMENTOS

Crónica sobre el Seminario hispano-alemán de Derecho Público “Después del Tratado de Lisboa” (Antonio Martí del Moral)	245
Una aproximación a la situación de los Agentes de Desarrollo Local (ADL) en el proceso de creación de nuevos polígonos industriales (Ricard Calvo Palomares)	255
El derecho a la asistencia socio-sanitaria de los ciudadanos europeos mayores de edada en Andalucía (Elsa Marina Álvarez González)	271

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas.	321
Disposiciones Estatales.	393
Disposiciones Generales de las Comunidades Autónomas.	397
Disposiciones Generales de la Junta de Andalucía.	405
Índice Analítico.	413
(<i>Lucía Millán Moro</i>)	
(<i>Antonio Jiménez Blanco</i>)	
(<i>Juan Antonio Carrillo Donaire</i>)	

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES: Las competencias municipales en materia de prevención social	433
--	-----

Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma. (<i>José I. Morillo-Velarde Pérez</i>)	441
--	-----

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

(<i>Jesús Jordano Fraga</i>)	447
--------------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

- BARRERO GÓNZALEZ, E: Pequeñas historias de Sevilla II: estragos de la piqueta y algo más, Círculo Mercantil Industrial y Fundación Avenzoar, Sevilla, 2007
(Juan Antonio Carrillo Donaire) 457
- SÁNCHEZ SÁEZ, A.J.: Autonomía Local y descentralización. Su naturaleza jurídica, Tirant Lo Blanch-Fundación Democracia y Gobierno Local, Valencia 2008, 237 págs.
(Encarnación Montoya Martín) 459
-

ESTUDIOS



La responsabilidad de los Ayuntamientos y de los arquitectos municipales en el control de la aplicación del Código Técnico de la Edificación(*)

Alfonso Pérez Moreno

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I.- ANTECEDENTES. II.- CONSULTA. III.- DICTAMEN. 1.- El incremento de las normas técnicas presididas por el principio de prevención y cautela para garantizar la seguridad y la calidad. A.- Características de las normas técnicas. a.- Variedad de origen y contenidos. b.- La articulación de las normas técnicas con el ordenamiento jurídico. c.- Los estándares magistrales y las regulae artis. d.- Las cláusulas de progreso técnico. B.- Las normas técnicas en la función urbanística y en la edificación. 2.- Naturaleza y efectos del Código Técnico de la Edificación. A.- Sus títulos constitucionales como Derecho básico del Estado. B.- La articulación en el ordenamiento jurídico. C.- Los destinatarios del Código Técnico de la Edificación. 3.- El control de la aplicación de las normas urbanísticas, de las técnicas y de las reguladoras de los agentes de la edificación. A.- Los instrumentos de intervención administrativa aplicados. a.- El proyecto y la “cascada” de actuaciones de profesionales de la construcción. b.- El visado del proyecto. c.- Las entidades homologadas para el control de las normas técnicas. d.- Las autorizaciones. e.- Las inspecciones. f.- Protección de los consumidores y usuarios. B.- Competencias administrativas. a.- Las normativas concurrentes en la actividad de construcción. b.- Competencias de los Ayuntamientos. c.- La función de los Colegios Profesionales en materia de urbanismo. 4.- CONCLUSIONES.

I. ANTECEDENTES

Primero. En uso de la autorización contenida en la Disposición final segunda de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) el Gobierno aprobó

(*) El presente estudio es el texto del dictamen que emiti en Septiembre de 2007 a instancias del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, que lo ha hecho suyo y me ha autorizado para publicarlo. Es mi deseo hacerlo en el libro homenaje a Martín Bassols Coma, con motivo de su jubilación. Junto a la convergencia de su materia el trabajo puede encontrar un eco singular en la sutileza de este administrativa tan capaz de crear justicia aún a pesar de las leyes.

el Código Técnico de la Edificación (CTE) por R.D. 314/2006, de 17 de marzo, con vigencia desde el día siguiente a su publicación (BOE 28 de marzo), si bien con un matizado calendario transitorio con previsiones minuciosas sobre las anteriores Normas Básicas de la Edificación (NBE) y los Documentos Básicos (DB) a aplicar durante los periodos de seis meses o doce meses posteriores al inicio de la vigencia. Este dato acredita que el CTE no inaugura el grupo normativo existente sobre la materia en el Ordenamiento jurídico español sino que cuenta con importantes antecedentes en un conjunto de normas técnicas y sectoriales que han venido aplicándose –y seguirán rigiendo en esas fases transitorias– hasta su derogación. El CTE supone, como indica el preámbulo de su Texto:

“la superación y modernización del vigente marco normativo de la edificación en España, regulado por el Real Decreto 1650/1977, de 10 de junio, sobre normativa de la edificación, que estableció las Normas Básicas de la Edificación, como disposiciones de obligado cumplimiento en el proyecto y la ejecución de los edificios. Dentro de este marco jurídico, se aprobaron diversas Normas Básicas desde 1979, que han conformado un conjunto abierto de disposiciones que ha venido atendiendo las diversas demandas de la sociedad, pero que no han llegado a constituir en sí mismo un conjunto coordinado, en la forma de un Código Técnico de la Edificación, similar a los existentes en otros países más avanzados.

.....
... el Código Técnico de la Edificación crea un marco normativo homologable al existente en países más avanzados y armoniza la reglamentación nacional existente en la edificación con disposiciones de la Unión Europea vigentes en la materia.”

La extensión de esta cita obedece a la conveniencia de resaltar desde el principio que el CTE **no produce una innovación en el conjunto normativo que obligue a revisar los parámetros jurídicos por los que discurre el ejercicio de las competencias municipales sobre la edificación.**

Segundo. El fortalecimiento de las bases y de la estructura jurídica de las normas sobre la edificación que ha introducido la LOE –de lo que es una manifestación contundente el CTE–, así como la nueva estimulación producida por el impresionante crecimiento del Derecho Ambiental y de sus técnicas de implantación, especialmente en este campo de la seguridad y calidad de los edificios, sí obliga a replantearse las funciones y responsabilidades de las Administraciones Públicas y de sus funcionarios, especialmente la de los Ayuntamientos, a quienes corresponde importantes competencias sobre planeamiento, gestión y disciplina urbanística (singularmente, el otorgamiento de las licencias de obras), y las de los Arquitectos municipales que actúan tradicionalmente en dichos Servicios urbanísticos municipales. En consecuencia, es importante indagar en la nueva ordenación técnica, ampliada y enriqueci-

da desde otras perspectivas, si introduce algún cambio en el Derecho Local vigente y en las actuaciones municipales seguidas para decidir sobre el otorgamiento de licencias de obras.

Tercero. Atentos los Colegios de Arquitectos al cumplimiento de sus funciones, han venido convocando importantes encuentros, jornadas, foros y cursos para analizar los efectos de la vigencia del CTE, en los que se han producido importantes y numerosas ponencias, informes, estudios que ayudan a analizar la complejidad del asunto. El Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España, a fin de obtener una respuesta unívoca, concreta y fundada, formula al Catedrático de Derecho Administrativo que suscribe la siguiente

II. CONSULTA

“Dictamen jurídico sobre la Responsabilidad de los Ayuntamientos y de los Arquitectos Municipales en el Control de la Aplicación del Código Técnico de la Edificación en el trámite de concesión de las licencias urbanísticas y de primera ocupación.”

Aceptado el honroso encargo recibido y, previo análisis del actual estado de vigencia y desarrollo del CTE, se emite con la concisión y síntesis a que obliga la urgencia de la solicitud, el siguiente

III. DICTAMEN

1. El incremento de las normas técnicas presididas por el principio de prevención y cautela para garantizar la seguridad y la calidad

El CTE es un episodio importante dentro de la normación en la llamada “era ambiental” caracterizada por el incremento de **normas técnicas** que disciplinan las condiciones de mejora de la seguridad, de la calidad, de la sostenibilidad y de la innovación para la producción de bienes y servicios. Cada vez son más extensas y complejas las normas técnicas que se suceden como fruto de la investigación sobre los procesos industriales, las estructuras y materias básicas, los métodos de trabajo y de aplicación de los productos, etc. Se acumulan fuera de las formas tradicionales de las fuentes del Derecho y presentan unas características peculiares en contraste con aquéllas.

A. Características de las normas técnicas

A los efectos de calificar el CTE interesa describir algunas de las características peculiares de las normas técnicas.

a. Variedad de origen y contenidos

Las normas técnicas proceden en su mayoría de la actividad privada a través de organizaciones de ámbito estatal o internacional. En muchos sectores operan como colaboración social a la gestión administrativa creando densas **normalizaciones** en materia de calidad y seguridad. No tienen muchas de ellas naturaleza jurídica pública, por lo que la fuente de su vinculación es la aceptación voluntaria de los destinatarios. La doctrina califica los conjuntos normativos así implantados como autorregulación.

En el marco del Derecho Comunitario Europeo se ha acumulado una pluralidad de instrumentos que tratan de obtener la armonización de las disposiciones que establezcan los requisitos aplicables a los productos de la construcción con el fin de permitir la libre circulación en el mercado común (así desde la Directiva 89/106 CEE). En otras instituciones internacionales el crecimiento de las imposiciones o propuestas garantizadoras de una aproximación de soluciones técnicas exigida por la **globalización** se manifiesta en cauces formales atípicos como son las directrices, las recomendaciones, las programaciones, las declaraciones, las cartas, códigos éticos, autorregulaciones, estándares magistrales, estándares técnicos, valoraciones de calidad, criterios de valor, evaluaciones de impacto, informes de sostenibilidad, previsiones cautelares, protocolos, etc., cuya naturaleza y efectos jurídicos son difíciles de instalar en el cuadro tradicional de normas. Junto a tan complejo haz de nuevos cauces de normatividad hay que recordar la inmensa producción de doctrinas, teorías, propuestas o proclamas que se manifiestan a través de las Declaraciones, Convenciones, grupos científicos, centros de opinión, etc., que conforman un tejido prenормativo definido como **soft law**, Derecho débil, que puede ser el núcleo inspirador de sucesivas normas imperativas.

Ahora bien, la cuestión a resolver es cómo se incorporan en el conjunto normativo vinculante como normas jurídicas obligatorias y su grado de rigidez.

b. La articulación de las normas técnicas con el ordenamiento jurídico

Algunos autores (Esteve Pardo, J. *“El Derecho del medio ambiente”* Madrid, 2005), han visto una distinción destacable entre las normas técnicas de **segu-**

ridad y las de **calidad**, por cuanto consideran que las primeras están más vinculadas a las funciones propias de las Administraciones Públicas, por lo que no deben éstas desentenderse o distanciarse de las especificaciones privadas en materia de seguridad. Paradójicamente, comprueban que las dificultades de los Entes públicos para elaborar las normas técnicas de seguridad les obliga a incorporar las de origen privado al ordenamiento jurídico con más intensidad y firmeza. En cambio, en algunos sectores las normas técnicas de calidad tienen un margen de aplicación voluntaria sobre el que opera el mercado.

La modalidad formal de fuente jurídica más propia para vincular la norma técnica al conjunto normativo exigible es el **reglamento**. En la doctrina más especializada se aclara el distinto alcance de las expresiones “*reglamento técnico de seguridad*” y “*reglamentaciones técnicas*”. La primera se refiere, en sentido estricto, a la fuente formal; el reglamento subordinado a la Constitución y a las leyes como disposición de carácter general aprobada por la Administración Pública con competencia en ejercicio de la potestad reglamentaria. En cambio, “*reglamentación técnica*” tiene un sentido laxo que engloba cualquier norma imperativa hasta incluso las Ordenes ministeriales e institucionales (Carriello Donaire, J.A. “*El Derecho de la Seguridad y de la Calidad Ambiental*”, Madrid, 2000).

Los reglamentos técnicos han sido con frecuencia conceptuados como **reglamentos independientes**, categoría que refleja su menor cobertura por la reserva de ley. Sin embargo, una de las modificaciones jurídicas de los últimos tiempos ha sido la diversificación de la reserva de ley en las materias de protección de la seguridad y de la calidad derivadas de las garantías de los derechos fundamentales a la vida, a la salud y seguridad e integridad física, la protección del medio ambiente y de los consumidores y usuarios.

Los reglamentos técnicos y las remisiones legales a normas técnicas pueden operar, de una parte, con reenvíos formales o materiales, y, de otra, como disposición del Gobierno aprobada por Real Decreto, o como Ordenes ministeriales o Instituciones.

El reenvío es material cuando el reglamento acepta la norma técnica sólo tal como existe; mientras que es formal si se remite a una norma técnica aceptando el contenido actual o el que puede tener si es alterada o sustituida. Este tipo de reenvío crea una gran inseguridad jurídica porque priva a la Administración Pública del control de la norma en su futura evolución.

c. Los estándares magistrales y las *regulae artis*

Ante el conjunto abigarrado de normas técnicas, incorporadas o no al ordenamiento jurídico, hay que preguntarse si queda algún margen a la creatividad profesional, artística o investigadora, o, por el contrario, son normas rígidas en su vinculación inalterable o en su imposibilidad de mejora o adaptación a los nuevos progresos.

Bastará recordar la evolución del Derecho urbanístico y de las reglas tradicionales de la Arquitectura para rememorar los importantes avances conseguidos con las propuestas de los maestros sobre el diseño de la ciudad. La ordenación del tejido urbano encontró grandes alternativas en los estándares magistrales de Arturo Soria, Ildefonso Cerdá, o Howard. En esos tiempos no existía un ordenamiento jurídico urbanístico completo ni unos estándares vinculantes. La reforma interior y el ensanche eran las operaciones de cirugía urbana que recibían la mayor atención de la legislación y de las actuaciones de las Administraciones Públicas. Asimismo la actividad de la edificación se basaba en la aplicación de las *regulae artis* con esencial operatividad de la creatividad de los profesionales competentes. La mayor intervención de los Municipios se refería a la garantía de **derecho a la ciudad** en sus incipientes manifestaciones, y en la disciplina de unas Ordenanzas embrionarias en ausencia de otras normas más elaboradas y con superior rango.

Hay que realzar que el CTE viene a culminar una posterior evolución caracterizada por la sucesiva regulación de todos los aspectos de la edificación, por lo que llega a configurarse como el ***“marco normativo por el que se regulan las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios incluidas sus instalaciones, para satisfacer los requisitos básicos de seguridad y habitabilidad”*** exigidos por la LOE (Art. 3.1b) Relativos a la Seguridad y 1c) Relativos a la habitabilidad (Arts. 3.2 de la LOE y 1 del CTE). La referida evolución y las actuaciones realizadas para la elaboración del CTE están sintetizadas en la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 177, (Serva María-Torné, J. *“El código Técnico de la Edificación en la LOE”*)

Sin embargo, el CTE no excluye la posibilidad de la actuación creativa del proyectista o el director de obra. En su Art. 5.1.3 permite que estos profesionales opten por

“a) Adoptar soluciones técnicas basadas en los DB, cuya aplicación en el proyecto, en la ejecución de la obra o en el mantenimiento y conservación del edificio, es suficiente para acreditar el cumplimiento de las exigencias básicas relacionadas con dichos DB; o

b) soluciones alternativas, entendidas como aquellas que se aparten total o parcialmente de los DB. El proyectista o el director de obra pueden, bajo su responsabilidad y previa conformidad del promotor, adoptar soluciones alternativas, siempre que justifiquen documentalmente que el edificio proyectado cumple las exigencias básicas del CTE porque sus prestaciones son, al menos, equivalentes a las que se obtendrían por la aplicación de los DB.”

El Art. 5.2 párrafo 5 define la función de **las Administraciones Públicas competentes** en la permisión de soluciones alternativas y en el uso de marcas, sellos, certificaciones de conformidad, evaluaciones técnicas de entidades autorizadas por las propias Administraciones, como funciones de **reconocimiento**:

“Art. 5.2.6: El reconocimiento por las Administraciones Públicas competentes que se establece en los apartados 5.2.3, 5.2.4 y 5.2.5 se referirá a las marcas, sellos, certificaciones de conformidad u otros distintivos de calidad voluntarios, así como las certificaciones de conformidad de las prestaciones finales de los edificios, las certificaciones medioambientales, así como a las autorizaciones de las entidades que concedan evaluaciones técnicas de la idoneidad, legalmente concedidos en los Estados miembros de la Unión y en los Estados firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.”

d. Las cláusulas de progreso técnico

Tampoco está el CTE encerrado en la rigidez de sus determinaciones. La LOE contempla su apertura al progreso que aporte la investigación y la innovación, y abre cauces para la incorporación de normas actualizadas al grupo normativo.

El Art. 3.2 *in fine* dispone:

“... 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 mismo R. Decreto de aprobación del Código incluye una generosa habilitación para el desarrollo reglamentario a la Ministra de la Vivienda (*sic*):

“Disposición final tercera: Habilitación para el desarrollo reglamentario.

Se habilita a la Ministra de Vivienda para que apruebe, mediante Orden Ministerial, las modificaciones y revisiones periódicas que sean necesarias de los Documentos Básicos del Código Técnico de la Edificación, así como la organización y funcionamiento del Registro General de Código Técnico de la Edificación, y cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y el cumplimiento de lo establecido en este Real Decreto.”

Es importante destacar a los efectos de este dictamen, que no existen en las normas citadas atribuciones expresas de competencias a los Ayuntamientos ni referencias al ejercicio de controles específicos sobre la observancia de la reglamentación técnica que es objeto de una tal **codificación abierta**.

B. Las normas técnicas en la función urbanística y en la edificación

De lo que venimos de exponer y de la historia de la legislación que contemplamos podemos deducir una consecuencia importante: así como el urbanismo se reguló desde la primera Ley del Suelo de 1956 como una **función pública**, la actividad de edificar permanece privatizada si bien ha entrado en una fase de intensa reglamentación. La **publicatio** de la actividad urbanística se establece en su máxima plenitud en la reciente Ley estatal de suelo 8/2007, de 28 de mayo (vigente desde 1 de julio siguiente), como se expresa en los siguientes artículos:

Art. 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

“1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.”

Art. 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

...

c) El derecho del propietario a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.”

Frente a la **publicatio** de la función urbanística el **proceso de la edificación** –que el Art. 2 de la LOE define como “*la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal*” esté dentro de los grupos que enumera–, permanece como actividad privada que realizan los **Agentes de la edificación** bajo su directa responsabilidad y sometidos a las reglamentaciones técnicas que se establecen para garantizar la calidad, la seguridad, la protección del medio ambiente afectado, y a los consumidores.

La construcción de edificios no es una función pública, ni un servicio público, ni un servicio virtual o impropio (como se configuraron las farmacias y los taxis), sino, cada vez más una especie de **actividad privada reglamentada** que se desempeña bajo la responsabilidad profesional de los agentes de la edificación. Cuando conforme al planeamiento y la gestión urbanística del suelo se produzca la “*patrimonialización de la edificabilidad*”, los agentes de la edificación tendrán que someterse a las exigencias del CTE y, cumplirán también el Art. 5 de la LOE:

Art. 5. Licencias y autorizaciones administrativas.

“La construcción de edificios, la realización de las obras que en ellos se ejecuten y su ocupación precisará las preceptivas licencias y demás autorizaciones administrativas procedentes, de conformidad con la normativa aplicable.”

El ejercicio de las profesiones de los Agentes de la edificación no está sujeto a licencia o autorización. Ellos son los destinatarios y responsables del cumplimiento del CTE, como pasamos a analizar a continuación.

2. Naturaleza y efectos del Código Técnico de la Edificación

Destacaremos tres aspectos de directa repercusión en la materia del dictamen: la inclusión del CTE en el Derecho básico del Estado, su inserción en el ordenamiento como reglamento técnico abierto y sus destinatarios principales.

A. Sus títulos constitucionales como Derecho Básico del Estado

La variedad de Leyes y reglamentos de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, que desestructuró el sistema legislativo estatal, y la nueva frontera abierta por los nuevos Estatutos de Autonomía que están promulgados (aunque pendientes del juicio de constitucionalidad) sobre la distribución de las competencias legislativas entre el Estado y las CC.AA. hacen necesario recordar que el Real Decreto de aprobación del CTE se promulgó con el carácter de **básico**, es decir, formando parte de la legislación estatal básica –sin que se oponga a ello que no tenga rango de ley sino rango reglamentario, como aclaró reiteradamente desde su inicio la jurisprudencia constitucional–, y, por consiguiente, es norma de aplicación general y vinculante como un denominador común garantizador de la unidad de los territorios del Estado:

“Disposición final primera. Título competencial

Este Real Decreto tiene carácter básico y se dicta al amparo de las competencias que se atribuyen al Estado en los artículos 149.1.16ª, 23ª y 25ª de la Constitución Española (RCL 1978, 2836; ApNDL 2875), en materia de bases y coordinación nacional de la sanidad, protección del medio ambiente y bases del régimen minero y energético, respectivamente.”

Es interesante recordar que la LOE, que remitió al reglamento la aprobación del CTE (Disposición Final Segunda), fijó su fundamento constitucional con la invocación de más apartados del Art. 149 de la Constitución y, concretamente, las reglas 6ª, 8ª y 30ª “en relación con las materias civiles y mercantiles de los Capítulos I y II y **con las obligaciones de los agentes de la edificación y atribuciones derivadas del ejercicio de las profesiones establecidas en el Capítulo III**, sin perjuicio de los derechos civiles, forales o especiales existentes en determinadas Comunidades Autónomas”.

Nótese la cobertura constitucional sobre los protagonistas de la LOE y los títulos materiales de garantías de derechos del CTE, y especialmente que no se incluye la referencia a la regla 18ª del Art. 149 sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. Únicamente se invoca esa regla en otro apartado para dar cobertura a la reforma de la Ley de Expropiación forzosa sobre el derecho de reversión.

B. La articulación en el ordenamiento jurídico

En consecuencia el CTE es una norma formalizada como Reglamento, emanado de la potestad reglamentaria del Gobierno en ejercicio de la remisión de la Disposición Final Segunda de la LOE. Su obligatoriedad es, pues, directa, no está condicionada, por lo que se trata de una norma técnica estatal no de carácter privado normalizador o de autorregulación técnica, con independencia de cuales sean las fuentes materiales o formales de las que se nutre.

“Este tipo de normas, que se elaboran para tutelar la seguridad industrial y de las edificaciones, la calidad de los productos, los derechos de los consumidores o en medio ambiente—expone M. Sánchez Morón en “Derecho Administrativo, Parte General”, Madrid, 2005— son muy numerosas y la mayoría de ellas se aprueban como reglamentos o se contienen en anexos técnicos de las normas reglamentarias de cuya naturaleza participan (por ejemplo, el código técnico de la edificación previsto en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.”

C. Los destinatarios del Código Técnico de la Edificación

Los protagonistas principales de la LOE son los Agentes de la edificación (regulados en el Capítulo III). Ellos son los *“responsables de la aplicación del CTE”* como reitera el Art. 5.1 del mismo. El Art. 8 de la LOE formula una definición amplia: *“Todas las personas, físicas o jurídicas, que intervienen en el proceso de la edificación”*. En la doctrina se ha destacado que deben incluirse como agentes a las entidades y laboratorios de control de calidad de la edificación (Art. 14) y a los suministradores de productos (Art. 15), aunque éstos respondan en vía de repetición. Y en cambio deben excluirse los *“propietarios y los usuarios (Art. 16) (García-Trevijano Garnica, E. “Régimen jurídico de la responsabilidad civil de los agentes de la edificación”, en Revista de Derecho Urbanístico, N.º. 177)*. La LOE trata de establecer los requisitos básicos de la edificación –con la ayuda del CTE–, cuyo cumplimiento impone a los agentes de la edificación que define, regulando su responsabilidad y el régimen de garantía por vicios y defectos de construcción mejorando la normativa civil e incorporando los avances jurisprudenciales. Las Administraciones Públicas no son las principales protagonistas de este conjunto normativo, si bien se las considera como posibles agentes del proceso de edificación cuando actúen en el marco de la legislación de contratos administrativos (Art. 1.3 LOE), y, en todo caso, como titulares de las potestades normativas que les correspondan.

3. El control de la aplicación de las normas urbanísticas, de las técnicas y de las reguladoras de los agentes de la edificación

El Derecho regulador del Sistema de Administraciones Públicas no contiene una regulación que atribuya a alguna de ellas la competencia exclusiva para controlar la aplicación de las normas urbanísticas, de las técnicas y de las referentes a las obligaciones y responsabilidades de los agentes de la edificación. Tampoco la LOE y el CTE han introducido modificaciones o innovaciones de las que puedan derivarse un cambio en el conjunto normativo complejo que permanece en vigor tanto para el Estado como para los Municipios y para las Comunidades Autónomas. En la extensa línea de actuaciones que se inician con el encargo del proyecto de obra y termina con la entrega a los usuarios finales del Libro del Edificio, no está previsto ni un solo tipo de control ni una sola institución controladora integral, ni un único responsable. El Libro del Edificio está formado por el proyecto, con todas las modificaciones que se hubieran aprobado, el acta de recepción de la obra, la relación identificativa de los agentes que hayan intervenido en la edificación, las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones (Art. 7 LOE), y en cada uno de esos documentos se reflejan una diversidad de intervenciones profesionales y administrativas desde perspectivas, además, diferentes.

Para aproximarnos al tramo que se relacione más directamente con los Ayuntamientos y sus funcionarios Arquitectos municipales, procederemos primero a considerar los distintos instrumentos de intervención administrativa aplicados para descender después al análisis de la distribución de las competencias administrativas.

A. Los instrumentos de intervención administrativa aplicados

a. El proyecto y la “cascada” de actuaciones de profesionales de la construcción

El proyecto es, generalmente, fruto de una actividad privada, la prestación objeto de un contrato de obra entre el propietario o promotor y el técnico competente que retiene la propiedad intelectual del mismo, y la plena responsabilidad dentro de la “cascada” de responsabilidades de todos los agentes de la edificación. Si son varios, la responsabilidad es solidaria, y, en todo caso, se extiende a los daños que puedan derivarse de la insuficiencia, incorrección o inexactitud de los cálculos, estudios, dictámenes o informes de otros profesionales que hayan contratado, sin perjuicio del derecho de repetición contra ellos (Art. 17.5 de la LOE). El proyectista es responsable en todo caso de “redactar el proyecto con *sujeción a la normativa vigente* y a lo que se haya establecido en el contrato, y entregarlo con los visados que en su caso fueran preceptivos” (Art. 10.2.b) de la LOE).

Esta actividad privada reglamentada es la que ha recibido el mayor impacto del CTE, pese a que se mantenga una “codificación abierta” como ya comprobamos. El CTE ha cambiado la metodología desde la que se establecen los requisitos o exigencias básicas que deben satisfacer los edificios. No se manifiestan con carácter descriptivo sino como prestaciones a satisfacer. El trabajo citado de Serra María-Tomé lo descubrió en estos términos:

“El CTE se debe plantear en línea con las tendencias más avanzadas, como un documento de carácter exigencial y no descriptivo, que establezca las prestaciones de los edificios o sus elementos, siempre que sea posible en términos cuantitativos verificables, y que a la vez aporte medios de verificación y ejemplos de soluciones cuya aplicación permita verificar fácilmente la satisfacción de los requisitos expresados en forma de prestaciones. Este es el enfoque que ya adoptaron algunas NBE, como la térmica y la acústica. En consideración a todos los estudios y experiencias internacionales conocidas parece oportuno proponer que el CTE sea un código basado en prestaciones en la medida de lo posible y que se organice considerando la estructura nórdica de cinco niveles (objetivos, requisitos funcionales, prestaciones, métodos de verificación y ejemplos de soluciones).”

Lógicamente el CTE no debe suponer partir desde cero, de forma que deberá codificar e incluir los requisitos (revisados en su caso) de la normativa existente que resultan familiares a los usuarios de ésta y completar los vacíos detectados en relación con los básicos de la LOE.”

Consciente de la intensidad y complejidad de la reglamentación técnica que impone con tanta exigencia de responsabilidad, el mismo CTE contiene previsiones de control: primero, indica cómo justificar que el edificio cumple las exigencias básicas (Art. 5.1.3 del CTE) y después, en su Art. 6.2 establece:

“6.2. Control del proyecto.

- 1. El control del proyecto tiene por objeto verificar el cumplimiento del CTE y demás normativa aplicable y comprobar su grado de definición, la calidad del mismo y todos los aspectos que puedan tener incidencia en la calidad final del edificio proyectado. Este control puede referirse a todas o algunas de las exigencias básicas relativas a uno o varios de los requisitos básicos mencionados en el artículo 1.*
- 2. Los DB establecen, en su caso, los aspectos técnicos y formales del proyecto que deban ser objeto de control para la aplicación de los procedimientos necesarios para el cumplimiento de las exigencias básicas.”*

Es muy importante comprobar lo que se viene estableciendo en los desarrollos reglamentarios promulgados hasta ahora.

Así el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE) contiene previsiones sobre certificados, empresas instaladoras autorizadas, carnés profesionales y acreditaciones e inspecciones, (Art. 24 y 30, y Disposiciones Transitorias 1ª, 2ª y 3ª).

Especial interés tiene el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprueba el Procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción (BOE 31 de enero 2007). Invoca la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2002, se declara con carácter de **legislación básica** al amparo de las reglas 13ª, 23ª y 25ª del Art. 149.1 de la Constitución y habilita para desarrollos y modificaciones técnicas a los Ministros de Industria, Turismo y Comercio, y Vivienda. A los efectos de este dictamen son importantes los siguientes preceptos:

“Artículo 8. Control externo.

- 1. El órgano competente de la Comunidad Autónoma establecerá, en su caso, el alcance del control externo y el procedimiento a seguir para realizarlo. Este control podrá reali-*

zarse por la propia Administración o mediante la colaboración de agentes autorizados para este fin.

2. *Los agentes autorizados serán organismos o entidades de control acreditadas para el campo reglamentario de la edificación y sus instalaciones térmicas o técnicos independientes cualificados conforme al procedimiento que establezca el órgano competente de la Comunidad Autónoma.*
3. *Cuando la calificación de eficiencia energética resultante de este control externo sea diferente a la obtenida inicialmente, como resultado de diferencias con las especificaciones previstas, se le comunicará al promotor o propietario, en su caso, las razones que la motivan y un plazo determinado para su subsanación o, en su caso, se procederá a la modificación de la calificación obtenida.”*

“Artículo 9. Inspección.

El órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente dispondrá cuantas inspecciones sean necesarias con el fin de comprobar y vigilar el cumplimiento de la certificación de eficiencia energética de edificios.”

También ordena, en el Art. 7 que el certificado de eficiencia energética del edificio terminado sea suscrito por la dirección facultativa de la obra, sea presentado al registro que puede abrirse en cada Comunidad Autónoma, y que se incorpore al Libro del Edificio.

Nótese, pues, la constante incidencia de las normas técnicas y de reglamentación en el ejercicio de obligaciones de los agentes de la edificación, y, además, la atribución de competencias de control e inspección a las Comunidades Autónomas.

b. El visado del proyecto

En este nivel de la evolución de la normativa sobre la acción de los Colegios Profesionales mediante el visado de proyectos no se observan innovaciones significativas. La exigencia del visado, que en su origen fue un solo control corporativo del ejercicio de los profesionales colegiados (en sus titulaciones habilitantes, en la integridad formal de la documentación técnica, en el cumplimiento de las normas colegiales y deontológicas; pudo llegar a más a raíz de la Ley del Suelo de 1976 (Art. 228.3, que pasó a Texto Refundido de 1992, Art. 242.7), que permitió la denegación del visado por incumplimiento de la legislación urbanística. Como indica Tomás Ramón Fernández –en *Manual de Derecho Urbanístico*, reeditado cada año– “*las tensiones existentes en el seno de la Arquitectura propiciaron la tendencia a ampliar este contenido tradicional (del visado) a la verificación, primero, de la observancia por los Arquitectos del régimen de incompatibilidades y, después, de la propia legalidad urbanística.*”

La regulación de los artículos 46 a 50 del Reglamento de Disciplina Urbanística redujo el alcance de interdicción colegial de los proyectos al afirmar que el control de la legalidad urbanística estaba reservado a la Administración municipal aunque se denegara el visado o éste advirtiera de ilegalidad; algunos nos ocupamos entonces de la cuestión (A. Pérez Moreno, *“La acción de los Colegios Profesionales en materia de Urbanismo”*, en XVII Temas de Derecho Urbanístico, Oviedo, 1980).

En la actualidad la necesidad del visado no sólo es corporativa sino por exigencia de la LOE, Art. 10.2.b) y de la legislación urbanística, aunque algunas normas autonómicas manifestaran una tendencia a eliminarlo. Si bien continua con su alcance de control corporativo y constatación de cumplimientos documentales formales, no puede olvidarse su potencial utilidad como verificación de insuficiencias u omisiones y de advertencia de ilegalidad.

c. Las entidades homologadas para el control de las normas técnicas

Recordamos aquí las referencias al complejo y abigarrado conjunto de normas técnicas y la inevitable apertura a su reconocimiento de la **norma-lización** o **autorregulación** del sector privado, y también a las funciones de asistencia técnica en su control desempeñadas por entidades privadas. Tanto la LOE (Art. 14) como el CTE (Art. 5.1.5) reconocen a las *“Entidades y los laboratorios de control de calidad de la edificación”* – cuya capacidad y suficiencia deben justificar *“a través de la correspondiente acreditación oficial otorgada por las Comunidades con competencia en la materia”* – y a las *“entidades autorizadas por las Administraciones Públicas competentes”* para verificar la adecuación al CTE, por su idoneidad para el uso previsto, de los productos, equipos y sistemas innovadores, a las que se somete a unas rigurosas exigencias habilitantes.

La línea reforzada de responsabilidades personales solidarias, que la LOE incrementa ahondando la regulación del Código Civil, en la “cascada” de agentes de la edificación, ha impuesto en la práctica exigencias de las entidades aseguradoras para asumir los riesgos de los seguros obligatorios, consistentes en exigir la actuación de numerosas empresas homologadas para el control preventivo de los proyectos. Hemos expuesto ya la tendencia en los DB, y en el Procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética, a favorecer la presencia de estos agentes autorizados, “organismos o entidades de control acreditadas en el campo reglamentario de la edificación”, cuya habilitación se confía a las Comunidades Autónomas.

d. Las autorizaciones

Las intervenciones administrativas tradicionales en la actividad de los administrados, en ejecución de la función de policía, son las autorizaciones, de las que constituyen una manifestación típica la licencia de obras. “*La licencia de edificación*– afirma J. González Pérez en “*Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*”, Madrid, 2000– *es la licencia urbanística por antonomasia*”. En consecuencia, se trata de un acto administrativo que **no crea el derecho a edificar** sino que realiza un control previo de que procede su ejercicio por estar conforme con el Ordenamiento urbanístico, especialmente con los Planes de Ordenación, en cuanto determinan las posibilidades de parcelación, edificación, ocupación, aprovechamiento o usos relativos a un suelo determinado. Asimismo, se subraya en la abundantísima jurisprudencia acumulada, que las licencias de urbanismo son **actos reglados**, no obedecen a la discrecionalidad administrativa sino que están sometidos a la legislación del suelo, a los Planes de Ordenación Urbana y a los principios de actuación urbanística.

Es también vinculante para la licencia que se refiera a las normas para cuyo control se establece y que no invada otras cuya perspectiva ordenadora es diferente. No existe una delimitación rígida entre ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente; como algunos hemos analizado (A. Pérez Moreno, “*Nuevas ramas del Derecho: Derecho Urbanístico y Derecho Ambiental*”, Discurso de ingreso en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 2007) existe un crecimiento de todos los sectores del ordenamiento jurídico en esos tres campos que cristalizan en grupos normativos imantados desde perspectivas diversas. En los últimos tiempos se observa una traslación del tema de la ordenación del territorio al medio ambiente, al dar al suelo un protagonismo como elemento de la naturaleza y escenario de todas las actuaciones humanas; y, asimismo, podemos detectar dentro del urbanismo una tendencia a diversificar o extraer el tratamiento de las cuestiones de protección del medio ambiente sobre las exigencias de calidad que son las que aborda el CTE. (Sobre la ordenación del territorio, A.A. Pérez Andrés, “*La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*”).

El **principio de congruencia de la licencia** obliga a buscar la seguridad jurídica no mediante una aplicación expansiva de las autorizaciones tradicionales –en este caso de la licencia de obras–, sino a través de una prudente interpretación de la normativa general y sectorial vigente. Esta línea de interpretación prudente se manifiesta en la LOE cuando en su Art. 5 se remite a “*las preceptivas licencias y demás autorizaciones procedentes, de conformidad con la normativa aplicable*”. En esta remisión se comprende ya el principio de congruencia de la

licencia de obras que no puede desfigurarse desde una “*vis expansiva*” para convertirlo en el control único de todas las normas urbanísticas, sectoriales y técnicas, sobre las edificaciones, desestructurando los grupos normativos y las perspectivas desde las que los mismos se vienen fraguando espontáneamente por la propia dinámica con la que se construye un ordenamiento jurídico de un Estado cada vez más complejo como **está siendo** el Estado de las Autonomías.

e. Las inspecciones

Las conclusiones que referimos a las autorizaciones pueden aplicarse a las inspecciones. Las normas que las regulan suelen ser generales, comúnmente vinculadas al ejercicio de la potestad sancionadora como su antecedente, menos desarrolladas en los sectores de actividades privadas alejadas de la publicación. La complejidad creciente de las actuaciones urbanísticas y de construcción de viviendas en su generalidad son controladas en fases iniciales de estricta licencia de obras por los Ayuntamientos.

f. Protección de los consumidores y usuarios

El movimiento defensivo de los consumidores y usuarios se manifestó con fuerza en toda Europa (años 70 y 80) inspiró e impuso la promulgación de leyes como la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Ley 26/1984, de 19 de julio). Son consumidores y usuarios también las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales bienes inmuebles, y a ellos va dirigida la protección de calidad que introduce la LOE y el CTE. Contiene aquella Ley mandatos y prohibiciones que estas normas aplican y amplían, como “*la prohibición de utilizar en la construcción de viviendas y locales de uso público materiales y demás elementos susceptibles de generar riesgos para la salud y seguridad de las personas*” (Art. 5.2.j), o la necesaria información al comprador de una “*documentación completa suscrita por el vendedor, en la que se defina, en planta a escala, la vivienda y el trazado de todas sus instalaciones, así como los materiales empleados en su construcción, en especial aquellos a los que el usuario no tenga acceso directo*” (Art. 13.2). Especial interés tiene la previsión de un Sistema arbitral voluntario, que ha sido implantado en muchas Comunidades Autónomas, para resolver las quejas o reclamaciones de los consumidores o usuarios “*siempre que no concurra intoxicación, lesión o muerte, ni existan indicios racionales de delito, todo ello sin perjuicio de la protección administrativa y de la judicial, de acuerdo con lo establecido en el Art. 24 de la Constitución*”.

Precisamente el citado Real Decreto 47/2007 sobre la certificación de eficiencia energética invoca en su preámbulo la Ley 26/1984 por tratarse de in-

formación sobre viviendas a fin de facilitarla a los usuarios en términos correctos.

B. Competencias administrativas

Desde cada uno de los instrumentos de intervención administrativa comentados hemos ido intuyendo un panorama legislativo complejo en orden a las competencias administrativas. Si traemos ahora a nuestro recuerdo el extenso listado de normas sectoriales sobre bienes, productos y actividades que contienen ordenaciones sustantivas vinculantes (carreteras, montes, minas, patrimonio histórico, atmósfera, costas, aguas, montes, ordenación del territorio, espacios naturales protegidos, etc., etc.), podemos afirmar que el Ordenamiento jurídico está hilvanado como una maraña de mandatos de los que hay que extraer las soluciones con la técnica de una correcta aplicación de **los principios generales** que presiden y forman la cúpula inspiradora del sistema.

Algo similar a la metodología que en el plano de las normas técnicas han empleado la LOE y el CTE. Han partido de **las prestaciones** que el edificio debe satisfacer y no de un rígido elenco estático de prescripciones.

Desde esta perspectiva, que es en la que se ha de mover la interpretación jurídica, y la jurisprudencia, pasamos a tratar de la última fase, de desenlace, de este dictamen.

a. Las normativas concurrentes sobre la edificación

Concurren en la regulación sobre la actividad de construcción de edificios normas estatales, autonómicas, municipales, comunitarias, internacionales y privadas. Las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas estrictas sobre urbanismo y licencias de obras no regularon ni la elaboración técnica del proyecto ni a los agentes de la edificación. La atención a estas cuestiones se ha incrementado como grupo normativo separado en la LOE, el CTE y los numerosos Reales Decretos que se están aprobando a nivel estatal como Derecho básico y al amparo de los títulos constitucionales genéricos y específicos del Art. 149.1 de la Constitución que hemos ido detallando en cada norma. Muchos de esos reglamentos son transposición de Directivas de la UE. Tampoco ha modificado el Estado las normas básicas sobre Régimen Local. Está pendiente la elaboración de una Ley que debía recoger las propuestas del Libro Blanco sobre el Régimen Local, pero una vez más la cuestión municipal ha quedado paralizada por la emergencia de los nuevos Estatutos de Autonomía. La imagen que ofrece el Estado Compuesto con tales Estatutos es muy di-

ferente a la anterior: aparece cercado por un recrecimiento de las potestades autonómicas, pendiente de las decisiones finales del Tribunal Constitucional sobre los nuevos textos legales aprobados.

En estas circunstancias hay que operar desde el plano concreto de las disposiciones vigentes en sus campos específicos de aplicación y conforme al principio de congruencia de las técnicas de intervención mediante autorizaciones y licencias en la actividad de los administrados.

Algunas Comunidades Autónomas han dado un testimonio decisivo en la aplicación de dicho principio. Concretamente la Comunidad de Valencia en el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado el 12 de mayo de 2006 dispuso en su Art. 468.3 que la licencia de edificación:

“3. Tiene por finalidad comprobar que el proyecto técnico presentado, es conforme a lo dispuesto en el planeamiento, la legislación urbanística y la de ordenación de edificación en cuanto a los requisitos básicos de calidad.”

Y el Art. 5 del Decreto 36/2007, de 13 de abril modificó aquél suprimiendo el último inciso:

“3. La licencia de edificación tiene por finalidad comprobar que el proyecto técnico presentado es conforme a lo dispuesto en el planeamiento y la legislación urbanística vigente.”

En otras Comunidades Autónomas, como Andalucía, se avanza en la implantación de un ambicioso Servicio de inspección urbanística y de viviendas. El nuevo Estatuto de la Comunidad Andaluza (Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo) atribuye a la misma la competencia exclusiva sobre urbanismo y en su Art. 56.3 describe la materia en estos términos:

“3. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de urbanismo, que incluye, en todo caso, la regulación del régimen urbanístico del suelo; la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada; así como la disciplina urbanística.”

Estas normas autonómicas, y otras que se dictarán en los desarrollos estatutarios acentúan la tendencia, ya advertida en los reglamentos técnicos comentados, de situar la competencia sobre el control de la calidad de la edificación en las Comunidades Autónomas.

Los conflictos de éstas con el Estado se irán ajustando a lo que, en definitiva, resulte decidido sobre el **bloque de la constitucionalidad**. De la jurisprudencia reciente hay que destacar en la materia de prevención de incendios las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de mayo de 2004, 17 de marzo y 1 de abril de 2005 y 6 de junio de 2006.

b. –Competencias de los Ayuntamientos

Hay que recordar que, a pesar de la abundante lista de **materias** en las que deben los Municipios tener competencias según el Art. 25 de la Ley Básica de Régimen Local, sólo las obtendrán en los tramos o en las fracciones que les asignen la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Estas legislaciones deben inspirarse en el principio de que sean asuntos que afecten directamente **“al círculo de sus intereses”** municipales, que sean competencias en que proceda la acción municipal **“en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local”**, y que se apliquen **“los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”**. Estos criterios determinantes, establecidos por el famoso Art. 2º de dicha Ley de Régimen Local –cuya aplicación práctica ofrece un balance tan deficitario–, imponen también la interpretación restrictiva de las normas de intervención administrativa (en este caso mediante licencias) para ajustarla a los estrictos campos determinantes de su atribución.

Analizado el conjunto del Régimen Local y del grupo normativo de la LOE y el CTE se llega a la conclusión de que estas últimas disposiciones no han atribuido a los Ayuntamientos la competencia para controlar la aplicación del CTE, aunque sí tienen asignada la de controlar la aplicación de la legislación urbanística (Planes, Normas, Ordenanzas y disposiciones sectoriales que asignen competencias a los Municipios).

Cualquiera de las Leyes del Suelo autonómicas que pueda consultarse nos lleva a la misma conclusión. Conforme a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) Art. 172:

“4ª. Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y de la ordenación urbanística de aplicación, debiendo constar en el procedimiento informe técnico y jurídico sobre la adecuación del acto pretendido a dichas previsiones.”

“Art. 179.4:

4ª. La inspección tiene como fines prioritarios:

- a) Velar por el cumplimiento de la ordenación urbanística.*
- b) Vigilar, investigar y controlar la actuación de todos los implicados en la actividad de ejecución y de edificación y uso del suelo, regulada en esta Ley, e informar y asesorar a los mismos sobre los aspectos legales relativos a la actividad inspeccionada.*
- c) Denunciar cuantas anomalías observe en la aplicación o desarrollo de los instrumentos de la ordenación urbanística.*
- d) Informar a las Administraciones y autoridades competentes sobre la adopción de las medidas cautelares y definitivas que juzgue convenientes para el cumplimiento de la ordenación urbanística.*
- e) Colaborar con las Administraciones competentes, así como hace cumplir efectivamente las medidas cautelares y definitivas que, para el cumplimiento de la ordenación urbanística, aquéllas hayan acordado.*
- f) Desempeñar cuantas otras funciones asesoras, inspectoras y de control le sean encomendadas, y aquellas que le sean asignadas reglamentariamente.”*

Las competencias sobre inspección deben ser también congruentes con su objeto, pero, aparte de que avanzan, como hemos indicado, la atribución de las inspecciones de las Comunidades Autónomas, es importante enlazar con el aspecto de las relaciones de los Ayuntamientos con las Administraciones estatal y autónomas. La colaboración interadministrativa cuenta con un nutrido elenco de normas, corroídas por la obsolescencia y cuando no por el desuso, que debemos recordar aquí para extraer de ellas alguna consecuencia para este dictamen.

A efectos de **colaboración administrativa entre Estado y municipios**, es importante el Art. 9 de la ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, que en su calidad de punto de conexión regula la normativa aplicable al efecto:

“Artículo 9. Relaciones con la Administración Local.

Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título.”

Por tanto, acudimos en primer término a la normativa de Administración local:

Art. 10 de la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local:

“Artículo 10.

1. *La Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.*
2. *Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.*
3. *Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales.”*

Según el Art. 55 de la misma Ley:

“Artículo 55.

Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b) *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c) *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- d) *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.”*

Según el Art. 66 del RD. Legislativo 781/1986, de 18 de abril, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local:

“Artículo 66.

El Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar en las Entidades Locales la realización de obras, ejecución de servicios y, en general, el ejercicio de actividades propias de su competencia. Los municipios podrán recibir delegaciones de las otras Entidades locales.”

Pasamos ahora a la legislación de aplicación subsidiaria: Art. 4.1 de la ley 30/92 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común:

“Artículo 4. Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas.

1. *Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:*

a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

c) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.

2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

4. La Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local deberán colaborar y auxiliarse para aquellas ejecuciones de sus actos que hayan de realizarse fuera de sus respectivos ámbitos territoriales de competencias.

5. En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes.”

La transcripción de estos preceptos se hace con la intención de derivar de ellos una función de colaboración conveniente de los Ayuntamientos, y especialmente de sus Servicios Técnicos, y es la de advertencia de ilegalidad y cooperación al control de las normas técnicas que recomienda el principio de prevención o cautela, tan esencial en el Derecho Ambiental.

La relación orgánica en la que se encuentra el personal de los Ayuntamientos los incorpora a la Entidad sin otras responsabilidades que las generales en el cumplimiento de la relación de servicio. El Arquitecto municipal sólo

lo será responsable del proyecto cuando sea su autor, lo cual puede ocurrir en el caso de obras municipales, y conforme a lo ya comentado sobre el papel de las administraciones que actúen como agentes del proceso de la edificación, que deben someterse a su Ley de Contratos (Art. 127 del R.D. Legislativo 2/2000, de 16 de junio).

Los mismos preceptos hasta ahora vigentes en las legislaciones urbanísticas son aplicables a **las licencias de primera ocupación**, si bien habrá que aplicarlos, lo mismo que en las licencias de obras, con las exigencias de comprobación sobre las condiciones técnicas que cada legislación autonómica precise, si bien, en línea con la conveniente colaboración interadministrativa, como control formal o documental, es decir a la vista del Art. 7 de la LOE:

“Artículo 7. Documentación de la obra ejecutada.

Una vez finalizada la obra, el proyecto, con la incorporación, en su caso, de las modificaciones debidamente aprobadas, será facilitado al promotor por el director de obra para la formalización de los correspondientes trámites administrativos.

A dicha documentación se adjuntará, al menos, el acta de recepción, la relación identificativa de los agentes que han intervenido durante el proceso de edificación, así como la relación a las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, de conformidad con la normativa que le sea de aplicación.

Toda la documentación a que hacen referencia los apartados anteriores, que constituirá el Libro del Edificio, será entregada a los usuarios finales del edificio.”

El control formal o documental en cuanto a las normas técnicas deberá incluir el de los documentos que acrediten el cumplimiento de las exigencias establecidas en los Reales Decretos sobre procedimientos básicos para las certificaciones.

c. La función de los Colegios Profesionales en materia de urbanismo

Al término de nuestras reflexiones resulta oportuno recordar lo que concluíamos en el antiguo estudio sobre el alcance del visado urbanístico, ya citado, sobre el papel que deben prestar los Colegios Profesionales en general:

“Si la Administración debe tener el control del servicio objetivo al interés general, los Colegios han de ser cualificados colaboradores sociales de aquélla. La participación social en la gestión administrativa, y la textura de una democracia sustantiva, impone a los Colegios el deber de participar. De una parte, ejercitando con rigor las funciones que la legislación les encomienda, entre ellas la de alertar a la Administración mediante el visado urbanístico motivado con objetividad y calidad. Especial consideración deben prestar a las vías de participación en la elaboración de disposiciones reglamentarias, participación actualmente realizada en el artículo

105.a) de la Constitución, y concretada en cuanto a las cuestiones profesionales en el artículo 2. 2 de la Ley de Colegios Profesionales, que exige el preceptivo informe de los Consejos Generales de los Colegios sobre los proyectos de Ley o de reglamentos referentes a las funciones profesionales, títulos, incompatibilidades, honorarios, etc. Es sobre todo, muy importante que se cree un nuevo clima de distensión en la relación entre los Colegios y las Administraciones. Unos y otras tienen que darse cuenta de que en el urbanismo, por mucha que sea la perfección de las normas reguladoras, existe una dosis de discrecionalidad muy alta; desde la misma opción del modelo de ciudad que se quiera implantar –si será abierta y baja, o concentrada y alta–, hasta la inevitable presencia de numerosos conceptos jurídicos indeterminados que la Ley utiliza no como cheques en blanco para que se rellenen discrecionalmente, sino para que se determinen objetiva y técnicamente con criterios de valor general. La legislación urbanística está transida de facticidad, de substratum técnico, y habilita, o se resigna ante el ejercicio de discrecionalidad técnica; y por ello la sociedad y las Administraciones necesitan de conocimientos de expertos, de estudios y criterios de calidad y eficacia; los Colegios Profesionales deben cumplir esta misión llegado a crear un fondo de standards magistrales, pautas de comportamiento, ideas y estilos que actúen como acreditativos puntos de referencia, coadyuven a la consuetudinización de la legislación urbanística –tan proclive al incumplimiento o al desuso–; es decir, que colaboren a convertir la normas que publica el Boletín Oficial del Estado en Derecho vivo, que vaya penetrando en las coordenadas de obediencia social sin romperlas. Un Derecho condenado al desuso, por ignorancia o ineptitud o por hastío social, es un Derecho inútil; no entra en las costumbres ciudadanas y desacredita la instancia normativa como guía y ordenación de la vida. En buena parte así ha ocurrido con la primera etapa de vigencia de la L. S. Su acentuado tecnicismo y la falta de precedentes doctrinales, no permitió a los juristas (funcionarios, profesionales, jueces, etc.), obtener el fruto de sus innovaciones, abriéndose portillos para la acción de intereses egoístas impulsados por caciquismo y grupos de presión.

Esta situación se está remediando en buena parte; cada vez se sabe más de urbanismo, pero queda todavía un espacio lleno de ignorancias, dudas e inquietudes que reclama la colaboración de los Colegios Profesionales, incluidos los de Abogados –poco presentes corporativamente en la “cuestión urbanística”–. Los Colegios tienen que estimular la creatividad, testimoniar la calidad y la estética en la construcción de la ciudad y en la distribución de los usos del suelo; tienen que fijar puntos de referencia claros, dirigiéndose con anticipación a la solución de los problemas en clave de servicio al bien común. Las Administraciones han de abrirse a la colaboración de los Colegios. Hay una necesidad de creatividad en materia de urbanismo y alguien tiene que asumirla. Hay una necesidad de encauzar el progreso técnico y estético; se nos dice, y lo comprobamos, que hay pobreza estética en el urbanismo y en la arquitectura moderna –perdonar los Arquitectos, que yo no pretendo

enjuiciar a nadie-; hay también pobreza de sensibilidad social al cambio que ha supuesto la legislación urbanística; hacen falta entidades con auctoritas que realicen con calidad y hondura una labor de concienciación y educación ciudadana, y esta gran tarea, creo yo, le corresponde a los Colegios Profesionales en beneficio de toda la sociedad.”

4. CONCLUSIONES

Con base en el estudio realizado podemos formular las siguientes conclusiones:

Primera. El Código Técnico de la Edificación y la Ley de Ordenación de la Edificación que lo habilita no han atribuido a los Ayuntamientos nuevas competencias para el control de las normas técnicas que establecen.

Segunda. La Legislación de Régimen Local vigente no ha innovado las competencias de los Ayuntamientos en materia de urbanismo ni de la aplicación de las normas del Código Técnico de la Edificación.

Tercera. Las licencias municipales urbanísticas y de primera ocupación, que son regladas, se someten a las determinaciones de los Planes, Normas y a las disposiciones vigentes en el grupo normativo urbanístico con plena responsabilidad de los Ayuntamientos.

Cuarta. En relación con la aplicación del Código Técnico de la Edificación los Ayuntamientos pueden, en ejercicio de sus competencias directas y en su función de colaboración interadministrativa, realizar un control formal documental tanto en relación con el proyecto para la licencia de obras como en relación con la documentación de la obra ejecutada en la concesión de la licencia de primera ocupación; advirtiendo a la Comunidad Autónoma o al órgano competente de la Administración del Estado de cualquier incidencia.

Quinta. Los Colegios Profesionales están llamados a desempeñar importantes funciones de estudio, control documental de los proyectos, participación en los procedimientos de elaboración de normas y concienciación ciudadana sobre la ordenación urbanística y sobre las normas técnicas de la edificación.

Este es mi dictamen que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho y firmo en Sevilla, a 17 de septiembre de 2007.

Los principios generales del derecho administrativo en la jurisprudencia administrativa española (*)

Jaime Rodríguez–Arana Muñoz

Catedrático de derecho administrativo de la Universidad de A Coruña
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHO ADMINISTRATIVO.– III. ÉTICA, VALORES, PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHOS FUNDAMENTALES.– IV. EL PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y SUS COROLARIOS.– V. EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE.– VI. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE CONFIANZA LEGÍTIMA.– VII. EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD.– VIII. REFLEXIÓN CONCLUSIVA.– BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de los principios generales del Derecho en el campo del Derecho Administrativo puede realizarse de muy diferentes formas, atendiendo a distintos puntos de vista. Se puede, por ejemplo, analizar su condición de fuente del Derecho y explicar cuales son sus peculiaridades proyectadas sobre nuestra disciplina. Es posible, también, estudiar específicamente su carácter de elemento informador y transversal de todo el Ordenamiento jurídico-administrativo. Igualmente, se puede poner el acento desde su conexión a la dimensión ética y a su incidencia sobre el plano de los valores. Además, nos podemos situar a partir del análisis de los principios políticos que presiden el Estado social y democrático de Derecho o centrarse en el estudio de los aforismos, de las técnicas de argumentación, de las reglas de interpretación o de determinados criterios procesales. Es decir, como señala Santamaría Pastor, exis-

(*) Texto de la intervención del autor en el VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo celebrado en las Universidades de Valladolid y Salamanca entre los días 17 y 18 de septiembre de 2008.

te una pluralidad de significados y de aproximaciones en relación con los principios generales que hacen necesario clarificar y concretar el objeto de la reflexión.

Si bien es cierto que la doctrina con frecuencia utiliza la expresión principios generales del Derecho para referirse a una pluralidad de expresiones, en mi opinión los principios generales son principios que hacen presente y operativa la idea de justicia. Son, como su propio nombre indica, previos a la norma, coetáneos a ella y elementos que facilitan la interpretación de la norma con arreglo a los parámetros de la justicia, del Estado de Derecho, que como decía Klein es en esencia un Estado de justicia.

En un mundo de hipertrofia normativa, en un mundo en el que las normas jurídicas no es que sean un dechado de perfección técnica, en un mundo el que existe una relativa dictadura del positivismo, es menester volver a pensar en el sentido y la función del Derecho, en el sentido y la función del Derecho Administrativo. Pues bien, las reflexiones que siguen parten de este convencimiento: gracias a los principios generales el Derecho sigue siendo el Derecho. Quiero con ello decir simplemente que frente a la tentación, no siempre resistida, de convertir al Derecho Administrativo en una herramienta o instrumento del poder público o económico, la encarnación principal de la justicia en los principios nos permite seguir alimentando la esperanza de que el Derecho Administrativo siga siendo el dique de contención, por una parte, del poder incontrolado, del poder irracional, del poder que se sale de los cánones de la moderación y la templanza en cuyo marco se debe ejercer el poder en un Estado de Derecho. Por otra parte, los principios generales permiten, desde una perspectiva positiva, configurar un Derecho Administrativo en el que las instituciones, categorías y conceptos reflejen la racionalidad, la objetividad y el sentido de servicio objetivo al interés general que de ellos se espera.

En las páginas que siguen, el lector va a encontrar una serie de comentarios y meditaciones sobre la relevancia de los principios generales en el Derecho Administrativo desde el examen de la última jurisprudencia contencioso administrativa en España. Así se ha operado porque quien escribe es partidario desde hace tiempo de modular y contrastar la teoría con la jurisprudencia. Es más, tantas veces la teoría surge de la jurisprudencia como bien sabemos. En el caso presente, además, la jurisprudencia nos ayuda a no perder de vista el sentido que entre nosotros tiene el sometimiento pleno, como dispone el artículo 103 de la Constitución, de la Administración pública al Derecho. Sujeción que, en buena medida, se produce gracias a la existencia de una serie de principios

que proyectan su luz para contemplar los problemas en su real y justa dimensión y que son la atmósfera en la que ha de respirar el Ordenamiento jurídico administrativo. La jurisprudencia, como veremos enseguida, enseña que los principios generales son el resultado del genio jurídico de la construcción del Estado de Derecho y la esencia del entero Ordenamiento jurídico.

En el marco del Derecho Administrativo los principios generales, además de ser fuente en defecto de ley o costumbre, constituyen, como señala con carácter general el Código Civil, criterios inspiradores del sistema normativo de nuestra disciplina. De este modo, los principios generales, que son la esencia del Ordenamiento, siempre nos ayudarán a realizar esa fundamental tarea de asegurar y garantizar que el poder público en todo momento se mueve y actúa en el marco del Derecho. Es más, su carácter inspirador del Ordenamiento nos lleva a reconocer en los principios las guías, los faros, los puntos de referencia necesarios para que, en efecto, el Derecho Administrativo no se convierta en una maquinaria normativa al servicio del poder de turno sin más asideros que las normas escritas y las costumbres que puedan ser de aplicación en su defecto.

Vamos a estudiar, por tanto, algunos de los pronunciamientos de la jurisprudencia contencioso administrativa española acerca de esta capital cuestión. Analizaremos también, junto a las conexiones entre principios, ética y valores, la centralidad de la dignidad del ser humano en su relación con los principios y, más en concreto, el principio de buena fe, el principio de seguridad jurídica y el de confianza legítima, el principio de la buena Administración así como el principio de interdicción de la arbitrariedad.

II. PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHO ADMINISTRATIVO

En los inicios del siglo XXI la pregunta acerca de la significación de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo puede ser contestada desde dos planteamientos muy distintos. Desde el positivismo más radical se diría que los principios generales no tienen apenas más sentido que el de, en todo caso, reconocer en términos abstractos las reglas que se expresan en el sistema normativo. El sistema normativo se da a sí mismo los principios porque es el Ordenamiento el origen y la causa de ellos. Si, por el contrario, nos situamos en una perspectiva de positivismo abierto, de positivismo que reconoce la existencia de un solar jurídico general, de una cultura jurídica universal que representa el Estado de Derecho, entonces las cosas son de otra manera. Desde esta perspectiva, los principios generales juegan un papel central

porque son los garantes de que el Estado de Derecho y sus postulados sean una realidad en todas las ramas del Derecho. Así, de esta manera, los principios no son solo fuente del Derecho, que no es poco, sino que como constata el Código Civil, son elementos inspiradores, criterios sobre los que se debe edificar el Derecho Administrativo. Claro, si el Derecho Administrativo no es más que una rama del Derecho Público que regula relaciones jurídicas entre la Administración y los ciudadanos sin más, los principios tendrán una funcionalidad muy limitada. Si el Derecho Administrativo se concibe, siguiendo a González Navarro, como el Derecho del poder para la libertad del ser humano, entonces encaja perfectamente la doctrina que la propia jurisprudencia española ha confeccionado sobre el sentido y misión de los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo.

A este propósito debe tenerse presente que el Tribunal Supremo español señaló por sentencia de 18 de febrero de 1992 que “los principios generales del Derecho, esencia del Ordenamiento jurídico, son la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas, lo que explica que tales principios informen las normas– art. 1.4 del Código Civil– y que la Administración esté sometida no sólo a la ley sino también al Derecho –art. 103 de la Constitución–. Y es claro que si es principios inspiran la norma habilitante que atribuye una potestad a la Administración, esta potestad ha de actuarse conforme a las exigencias de los principios”.

A poco que se examine en sus justos términos la doctrina que se contiene en esta sentencia se comprenderá el alcance y significado de los principios generales como exponentes del solar jurídico, del ambiente general que ha de presidir el entero sistema normativo. Se trata, en este caso, de los principios como elementos basilares del Ordenamiento, como las columnas vertebrales que sostienen y dan vida a las normas jurídicas. Con palabras de la sentencia del Tribunal Supremo, son el oxígeno que envuelve a las normas, la atmósfera que permite la pervivencia de las normas. Si se desconocen o si se eliminan es como si dejara de existir el oxígeno para el hombre. Por eso, los principios generales, desde esta perspectiva de elementos informadores y de criterios esenciales, han de ser tenidos muy en cuenta no sólo por el intérprete de la norma, sino también por quien la elabora.

Es verdad que muchos principios han venido al mundo jurídico como consecuencia del trabajo de la doctrina y la jurisprudencia. En otros casos, además, aparecen, como no puede ser menos, reflejados en las normas. Pero lo más importante es que existen por sí mismos porque son la proyección en la realidad jurídica de la esencial idea de justicia que trasciende al Ordenamien-

to y le da sentido. Desde este punto de vista, los principios son previos al Ordenamiento. Podría decirse que son su fundamento y que el Ordenamiento se justifica en la medida en que dichos principios inspiran y presiden el sistema normativo.

Esta idea, realmente gráfica y estimulante, de que los principios son la atmósfera y el oxígeno de las normas pienso que explica hasta que punto el olvido de los principios precipita la degradación del Derecho. En efecto, hoy en día, sin ser demasiado pesimista, más bien realista, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que frente al intento, sistemático y pertinaz, de convertir el Derecho Administrativo en un mero apéndice del poder, los principios generales se levantan como valladar inexpugnable que permite evitar esta terrible operación. Antes bien, el Derecho Administrativo del Estado de Derecho debe mucho a los principios generales. Tanto que si no fuera por ellos, probablemente la lucha contra las inmunidades del poder de la que habla García de Enterría hubiera sido desigual y con un claro vencedor.

La sentencia que acabamos de citar contiene, además, un comentario que vale la pena señalar. Si los principios generales han de inspirar a la norma en cuya virtud se atribuyen competencias a la Administración pública, el ejercicio de dichas competencias o atribuciones habrá de realizarse en el marco de dichos principios generales. Consideración que es bien relevante para comprender el modo y la manera de ejercer el poder en una sociedad democrática en la que resplandece, o debe resplandecer, el Estado de Derecho. Es más, el ejercicio de las potestades administrativas, como señala la sentencia, ha de realizarse de acuerdo con los principios generales, asegurándose de esta manera que, en efecto, a través de los poderes y potestades que el Ordenamiento atribuye a la Administración, ésta realice en la realidad cotidiana ese servicio objetivo al interés general de que trata el artículo 103 de la Constitución.

El Tribunal Supremo, tratando acerca del principio de proporcionalidad en materia sancionadora, aprovecha la sentencia de 25 de mayo de 1998 para traer a colación algunas reflexiones sobre la historia y la naturaleza de los principios generales que bien vale la pena reproducir y glosar porque parten de una concepción de los principios de signo diferente al anteriormente mentado. En este caso, el Tribunal Supremo sólo contempla los principios desde la perspectiva de la fuente y desde la perspectiva de la complitud cuando de cubrir alguna laguna se trata. Es una dimensión de los principios, pero no es la única y, en mi opinión, tampoco es la más importante. Lo relevante, como hemos señalado, atiende a su condición de criterios inspiradores y fundantes del Ordenamiento jurídico, a su condición de fundamentos, de pilares del Ordenamiento jurídico administrativo.

Pues bien, como fuente del Derecho y como criterio general para resolver problemas de interpretación, el Tribunal Supremo en la citada sentencia de 1998 señala que “remontándonos a la Historia, en Grecia y en Roma y en la Edad Media, el Derecho objetivo propiamente dicho era la “lex”, que estaba adornada con la nota característica –hoy también es así– de la generalidad. Ciertamente que junto a la “lex”, existían normas no escritas –la equidad, la tradición, los principios jurídicos, etc– impuestas bien por condiciones morales, bien por convicciones jurídicas. Estas normas no escritas, al margen de lo jurídico tenían valor; y en el campo de lo jurídico, el valor de las mismas lo daba su íntima relación con la norma escrita. En la Edad Moderna y, si queremos, mejor con la Codificación, no se cuestionó la existencia de principios jurídicos, pero su aplicación por el juez solo podía ser con carácter complementario: para completar el sentido de la ley; por ello se habló se habla de deficiencias y lagunas en la ley que hay que completar o llenar por el derecho que es suficiente para resolver los conflictos en atención a que, completada la ley, el Derecho es completo y sin lagunas. Cuándo el sentido para aplicar una ley se completa con normas no escritas, éstas pasan a integrarse en la Ley escrita”.

La sentencia, desde luego, merece un amplio comentario que excede del alcance de este trabajo. Si se compara con la transcrita anteriormente, el contraste es patente. Por un lado, porque atiende únicamente a la función de los principios como fuentes del Derecho y criterios de interpretación y, por otra, porque manifiesta una perspectiva positivista que contrasta con el sentido abierto y tendente a la búsqueda de la justicia que encontramos en la otra sentencia. Por ejemplo, la afirmación de que hoy la ley es expresión de la voluntad general aparece desmentida por la realidad. Sólo detenerse en el repertorio de leyes nacionales y autonómicas elaboradas en 2007 es suficiente para comprender la desnaturalización de la ley a que asistimos. Entre otras razones, por la pérdida de sentido de los principios como elementos inspiradores y fundantes del propio Ordenamiento. Otro comentario que nos llevaría muy lejos es el que refiere la sentencia cuando entiende que la equidad no es un principio jurídico, cuando probablemente sea el principio de los principios, la razón de ser de la existencia de los mismos principios.

De igual manera, reducir estas normas no escritas, entre las que se encuentran, según la sentencia, los principios jurídicos a la imposición de convicciones morales o religiosas me parece una simplificación puesto que los principios generales del Derecho se imponen por si solos, por su inextricable conexión con la justicia en la medida en que son el oxígeno de las normas, la atmósfera en que vive y se desarrolla el sistema normativo. Por otra parte, en-

tender que los principios generales tienen valor propio al margen de lo jurídico es también una afirmación bien polémica en la medida en que, siguiendo el razonamiento, resultaría que el único valor jurídico que podrían tener sería el de su “íntima relación con la norma escrita”. Es decir, los principios generales serían principios metafísicos o filosóficos que sólo tendrían sentido para el Ordenamiento si es que coinciden con el sentido de la norma. Positivismos, pues, en estado puro. Finalmente, por lo que se refiere al comentario de esta sentencia, pretender que los principios solo tengan alcance jurídico en la medida que complementen el sentido de la ley es, también, coherente con este punto de vista que elimina cualquier atisbo de fundamentalidad a los principios generales.

Desde la perspectiva de fuente del Derecho, para que se apliquen los principios es menester que no exista ley o costumbre. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 1998 dispone que “para que un principio general de Derecho sea aplicable es necesario que no existan normas específicas reguladoras de la cuestión planteada: ello, sin perjuicio de que los principios generales del Derecho incluidos en la Constitución tienen carácter informador de todo el Ordenamiento jurídico”. Se trata de un pronunciamiento del Tribunal Supremo, al menos en este considerando, no exento de cierta confusión. Por una parte porque si se admite que los principios son informadores del Ordenamiento jurídico, entonces su aplicación será directa en la medida en que gozan de un estatuto jurídico superior la norma escrita, pues esta ha de inspirarse en ellos. Además, reducir los principios generales a los que contenga la norma escrita por excelencia como es la Constitución, es degradarlos a la condición de elementos auxiliares o adjetivos de la norma escrita, algo que en modo alguno es coherente con la naturaleza de elemento esencial del Ordenamiento que el propio Tribunal Supremo afirma categóricamente, por ejemplo, en la sentencia de 16 de mayo de 1990, cuando entiende que éstos son “esencia del Ordenamiento jurídico, la atmósfera en la que se desarrolla la vida jurídica”. Si son la esencia, entonces han de impregnar todo el Ordenamiento y, por ello, su aplicación será directa.

Conviene llamar la atención acerca de que el Tribunal Supremo, cuando ha ido construyendo la teoría del control de la discrecionalidad administrativa a través de los principios generales, ha conectado la existencia de dichos controles al genio expansivo del Estado de Derecho (sentencia de 8 de octubre de 1990). Efectivamente, el Estado de Derecho es un Estado de justicia, es un Estado en que el poder ha de actuar conforme a patrones y cánones formales y sustanciales. Si nos quedamos únicamente en la vertiente procedimental y formal del poder resulta evidente que éste puede terminar, ejemplos

hay y lacerantes de todos conocidos, siendo la principal y más efectiva terminal del autoritarismo y la ausencia de medida. Por eso, la existencia de controles sustanciales viene determinada por los principios, que son, como vuelve a recordar esta sentencia, la atmósfera en que se desarrolla la vida jurídica, el oxígeno que respiran las normas.

Parece fuera de dudas que existen una serie de principios de Derecho, corolarios necesarios de la cultura jurídica inspirada en el Estado de Derecho, que son precisamente las garantías de que el sistema normativo camina por la senda adecuada. Desde este punto de vista, el principio democrático o el principio de la centralidad de la dignidad del ser humano inspiran y explican los contenidos del Estado de Derecho en su proyección cotidiana sobre la realidad normativa. Estos principios de Derecho, de los que se deducen otros muchos, han de estar presentes, como el oxígeno o la atmósfera en los procesos de elaboración aplicación e interpretación del Derecho Administrativo.

Desde este ángulo, atendiendo a la capitalidad de los principios de Derecho, podemos señalar que estos criterios jurídicos, que son fundantes e inspiradores del Ordenamiento, constituyen también el solar y el “humus” que aseguran la orientación del sistema normativo hacia la justicia, algo que el superado positivismo jurídico nunca pudo resolver por obvias razones, especialmente porque de la teoría inmanente del Ordenamiento no surge más que pensamiento estático y unilateral.

En fin, desde la posición que parto en este trabajo, de diferenciar los principios generales de Derecho, matrices del Estado de Derecho, es posible, a efectos de claridad, intentar distinguir éstos de otras manifestaciones que existen en el Derecho, de otros principios, que llamados también jurídicos, pero que no tienen el alcance y la sustantividad que a los que aquí hago referencia. Santamaría Pastor entiende que existe una rica tipología de principios de Derecho. Entre ellos cita las directivas políticas (principio de solidaridad), las reglas de estructuración normativa (principios de legalidad y de jerarquía normativa), reglas de justicia (*alterum non laedere*), reglas éticas (principio de buena fe), reglas interpretativas (*odiosa sunt restringenda*) axiomas lógicos (*impossibile nullum est obligatio*), directrices procesales (*favor actionis*), técnicas de argumentación (*exclusio alterius*) o aforismos pragmáticos (*error communis facit jus*). En este repertorio de principios, criterios y reglas hay categorías de diferente naturaleza. Por de pronto, en este trabajo me voy a referir a los principios generales del Derecho como elementos informadores del Derecho Administrativo, de forma y manera que en el atinado glosario que trae a colación Santamaría Pastor hay algunas categorías que no disponen de

tal estatuto como fácilmente se puede deducir. Sin embargo, en el catálogo mencionado encontramos principios de justicia o reglas que este autor llama áticas que si encajan claramente en el objeto de este estudio.

Por otra parte, el profesor Santamaría Pastor, que prefiere no decantarse acerca de la naturaleza de los principios generales del Derecho, afirma que estamos ante una categoría abierta. Efectivamente, estamos en presencia de una categoría abierta si es que ponemos en el mismo horizonte jurídico el principio de la capitalidad de la dignidad humana, un principio de interpretación jurídica o un aforismo procesal de carácter general. En mi opinión, los principios generales del Derecho son, en primera instancia, los criterios básicos sobre los que descansa la cultura jurídica característica del denominado Estado de Derecho. Y, después, a gran distancia los principios, en escenarios bien distintos, más allá de la propia fundamentación del sistema normativa tienen una pluralidad de significados a los que se refiere el profesor Santamaría Pastor. En este sentido, pues, no comparto la posición relativista que parte de que no existen razones abstractas para distinguir. Desde la postura relativista, pues, los principios generales del Derecho son aquellas reglas, dice Santamaría Pastor, que la "communis opinio" de los actores de un sistema jurídico, en cada momento histórico, considera efectivamente que son principios generales de Derecho. Sin embargo, desde mi punto de vista, ya reiterado con anterioridad, existen principios generales del Derecho fundamentales y principios generales derivados o de segunda categoría que, efectivamente, serían aquellos principios que atienden a la funcionalidad no esencial y que se concretan en diferentes reglas de Derecho, generalmente de orden procesal.

Hoy en día, la mayor parte de los principios generales del Derecho están recogidos en las normas escritas. Es razonable que así sea porque en general han calado en la conciencia jurídica general los postulados del Estado de Derecho. Pero que ello sea así no quiere decir que durante largo tiempo estos principios fueran contruidos y levantados gracias al trabajo de la jurisprudencia y de la doctrina científica. Luego, pasaron a las normas escritas hasta el día de hoy en el que, afortunadamente, los principios generales de Derecho fundamentales están explícitamente reconocidos en las Constituciones modernas de los países democráticos. En este sentido, repugnaría el sentido común jurídico general que hoy, por ejemplo, se elaborara una Constitución en la que no se encontrase el papel central de los derechos fundamentales del ser humano o el principio de seguridad jurídica.

Por tanto, entre las funciones que cumplen los principios generales del Derecho, la primera y capital se refiere a la labor de dirección general de to-

do el proceso de creación del Derecho, condicionando el contenido que haya de darse a las normas jurídicas en trance de elaboración (Santamaría Pastor). Las demás se reducen, y no es poco, a la función de interpretación de las normas, de integración de las lagunas del sistema normativo o a la construcción y sistematización de toda la materia jurídica en torno a directivas finalistas.

Ha sido Santamaría Pastor quien ha llamado la atención sobre la relevancia que los principios generales del Derecho juegan en el Derecho Administrativo. Realmente, si es verdad que el juego de éstos es mayor en los Ordenamientos más jóvenes, puesto que no han tenido tiempo suficiente para una labor de maduración jurídica que permita recogerlos en el Derecho escrito, entonces en el Derecho Administrativo, ciertamente, los principios generales del Derecho tienen reservado un lugar de privilegio. Si convenimos en que llevamos un poco más de dos siglos de Derecho Administrativo entonces estaremos de acuerdo en que, efectivamente, en nuestra disciplina los principios son esenciales. Es más, si también acordamos que el Derecho Administrativo, como dice Santamaría Pastor, nace de los comentarios que hace la doctrina a las resoluciones del Consejo de Estado francés, entonces no tendremos más remedio que concluir que el Derecho Administrativo es una elaboración operada casi exclusivamente a partir de principios generales, en torno a los cuales ha ido cerrándose una tupida y extensa red de principios y reglas secundarias que han terminado por formar un sistema. Como sentencia solemnemente este profesor, han sido los principios generales, más que las normas escritas, las paredes maestras en torno a las cuales se ha ido levantando el edificio del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Edificio que tiene en la base, en los pilares, los postulados del Estado de Derecho que, como es bien sabido, han precipitado en un conjunto de principios generales que son los que marcan el rumbo a toda Administración que pretenda cumplir con su función constitucional de servicio objetivo a los intereses generales. El Derecho Administrativo bien podría decirse que nace de la mano de un conjunto de principios que hacen de él un Derecho diseñado para que el poder público se ejerza de acuerdo con el Estado de Derecho.

Hoy, doscientos años después, la realidad normativa ha superado cualquier previsión en lo que a cantidad, y calidad, se refiere. Estamos invadidos por toda clase de normas, estamos inundados de normas para todo y por todo. Es el reino de la hiperactividad normativa en el que es menester, como también señala Santamaría Pastor, aferrarse a los asideros seguros desde los que se pueda mantener el destino de la nave del Derecho Administrativo hacia puerto seguro. Pues bien, el timón del sistema normativo del Derecho Administrativo, hoy más que nunca, debe estar bien orientado hacia esos principios generales del Derecho que he denominado fundamentales.

III. ÉTICA, VALORES Y PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO

El artículo 1.1 de la Constitución dispone que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su Ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Este precepto, como bien sabemos, expresa los principios centrales que presiden el régimen jurídico-político constitucional. Son, por ello, los vectores y postulados generales sobre los que se asienta la cultura jurídica universal que trae causa del Estado social y democrático de Derecho, que es el modelo constitucional de Estado en que hoy toma forma el denominado Estado de Derecho. En efecto, los principios de libertad, justicia, igualdad y pluralismo traen causa de la cláusula del Estado social y de democrático de Derecho. Tal cláusula engloba las del Estado de Derecho, del Estado social y del Estado democrático. Es decir, los principios de legalidad, reconocimiento de los derechos fundamentales, separación de poderes, solidaridad y participación son principios rectores del Ordenamiento jurídico, social y económico. De ellos, además, se derivan, de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución, los principios de sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico, de jerarquía normativa, de publicidad de las normas, de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, de seguridad jurídica, de responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En el artículo 1 de nuestra Ley Fundamental se encuentran los valores superiores del Ordenamiento jurídico, valores que, como su propio nombre indica, discurren en el mundo de la ética, de la axiología que, a su vez, desencadena los principios del artículo 9.3, unos fundamentales y otros derivados. Los valores superiores, que son también principios, en este caso fundamentales, constituyen corolarios necesarios de la idea de Estado social y democrático de Derecho. Son, insisto, los principios generales del Derecho fundamentales: principio democrático, principio de centralidad de la dignidad del ser humano, principio de participación, principio de libertad, principio de igualdad, principio de justicia, principio de participación, principio de solidaridad, principio de pluralismo, principio de seguridad y principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Estos principios, en el plano del Derecho Administrativo, dan lugar, a su vez, a otros que también siguen siendo centrales en la materia. Tales serían el principio de buena fe, el principio de racionalidad, el principio de objetividad, el principio de la buena Administración, el principio de sometimiento de la Administración a la ley al Derecho o el principio de confianza legítima entre otros. En estas líneas, por razón de espacio, me voy a referir únicamente a algunos: centralidad de la dignidad hu-

mana, buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Llegados a este punto, podríamos cuestionarnos acerca de la relación entre Ética, Moral y Derecho. Tema de gran e indudable interés académico que, además, incide de manera sobresaliente sobre la realidad. Mucho se ha debatido sobre la cuestión y no es del caso intentar siquiera una breve exposición esquemática de las distintas opiniones y tesis manifestadas a lo largo de los siglos. Parece razonable que me limite a lo que pueda tener una relación más directa e inmediata con el tema asignado. En ese sentido, convendría centrarse en la realidad constitucional española tal y como venimos haciendo sin perder de vista que por encima y por debajo de la Norma de las Normas existen principios, parámetros generales que como precipitados de la cultura jurídica universal del Estado moderno constituyen señales indelebles de la aspiración a la justicia que ha de caracterizar el funcionamiento y la actuación de todos los poderes públicos sin excepción. Entre ellos, los derechos fundamentales de la persona ocupan un lugar bien destacado.

La relación entre Ética y Derecho, para el tema que nos ocupa, ha sido reflejada por el propio Tribunal Supremo español es la sentencia de 13 de julio de 1982. Los valores superiores del Ordenamiento jurídico discurren por la senda de lo que podríamos denominar Ética jurídica, de forma y manera que el solar ético es bien importante en materia de Derecho Administrativo, no sólo porque obviamente el ejercicio del poder público haya de conducirse por estos derroteros, sino porque la permanencia de los valores superiores es la garantía de que el Ordenamiento jurídico en su conjunto se inspire en los que hemos llamado principios generales fundamentales.

En efecto, la sentencia citada señala que las invocaciones a la Ética y a la Moral son mercedoras del máximo respeto “puesto que nunca es más noble la función de los Tribunales que cuándo ésta se desarrolla aplicando el Derecho sobre bases éticas, ya que existe una Ética jurídica, que no es, ni más ni menos, que una sublimación del Derecho”. El Tribunal Supremo, además, entiende que la Ética no es fuente del Derecho, sino un “simple estímulo vigorizante de la aplicación de éste”.

El Tribunal Supremo entiende, pues, que el Derecho ha de moverse sobre un suelo sólido y firme, que no es otro que el de la Ética, Ética jurídica que, en la materia que nos ocupa en el día de hoy, se encuentra representada por los principios generales del Derecho de carácter fundamental. La mayor parte, como hemos indicado, están recogidos en la Constitución y responden

al nombre de valores superiores del Ordenamiento jurídico. Además, la Ética, que no es fuente del Derecho, es elemento vigorizador, vivificador, robustecedor del Derecho. Los principios generales del Derecho, por tanto, son la atmósfera que preside la vida de las normas, el oxígeno que respiran, el solar por el que se mueven y un estímulo que las vigoriza y las fortalece en todo momento. Si renunciamos, pues, a los principios generales del Derecho condenamos a las normas a su degradación y perversión, algo que hoy está bastante de actualidad al haber vencido una idea utilitaria, de uso alternativo, que pone al servicio del poder las normas y los principios y no al revés.

Unas líneas sobre unos de los principios generales del Derecho más relevantes. Me refiero a los derechos fundamentales de la persona, a la centralidad de la persona. En su origen, los derechos fundamentales se concebían como auténticos límites frente al poder público. Es decir, imponían un ámbito de libre determinación individual completamente exento del poder del Estado. Esta dimensión de los derechos fundamentales era la lógica consecuencia del establecimiento de los postulados del Estado liberal de Derecho en el que el sistema jurídico y político en su conjunto se orientará hacia el respeto y la promoción de la persona humana en su estricta dimensión individual. Sin embargo, el tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social ha traído consigo una nueva dimensión del papel y funcionalidad de los derechos fundamentales. Nueva orientación que encuentra su apoyo en la superación de la clásica emancipación entre Estado y Sociedad. Ya no son, los derechos fundamentales de la persona únicamente barreras a la acción de los poderes públicos. Más bien, se configuran como un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los Poderes Públicos. En otras palabras, el Derecho Público del Estado social debe orientarse hacia su realización efectiva. El artículo 9.2 de la Constitución, como sabemos, manda a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento.

El Tribunal Constitucional español ha precisado con claridad el alcance y la trascendencia de los derechos fundamentales como elementos clave del Ordenamiento jurídico que informan el entero Ordenamiento jurídico. Y, en este sentido, como principios informadores, lo que ratifica su consideración de principios generales del Derecho de naturaleza fundamental.

Así, por sólo citar algunos de sus pronunciamientos más importantes, resulta que constituyen “la esencia misma del régimen constitucional” (Sentencia de 21 de febrero de 1986), “son de aplicación directa, sin que sea necesa-

ria para su efectividad un desarrollo legislativo”, “son los componentes estructurales básicos, tanto del conjunto del orden jurídico objetivo como de cada una de las ramas que lo integran, en razón de que son la expresión jurídica de un sistema de valores que, por decisión del constituyente, ha de informar el conjunto de la organización jurídica y política” (Sentencia de 11 de abril de 1985), y, también, resulta que los derechos fundamentales “constituyen el fundamento mismo del orden político-jurídico del Estado en su conjunto” (Sentencia de 14 de julio de 1981).

Los derechos fundamentales, desde la óptica subjetiva, ponen de manifiesto que, como señala Doehring, que el mantenimiento de la libertad se erige en fin del mismo Estado, lo que implica además de evitar intervenciones arbitrarias o irracionales del poder público, una actitud positiva del legislador y de los poderes públicos que haga posible la realización de dicho fin y asegure en la práctica la efectividad real de los derechos fundamentales. Principio de efectividad que es una de las auténticas manifestaciones de la “vis expansiva” de la interpretación de los derechos fundamentales y que se encuentra reconocido en el artículo 9.2 de la Constitución española cuándo dispone que, en efecto, los poderes públicos han de crear las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sea real y efectiva.

El Derecho Público, por tanto, encuentra su razón de ser constitucional en la promoción de los derechos fundamentales, ya que como señala también el artículo 10.1 de la Constitución española, “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”.

En otras palabras, el artículo 9.2 de la Constitución es un precepto que compromete la acción de los Poderes Públicos. Como señala García de Enterría, la operatividad de los derechos fundamentales de la persona se orienta hacia la organización de prestaciones positivas del Estado a favor del ciudadano “que hagan permanentemente posibles su existencia, su libre desarrollo y el mantenimiento de su papel central en el sistema”.

El artículo 10.1 de la Constitución española concibe el libre desarrollo de la personalidad como uno de los fundamentos del orden político y de la paz social. Por tanto, el Estado social y democrático de Derecho debe posibilitar a cada persona el ejercicio de la libertad solidaria. Se trata, pues, de garantizar la “igualdad de oportunidades”: igualdad de todos los españoles ante la Ley

con garantía de los mismos derechos fundamentales, lo cual puede conseguirse a través de la participación de los ciudadanos, con los mismos derechos fundamentales, en el control inmediato del funcionamiento del sistema político al servicio del interés general.

También es útil a los efectos de estos comentarios la referencia a la igualdad como prohibición de la arbitrariedad tal y como señala la doctrina del Tribunal Constitucional Alemán pues, según Doebling, trae consecuencias para el concepto de libertad ya que ésta existirá “en cuanto su ejercicio no conduzca a la arbitrariedad”. Por eso, la igualdad como elemento del “libre desarrollo de la personalidad” debe entenderse dentro de la libertad, lo que significa el derecho de los ciudadanos a ser libres del mismo modo. Es decir, posibilitar el “libre desarrollo de la personalidad, la dignidad de la persona, los derechos inviolables, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás” del mismo modo para todos los españoles. Otra cosa será la concreta manera en que cada ciudadano decida plantear el ejercicio de su libertad solidaria en cada momento. Lo relevante, insisto, es que el Estado facilite el marco para el ejercicio de la libertad solidaria por los ciudadanos.

Ética y Derecho, ni se oponen ni se identifican. La Ética constituye el humus, el oxígeno en el que se desenvuelve un Ordenamiento digno de tal nombre. El problema, el gran problema que nos encontramos hoy con gran frecuencia es el de la huida del Derecho, de la Ética. O lo que es lo mismo, el advenimiento de un nuevo positivismo que desnaturaliza el sentido del Derecho entregándolo a la arbitrariedad y a un poder sin límites que hoy pretende erigirse en la referencia y la medida de todas las cosas. En el Derecho Administrativo moderno, los principios generales del Derecho impiden tal operación y, en sentido positivo, garantizan un ejercicio del poder con arreglo a cánones y patrones de proceden de la Ética y que tomen cuerpo jurídico en forma de principios generales del Derecho.

IV. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN Y SUS COROLARIOS

Tras la aprobación de la Carta Europea de los Derechos fundamentales en el año 2000, el 6 de diciembre, contamos con un nuevo derecho fundamental en el espacio europeo: el derecho a la buena Administración pública. Derecho que también tiene una dimensión de principio. Es más, probablemente su formulación como derecho fundamental se produce tras haber comprobado la trascendencia de un principio general del Derecho tan relevante

como el de la prohibición de la arbitrariedad en su vertiente positiva. Como más adelante estudiaremos, el principio de la interdicción de la arbitrariedad, con reflejo constitucional en el artículo 9.3 de la Constitución, ofrece una perspectiva en positivo que es el principio de racionalidad o el principio de objetividad, principios que tienen en el campo del Derecho Administrativo una trascendencia indudable.

En este sentido, por ejemplo, razona el propio Tribunal Supremo en su sentencia de 11 de junio de 1991 a partir del principio de interdicción de la arbitrariedad cuando afirma que este principio –prohibición de la arbitrariedad– “aspira a que la actuación de la Administración sirva con racionalidad los intereses generales –artículo 103.1 de la Constitución– y más específicamente que esa actuación venga inspirada por las exigencias de los principios de buena administración”. Por tanto, los principios o el principio de buena administración se derivan del principio de racionalidad y objetividad de acuerdo con el que debe conducirse la Administración en sus relaciones internas y en sus relaciones con los ciudadanos. En esta sentencia se trataba de resolver acerca de un recurso en materia de contratación local en el que existía una cierta igualdad entre los oferentes en lo que se refería a la acreditación de las bases del concurso con excepción del precio. El Tribunal Supremo, amparándose en la doctrina del principio de buena administración, entiende que cuando se produce la referida igualdad “los principios de buena administración imponen una decisión basadas en criterios económicos: en igualdad de alto grado de capacitación, experiencia y medios suficientes para realizar una obra, la racionalidad de los principios de buena administración exige la elección de la mejor oferta económica, al menos cuando no se invoca razón alguna para apartarse de esa solución. No entenderlo así implica una vulneración de las exigencias del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.

El principio de buena administración, que implica obligaciones para la Administración, analizado desde la perspectiva de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, o de los ciudadanos en general, supone que los asuntos públicos, como dispone el artículo 41 de la Carta Europea anteriormente citada, sean tratados equitativamente, objetivamente y en plazos razonables. Si a esta consideración general incorporamos las referencias constitucionales de aplicación, podríamos señalar que ese principio de buena administración, que ha de proyectarse sobre aspectos concretos dotados de la racionalidad que es inherente al funcionamiento de la Administración pública en un Estado social y democrático de Derecho, puede circunscribirse, por ejemplo, a la obligación de la Administración de promover los derechos y libertades ciudadanas

(artículo 9.2), de actuar de acuerdo con la centralidad de la dignidad del ser humano (artículo 10.1), de evitar la indefensión como consecuencia de la ejecutividad de las actuaciones administrativas (artículo 24.1), de actuar con criterios de eficiencia y economía en el gasto (artículo 31.2), de impregnar las decisiones administrativas en los principios rectores de la política económica y social (artículo 53.2), de servir con objetividad los intereses generales (artículo 103.1) y de someterse a la ley y al derecho (artículo 103.1).

Estos principios, como es lógico, se derivan del fundamental criterio de la racionalidad y objetividad connatural a la Administración en un Estado de Derecho. De ahí, el mandato de actuar en esta dirección y, en sentido contrario, la prohibición de la arbitrariedad que, como sentenció hace mucho tiempo John Locke, es la ausencia de la racionalidad. De este capital principio penden, obviamente, el conjunto de obligaciones que de forma general caracterizan la posición de la Administración en el Estado de Derecho. Se trata, pues, de un principio fundamental que trae su causa del sometimiento de la Administración al Derecho, que requiere del aparato administrativo adecuación a los principios generales, entre los que se encuentra, en sentido negativo, el principio de interdicción de la arbitrariedad y, en sentido positivo, el principio de racionalidad, congruencia y objetividad, corolarios de la cláusula del Estado de Derecho que, como todos sabemos, implica en materia de Derecho Administrativo, pasar de la subjetividad a la objetividad como paradigma o canon general de funcionamiento de los poderes públicos.

El principio de racionalidad, objetividad o congruencia con el interés general adquiere, como veremos más adelante, una significación especial cuando se trata del ejercicio de potestades o poderes administrativos calificados de exorbitantes o extraordinarios. En estos casos en los que se operan auténticos poderes discrecionales es más importante, si cabe, la exigencia de objetividad. El Tribunal Supremo ha llegado a afirmar, en sentencia de 2 de noviembre de 1991, que la Administración, en este caso la local, que disfruta de potestades y prerrogativas está obligada, por ellos mismo, a “seguir una conducta de ejemplaridad y de buena fe”. Principio de buena fe al que, a continuación, dedicaremos un epígrafe especial.

V. EL PRINCIPIO DE BUENA FE

En efecto, el principio de buena fe es uno de los principios generales del Derecho más estudiados porque plantea el alcance y los límites de las conductas que son propias a los sujetos en las relaciones jurídicas, sean éstas pú-

blicas o privadas. En el caso del Derecho Público, la exigencia de la buena fe se entiende bien precisamente por la naturaleza de los poderes que ejerce la Administración y por su especial misión de servicio objetivo al interés general. Efectivamente, no es posible comprender un servicio objetivo al interés general si no es de acuerdo con la buena fe. Buena fe que, además, el legislador español ha introducido en el año 1999 en la reforma que entonces se hizo de la ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y que a mí me tocó el honor de dirigir desde el ministerio de las Administraciones públicas de entonces. El hoy artículo 3.1 “in fine” señala que las Administraciones públicas deben respetar en su actuación los principios de buena fe y confianza legítima”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es bien clara en la materia, habiendo declarado por resolución de 18 de febrero de 1992 que uno de “los principios que informan el Ordenamiento jurídico es el de que los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe –artículo 7.1 del título preliminar del Código Civil, que se infringe o falta, como dice la sentencia de la sala primera del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1965 cuando se finge ignorar lo que sabe..., se realiza un acto equívoco para beneficiarse intencionadamente de su dudosa significación o se crea una apariencia jurídica para contradecirla después en perjuicio de quien puesto su confianza en ella. La jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido haciendo frecuente uso de este principio general, en campos distintos como el de las notificaciones, los contratos administrativos, la expropiación forzosa... declarando que el principio de la buena fe es inspirador tanto para los actos de la Administración como para los actos del administrado (sentencia de la sala cuarta de 23 de enero de 1976)”.

Esta sentencia pone de manifiesto dos cuestiones que conviene subrayar, siquiera sea brevemente. La primera se refiere a que los principios generales del Derecho son la atmósfera en la que viven y se desarrollan las normas jurídicas, sean del mundo del Derecho Privado, sean del mundo del Derecho Público. La unidad del Derecho y las exigencias de que la justicia resplandezca en el Ordenamiento jurídico en su conjunto explican que para el Derecho Administrativo los principios generales adopten expresiones adecuadas a su propia naturaleza pero vinculados a la idea de la justicia. En este sentido, hay principios que presiden las actuaciones de los sujetos de la relación jurídica, sea esta pública o privada. Uno de ellos es el principio de buena fe, que está previsto en el artículo 7.1 del Código Civil y que, en materia de Derecho Administrativo es, si cabe, de mayor alcance que en el Derecho Privado. Por una razón elemental: porque para el Derecho Administrativo Constitucional, la Admi-

nistración debe cumplir sus funciones en el marco del servicio objetivo al interés general. Esa objetividad, esa racionalidad, esa coherencia o congruencia que vincula la acción de la Administración reclama de ésta que actúe siempre en el marco de la buena fe. Buena fe de la que se deduce otro principio relevante del Derecho, hoy de gran actualidad en el Derecho Administrativo como es el principio de confianza legítima.

En segundo lugar, la evolución jurisprudencial del principio de buena fe demuestra hasta que punto ha sido fundamental la jurisprudencia contencioso administrativa en orden a la recepción en la legislación de estos principios. En este sentido puede afirmarse que así como el reconocimiento legal del principio de confianza legítima se debe a la jurisprudencia comunitaria, la carta de naturaleza legal del principio de la buena fe en el Derecho Administrativo es la consecuencia del sentido de la anticipación y de vanguardia que ha caracterizado, en este como en otros temas de todos conocidos, a la jurisprudencia contencioso administrativa española.

VI. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y EL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA

El principio de seguridad es, junto a la libertad y la justicia, uno de los tres criterios rectores que el preámbulo de la Constitución cita expresamente. Además, el artículo 9.3 de la Carta Magna lo incluye entre los principios jurídicos que la Constitución reconoce. Se trata de un principio básico del Estado de Derecho pues, en su virtud, el Ordenamiento jurídico es de aplicación a todos los operadores jurídicos, se reforma o modifica en atención a reglas conocidas y, fundamentalmente, dota al tráfico jurídico de un ambiente de estabilidad, certeza y previsibilidad que facilita la convivencia armónica y congruente.

En efecto, el Tribunal Supremo acaba de sentenciar el 14 de febrero de 2007, que el principio de confianza legítima, corolario necesario del principio de buena fe “proporciona el marco de actuación de los particulares en sus relaciones con los poderes públicos administrativos se caracteriza por las notas de previsibilidad y seguridad jurídica, cuya normatividad en nuestro Ordenamiento jurídico subyace en las cláusulas del artículo 103 de la Constitución”. Por sentencia de 24 de mayo de 1979, el Tribunal Supremo, en un caso de urbanismo en el que se discutía un problema de hechos consumados, no dudó en afirmar que uno de los principios inspiradores de esta realidad normativa es el de estabilidad jurídica junto a la seguridad jurídica: “la ordenación del de-

recho de edificación debe realizarse de manera unitaria y coordinada a través de una meditada planificación que contemple de manera objetiva todos los intereses públicos y privados en juego y no mediante un acto aislado, inconexo o fragmentario que entraña una importante y grave modificación de una norma legal limitativa de aplicación general y autoriza fuera de ella una edificación singular que, como todas las de esta naturaleza, plantea importantes complejidades urbanísticas, deroga el principio de igualdad ante la ley, y los de estabilidad seguridad jurídicas de la ordenación urbanística”.

La seguridad jurídica se refiere a la existencia de reglas ciertas de Derecho que contribuyan a que los operadores jurídicos sepan en todo momento a que atenerse. Es verdad que el principio de continuidad del Ordenamiento o el principio de conservación del Derecho son derivaciones del principio de seguridad jurídica. Sin embargo, una perspectiva dinámica del principio implica, como dispone la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2000, que no se incluye derecho alguno a la inalterabilidad del régimen jurídico porque el principio de seguridad jurídica de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sentada en sus sentencias 126/1987 y 182/1999 no supone la congelación o petrificación del Ordenamiento jurídico. En mi opinión, incluye la racionalidad y la objetividad, junto a la congruencia o coherencia de su reforma. Es decir, las modificaciones normativas han de realizarse de acuerdo con los procedimientos establecidos en las normas y atendiendo a circunstancias racionales y objetivas.

Un capítulo importante en esta materia es el que se refiere al principio de seguridad jurídica en el proceso de elaboración de las normas de naturaleza administrativa. Como principio general del Derecho que es, ha de informar todo el Ordenamiento, desde su nacimiento al mundo normativo hasta su aplicación o interpretación pasando por el proceso de confección o elaboración. En efecto, el propio Tribunal Constitucional ha señalado en su sentencia de 15 de marzo de 1990 que “el legislador ha de perseguir la claridad, no la confusión (...). Es relevante que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse en la relación con la materia sobre la que la ley legisla (...). Hay que buscar la certeza respecto a lo que es Derecho y no lo es y no provocar relaciones entre normas que den lugar a perplejidad respecto a la previsibilidad exigible al Derecho”.

La doctrina que sienta el Tribunal Constitucional español en la sentencia citada permite extraer el contenido constitucional del principio de seguridad: que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible. Es decir, si nos situamos en el cam-

po del Derecho Administrativo, podríamos decir, desde esta perspectiva, que una derivación necesaria de la seguridad jurídica, a su vez del principio de la buena fe, es el principio denominado de confianza legítima. Se trata de un principio de naturaleza comunitaria, en cuya virtud resulta que la Administración pública no puede modificar unilateralmente el sentido de sus decisiones de no mediar una clara y concreta justificación que lo permita. Sólo excepcionalmente, y de manera motivada, la Administración pública puede cambiar el sentido de su actuación. Lo normal será que, en efecto, la actuación administrativa siga los cánones de la continuidad de las políticas públicas o, lo que es lo mismo, que actúe de acuerdo con la objetividad, imparcialidad y congruencia propia de quien está al servicio del interés general. Es más, cuando la Administración genera una expectativa razonable y fundada, la coherencia y la congruencia aconsejarán que la actuación se produzca en los términos indicados.

El Tribunal Supremo, por sentencia de 4 de junio de 2001 estableció que “el principio de confianza legítima, relacionado con los más tradicionales, en nuestro Ordenamiento de seguridad jurídica y buena fe en la relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del TJCE y la jurisprudencia de esta sala, el que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad de las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones”. Es decir, la racionalidad, congruencia y objetividad, otros tantos principios generales de aplicación al Derecho Administrativo conducen a exigir a la Administración una actuación acorde con las expectativas o esperanzas que ha despertado en los particulares. De lo contrario, se quebraría el principio de buena fe, el de seguridad jurídica y el de confianza legítima. El Tribunal Supremo entiende que la doctrina de la aplicación directa de los principios generales, entre ellos el de confianza legítima podría “anular un acto de la Administración o el reconocimiento de la obligación de ésta de responder de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento”.

El Tribunal Supremo, pues, ha construido, a golpe de sentencias, el régimen de este principio señalando algunas condiciones y características necesarias para que se aplique. Las alteraciones normativas han de ser previamente conocidas por los destinatarios naturales de la norma en cuestión, han de respetar los derechos adquiridos a partir de un razonable sistema de disposiciones transitorias y deben producirse en un marco de servicio objetivo al interés

general. Obviamente, la confianza legítima, como antes señalamos, no implica, ni mucho menos, la inalterabilidad del Ordenamiento. La petrificación o congelación del Ordenamiento nada tiene que ver con la confianza legítima como a veces se pretende argumentar. De alguna manera, esta sentencia del Tribunal Supremo parece entreverlo cuando señala que “ no pueden apreciarse los necesarios presupuestos de la aplicación del principio invocado en la mera expectativa de una invariabilidad de las circunstancias, y que ni el principio de seguridad jurídica ni el de confianza legítima garantizan que las situaciones de ventaja económica deban mantenerse indefinidamente estables, coartando la potestad de los poderes públicos para establecer nuevas regulaciones o para adoptar nuevos acuerdos”.

El principio de seguridad jurídica exige que las normas sean claras, precisamente para que los operadores jurídicos sepan a que atenerse. Cuando se fomenta la confusión, cuando se oscurece el régimen jurídico deliberadamente o se incluyen en la parte final de la norma disposiciones más bien propias del título preliminar o del preámbulo, de alguna manera se está afectando negativamente al criterio jurídico de la seguridad jurídica, medida que nos da la intensidad y autenticidad del Estado de Derecho en cada país, en cada sistema jurídico.

En España tenemos que considerar un factor que complica la tarea. Me refiero a la pluralidad de centros de producción normativa que ha traído consigo la descentralización política alumbrada en la Constitución de 1978. Ahora tenemos numerosos Parlamentos y Gobiernos que producen leyes y normas administrativas. Se han multiplicado, pues, los centros de producción normativa y, por ende, las normas jurídicas. Además, coexisten diferentes grados e intensidades de intervención normativa sobre una misma materia en función de la naturaleza de la competencia que se tenga, que puede ser compartida o concurrente en muchos casos.

En este contexto, también debemos tener presente que la racionalidad política domina la racionalidad jurídica y normativa y que tantas veces el Derecho es reducido, nunca mejor escrito, a mera forma, a seguimiento de unos cauces procedimentales y poco más. Así, llegamos a un fenómeno hoy sorprendentemente frecuente: el uso alternativo del Derecho que, para el tema que nos ocupa en este momento, podríamos denominar uso alternativo de la técnica normativa. Es decir, las reglas que la racionalidad y el buen sentido jurídico dictan para la elaboración de las normas están al servicio del poder. Así se explica, por ejemplo, que los criterios, las directrices de técnica normativa, por ejemplo, todavía no dispongan de eficacia jurídica.

La seguridad jurídica y la certeza de las normas son dos parámetros básicos del Estado de Derecho. Es más, el grado y la intensidad del Estado de De-

recho mucho tiene que ver con el grado y la intensidad con que la seguridad y la certeza jurídica resplandezcan en el panorama normativa. Sin embargo, no deja de llamar la atención que habiendo aumentado afortunadamente los estudios, reflexiones y comentarios sobre técnica normativa, y que disponiendo, como disponen, los Parlamentos y los Gobiernos y Administraciones de personal bien formado en la materia, la realidad es que el rigor y la calidad de las normas brillan por su ausencia. El problema radica en dotar de sustancia-
lidad, de materialidad a lo que para algunos no es más que mera forma, mero procedimiento al servicio del poder.

Otra paradoja que nos ofrece la realidad normativa se refiere a que, aún habiendo aumentado el número de las normas, nos encontramos con no pocas materias en las que persisten lagunas y en algunos supuestos falta la necesaria regulación que afiance la seguridad y la certeza jurídica.

En un Estado compuesto como el español es muy importante individualizar con precisión los títulos jurídicos en los que el Estado y las Comunidades Autónomas fundan su potestad legislativa. Desde esta perspectiva, no está de más señalar que el Estado, en efecto, tendrá, en las materias expresamente atribuidas por la Constitución a su competencia, la facultad de sentar las bases, la regulación general de ciertos sectores del Ordenamiento relacionado con lo que hoy podríamos denominar desde la ciencia de la administración políticas públicas de equidad y solidaridad, economía general, relaciones internacionales, seguridad general o defensa. En cambio, las Autonomías territoriales, Comunidades Autónomas y Entes locales, disponen de competencias orientadas sobre todo a la gestión y ejecución de las principales materias conectadas con los aspectos más conectados con la vida diaria y cotidiana de los ciudadanos.

A la hora del desarrollo de la potestad normativa, los centros de producción normativa han de tener presente que existen una serie de parámetros constitucionales que configuran la acción del Estado. Me refiero, además de la seguridad jurídica, a los llamados valores superiores del Ordenamiento jurídico y, como no, a la centralidad de los derechos fundamentales, a los principios rectores de la política económica y social y por sobre todo a la denominada función promocional de los poderes públicos tal y como está regulada en el artículo 9.2 de la Constitución: los poderes públicos deben promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Este ha de ser el espíritu que debe la-

tir en los contenidos de las normas producidas en el Estado social y democrático de Derecho en el que vivimos, algo que contrasta con el constante proceso de vaciamiento de las principales a que nos viene sometiendo el actual gobierno, más pendiente de entorpecer y limitar los derechos ciudadanos que de pensar en el conjunto de la sociedad.

La seguridad y la certeza jurídica nos conducen a la postulación de unas necesarias condiciones de inteligibilidad, de conocimiento y entendimiento de las normas que, a su vez, nos plantean que las normas han de ser claras en la semántica y en el estilo de redacción, además de transparentes. El lenguaje normativo no puede ser contrario al lenguaje común. El lenguaje común juridificado mucho tiene que ver con el entendimiento general de las normas, algo que la técnica normativa no puede olvidar porque si las normas no las entienden ni siquiera a quien van dirigidas entonces bien se puede decir que no tienen sentido alguno.

La técnica normativa, tal y como hemos comentado anteriormente, también trata de la integración de las normas en un Ordenamiento jurídico unitario, abierto y continuo. Unitario porque el Ordenamiento jurídico consiste un único sistema, con subsistemas, pero un sistema con reglas y principios en los que existen diferentes partes y componentes que se insertan armónicamente de acuerdo con las más elementales exigencias de la lógica y la racionalidad. Es abierto porque continuamente unas normas salen y otras entran, unas son reformadas y otras son derogadas. Y finalmente es continuo porque existe un principio de conservación del Ordenamiento que postula la existencia de un continuo de reglas y principales que son precisamente la expresión del derecho como camino hacia la justicia.

VII. EL PRINCIPIO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD

El principio general de racionalidad, cada vez de mayor actualidad, se encuentra regulado “a sensu contrario” en el artículo 9.3 de la Constitución cuando se proscribire la arbitrariedad. Principio que también se deduce del principio propio de funcionamiento de la Administración pública en un Estado de Derecho: servicio objetivo al interés general. La objetividad, la racionalidad, la congruencia entre el fin de interés general y los actos de la Administración son principios que, a su vez, son consecuencia del sometimiento pleno de la Administración, como también dispone el artículo 103 de la Constitución, a la Ley y al Derecho. El Derecho es, o debe ser, expresión de racionalidad en el marco de la justicia. Pues bien, desde este punto de vista, el prin-

cipio de racionalidad, o de prohibición de la irracionalidad, que eso es esencialmente la arbitrariedad, ha sido objeto de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en muchas ocasiones.

En concreto, la diferencia entre discrecionalidad y arbitrariedad es bien clara para nuestros Tribunales. En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Illers Balears señaló en su sentencia de 5 de febrero de 1994 entiende que la distinción de la discrecionalidad “viene respaldada por una determinada fundamentación, bien que una cosa puedan ser las razones exteriorizadas y otra muy distinta las razones mismas. Por eso la revisión jurisdiccional ha de penetrar hasta las entrañas de la decisión para examinar los hechos que la determinan y su uso proporcionado y racional. Por tanto, la primera consecuencia de a extraer de la interdicción de la arbitrariedad es la necesidad insoslayable de valorar la racionalidad de la medida.”

La fundamentación de la decisión administrativa de que se trate en cada caso en supuestos de ejercicio de poderes discrecionales es además de legalmente exigible (art. 54 de la ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) racionalmente imprescindible. El Tribunal de las Illers Balears señala en la sentencia que “resulta de trascendencia indudable el proceso lógico que conduce a la decisión. Y para que se pueda apreciar judicialmente dicha argumentación, dicha racionalidad, es necesario, sigue diciendo el superior Tribunal de Baleares, la aportación por la Administración al expediente de la acreditación de que la decisión se apoya en una realidad fáctica que garantice la legalidad y oportunidad de la misma y su engarce con los motivos y fines que la justifican. Por tanto, en concordancia con el principio de objetividad de la actuación administrativa –artículo 103 de la Constitución– el expediente debe reflejar los fundamentos de la decisión en forma asequible para la revisión jurisdiccional”.

La atenta lectura de este fallo judicial nos acerca a la profunda relación que existe entre motivación, racionalidad, objetividad y realidad. Hasta tal punto esto es así que bien puede afirmarse que la ausencia de racionalidad, de realidad, de objetividad y motivación en una decisión administrativa discrecional la convierte automáticamente en arbitraria. Y una decisión arbitraria es, por naturaleza, una decisión que impide una adecuada defensa del destinatario del acto o norma de que se trate. Por eso el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares señala en su pronunciamiento que “al faltar en el expediente acreditación suficiente de tales extremos, la verificación de la decisión se ve afectada y, con ello, la efectividad de la tutela judicial para los afectados”. Es decir el principio de la tutela judicial efectiva, de tanta aplicación en el De-

recho Administrativo, que también es derecho fundamental de la persona, tiene una muy especial vinculación, como no podías ser de otra manera con el principio de interdicción de la arbitrariedad.

VIII. REFLEXIÓN FINAL

Un trabajo de estas características no puede abordar todos y cada uno de los principios generales del Derecho que ha ido modulando y en ocasiones construyendo la jurisprudencia (sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 2002). Por ejemplo, hay principios como el de que nadie puede ir contra sus propios actos que goza de favor jurisprudencial y que se aplica con mucha frecuencia por el Tribunal Supremo. Es un principio, éste, como el de transparencia (sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2001) que constituyen consecuencias del principio de racionalidad en último extremo. En el mismo sentido estaría el principio de que quien es causante de la oscuridad o de la duda no puede beneficiarse de ella expresado con el rútilo romano “*propiam turpidinen alegans non auditor*”, principio, este último, que, como señala la sentencia de 14 de noviembre de 1980 surge de la práctica del derecho formulario romano, en el que se introdujo la “*exceptio doli*”, la excepción romana por excelencia, instrumento procesal que hábilmente manejado por los juristas, con la mira puesta en la equidad, fue desalojando de sus posiciones al tradicional derecho estricto.

En esta sentencia, además, encontramos una interesante reflexión acerca de la virtualidad operativa de los principios generales del Derecho. Tras recordar, de acuerdo con lo prescrito por el Código Civil, que los principios son fuente del Derecho y tras precisar que tienen naturaleza de elementos informadores de todo el Ordenamiento jurídico, el Tribunal Supremo afirma algo que es esencial, que los principios sirven sin duda de “elemento corrector de injusticias manifiestas y de soluciones absurdas y contrarias al Derecho natural”. Volvemos por tanto a las primeras reflexiones del trabajo. Los principios son más importantes de lo que parecen. No son sólo fuente objetiva del Derecho, son, además de elementos informadores del Ordenamiento, los argumentos que el Derecho tiene para evitar que las normas produzcan soluciones injustas manifiestas y absurdas. Por eso el jurista moderno debe conocer y manejar con soltura los principios, porque busca la justicia y porque se mueve en los parámetros, sobre todo el iusadministrativista, de la racionalidad, de la objetividad y de la realidad. Las normas han de ser racionales, los poderes públicos han de operarse con racionalidad. Y, hoy, uno de los desafíos de la racionalidad más importante que tiene la mujer y el hombre del Derecho, es la

lucha por los derechos fundamentales de la persona, por la separación de los poderes y por el principio de legalidad en un marco de justicia. Hoy, el Estado de Derecho está en juego en muchas partes del mundo y los principios del derecho, junto al principio de legalidad, son los instrumentos para que la Administración de verdad actúe sometida a Derecho.

BIBLIOGRAFÍA

- F. CASTILLO BLANCO, *La protección de la confianza en el Derecho Administrativo*, Madrid, 1998.
- M.F. CLAVERO ARÉVALO, *La doctrina de los principios generales del Derecho y las lagunas del ordenamiento administrativo*, RAP, nº 7, p. 51 y ss.
- E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*, RAP, nº 40, p. 189 y ss.
- J. GONZÁLEZ PÉREZ, *El principio general de buena fe en el derecho administrativo*, Madrid, 1999.
- J. DE LA CRUZ FERRER, *La elaboración y desarrollo de la teoría de los principios generales en el derecho público francés*, RAP, nº 111, p. 441 y ss.
- J. LEGUINA VILLA, *Principios generales del Derecho y Constitución*, RAP, nº 114, p. 7 y ss.
- J. ARCE Y FLÓREZ-VALDÉS, *Los principios generales del Derecho y su formulación constitucional*, Madrid, 1990.
- M. BELADIEZ ROJO, *Los principios jurídicos*, Madrid, 1994.
- J. SUAY RINCÓN, *La doctrina de los principios generales del Derecho y su contribución al desarrollo del Derecho Administrativo*, Homenaje al profesor GONZÁLEZ PÉREZ, I, p. 379 y ss.
- L. ORTEGA ÁLVAREZ, *La funcionalidad y eficacia de los principios generales del Derecho*, *Justicia Administrativa*, 15, pp. 52 y ss.
- CUADERNOS DE DERECHO PUBLICO, nº 28, Monográfico sobre seguridad jurídica y aplicación del Derecho.

La contratación local en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público

Luis Enrique Flores Domínguez

Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla

Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 31 de octubre de 2007 la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cuya entrada en vigor se demora hasta los seis meses de su publicación a tenor de su disposición final duodécima, pretendemos en este trabajo abordar aquellos aspectos que la nueva regulación, en su intención de unificar el régimen de la contratación pública, inciden directamente en el régimen local, desde la perspectiva que nos ofrece una primera lectura de la Ley.

I. BREVE RESEÑA SOBRE LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA CONTRATACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

La contratación en el ámbito local se ha caracterizado históricamente por disponer de un régimen jurídico propio y diferenciado del régimen de la contratación de la Administración del Estado. Prescindiendo de otros antecedentes, la regulación de los contratos en el ámbito local la encontramos esencialmente en el importante Decreto de 9 de enero de 1953, por el que se aprobaba el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales. Esta norma, que fue alabada por la doctrina dada su perfección técnica, llevó a cabo un cambio cualitativo en la contratación administrativa y se apartó sustancialmente de la contratación estatal.

Tras la aprobación de la Ley de Contratos del Estado (LCE) de 8 de abril de 1965, y su Reglamento de 25 de noviembre de 1975, se produce una evolución normativa en el régimen local tendente a unificar el régimen jurídico de la contratación pública. El primer hito lo marca el Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se aprueba el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, cuyos artículos 108 a 124 pretenden adecuar la regulación de la contratación local a la estatal.

El proceso de unificación adquiere un impulso decidido con la promulgación de la Ley 7/1985 (LBRL), de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, que dedica un solo precepto –art. 88– a la contratación, fundamentalmente para precisar una serie de singularidades¹. Ello obedece a la clara vocación de unificar el régimen jurídico de la contratación que se aprecia en el originario art. 5, en cuanto disponía en su letra C que las fuentes en materia de contratos serían: a) la legislación del Estado y, en su caso, de las Comunidades Autónomas en los términos del art. 149.1,18 CE; b) las Ordenanzas locales². No obstante, el Real Decreto Legislativo 781/1986 (TRRL), de 18 de abril, por el que se aprueban las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aborda en los arts. 111 a 125 una regulación más exhaustiva de la contratación local, aunque admitiendo como fuente normativa la legislación del Estado y sentando la regla de que los contratos de las Entidades Locales se regirán por principios comunes a la contratación del Estado (art.112).³

La incorporación de España a la entonces Comunidad Económica Europea implicó la necesidad de armonizar la regulación de la contratación pública para adaptarla a las exigencias comunitarias, comenzando el legislador es-

¹ Las reglas que disponían este precepto pueden resumirse en las siguientes: a) la remisión a la propia LBRL y a la legislación de las CCAA para la determinación de los órganos con competencias para contratar en las Entidades Locales (atribución que ha sido superada, como veremos, por la LCSP); b) la remisión a la normativa básica estatal para la determinación de los supuestos de incapacidad o incompatibilidad para contratar con las Entidades Locales; c) el establecimiento del límite del 5 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto, y, en todo caso, del dispuesto por las normas básicas aplicables a todas las Administraciones Públicas, para acordar la contratación directa por razón de la cuantía; d) la obligación de depositar las fianzas en la Caja de la Corporación contratante.

² El art. 5, que establecía el sistema de fuentes, fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, ya que este sistema “será correcto en la medida en que coincida con lo dispuesto en el bloque de la constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno”. Al art. 5 se dio una nueva redacción por la Ley 11/1999, de 21 de abril, que prácticamente transcribe lo dispuesto en el art.1 TRRL, sancionando una cláusula de capacidad jurídica general de las Entidades Locales.

³ De la regulación del TRRL debemos destacar el art. 113, que dispone las reglas para la aplicación a las Entidades Locales de la legislación estatal sobre contratación administrativa, y ello por cuanto su contenido es el que ha sido objeto básicamente de las previsiones específicas que en materia local han contemplado las disposiciones adicionales de las posteriores leyes sobre contratación pública.

tatal, en uso de la competencia sobre la legislación básica de contratos *ex art.* 149.1.18 CE, a dictar disposiciones aplicables directamente a todas las Administraciones Públicas. Así, el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, de adaptación de la Ley de Contratos del Estado a las Directivas Comunitarias, declaró su carácter de legislación básica aplicable, entre otras Administraciones, a las Entidades Locales.

El paso decisivo hacia la unificación normativa se lleva a cabo por la Ley 13/1995 (LCAP), de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que pretende –según el apartado 1.1 de su Exposición de Motivos– establecer en esta materia “un común denominador sustantivo que asegure, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales de todos los españoles”. Para conseguir este objetivo, su art. 1.1 establece que “los contratos que celebren las Administraciones Públicas se ajustarán a la presente Ley”, incluyendo dentro de las mismas a las Entidades que integran la Administración Local (art. 1.2,c)⁴. Posteriormente el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), vino a refundir en un único texto las sucesivas reformas introducidas a la LCAP, fundamentalmente la operada por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre.

El régimen jurídico ha quedado definitivamente unificado con la LCSP, cuya disposición derogatoria única ha procedido a la derogación de los artículos de la LBRL y TRRL reguladores de la contratación local, con el alcance y excepciones que expondremos a lo largo de este trabajo.

II. LA LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO. SINGULARIDADES DEL RÉGIMEN LOCAL

La nueva regulación de la contratación pública, como señala la Exposición de Motivos de la Ley, pretende dar respuesta a dos necesidades: de una parte, la de cumplir las exigencias del ordenamiento comunitario, que se concretan en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los

⁴ No obstante, la disposición adicional novena mantiene la vigencia del art. 88 LBRL, modificando únicamente los límites para la utilización del procedimiento negociado, que se fijan en el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, en los dispuestos para cada tipo de contratos en la propia Ley.

contratos públicos de obras, de suministro y de servicios⁵; de otra, dar solución a los problemas que la experiencia aplicativa de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha ido poniendo de relieve. Así se afirma que *“la norma resultante, en consecuencia, no se constriñe a trasponer las nuevas directrices comunitarias, sino que, adoptando un planteamiento de reforma global, introduce modificaciones en diversos ámbitos de esta legislación”*.

La nueva regulación va a diferenciar claramente entre aquellos contratos que, por razón de su cuantía fundamentalmente, deben cumplir todas las exigencias comunitarias (contratos sujetos a una regulación armonizada), y, aquellos otros, donde el legislador estatal dispone de un margen normativo más amplio. Respecto de este nuevo entendimiento de la normativa de contratos, y en una primera aproximación a la Ley, podemos apuntar que en el ámbito local va a producirse una ampliación evidente de los contratos no sujetos a los procedimientos ordinarios de contratación con exigencia de publicidad. Las cuantías previstas para que los contratos queden sujetos a regulación armonizada (por ejemplo, 5.278.000 euros en el contrato de obras y de concesión de obras públicas –art. 14–), y el umbral en el que se han situado las cuantías en que es posible la utilización del procedimiento negociado sin publicidad (200.000 euros si se trata del contrato de obras o 60.000 euros si se trata de otros contratos –art. 161.3–) provocará el efecto final de que éste sea el procedimiento más comúnmente utilizado en los pequeños municipios, que son la gran mayoría. Parece que la Ley ha estado más predispuesta a cumplir las exigencias del ordenamiento comunitario y a permitir mayor libertad respecto de aquellos contratos que no sean apetecibles, por su cuantía, para los sectores de relevancia económica que actúan en régimen de libre competencia.

En concreto, respecto del régimen local, y como hemos señalado anteriormente, la nueva regulación supone la completa desaparición de unas posibles singularidades propias de la contratación local, que se lleva a efecto, incluso, hasta el límite extremo de excluir formalmente, mediante su derogación, las normas de contratación del contenido de la regulación básica de las entidades locales. La única regulación especial hasta ahora vigente se refería básicamente a los aspectos competenciales y de organización, que pasan a regularse ahora en la propia Ley de Contratos y no en la LBRL.

⁵ El contrato de gestión de servicios públicos, tan típico en nuestro ordenamiento jurídico, no es objeto de una especial atención del ordenamiento comunitario. En ello debe influir que la noción de servicio público no es común a todos los ordenamientos que integran la Unión Europea, incluso resulta ajena para muchos de ellos.

Dos órdenes de cuestiones de carácter general nos suscita la nueva regulación: a) el alcance de la disposición derogatoria; b) las previsiones específicas de la disposición adicional segunda.

II.1.- El alcance de la disposición derogatoria de la Ley 30/2007 respecto de la legislación de régimen local

La nueva regulación, a través de la derogación de las normas propias del régimen local, provoca un efecto hasta ahora no conocido en nuestro Derecho: la exclusión completa de un ámbito material, en este caso la contratación, de la regulación propia del régimen local, incluso la regulación de la atribución competencial a los distintos órganos de las Entidades Locales. Así, las competencias del Pleno, del Alcalde o de la Junta de Gobierno Local en materia de contratación no las encontramos ya en la LBRL sino en la propia norma que regula el ámbito material de actuación.

La solución novedosa que adopta el legislador no nos parece adecuada en términos exclusivos de técnica legislativa, dado que lo razonable es que las competencias de los órganos de las Entidades Locales estén definidas precisamente en las normas destinadas a articular su régimen jurídico. Si se profundiza en esta nueva dirección, y cada norma que regule un ámbito material de actuación, además definiera las competencias de los órganos locales con derogación de la LBRL, llegaremos a una situación en que las competencias del Pleno o del Alcalde habrá que indagarlas en un código legislativo y no en la normación básica que pretendía definir el régimen jurídico de las Entidades Locales.

La Ley deroga los preceptos de la LBRL destinados a regular las competencias del Alcalde (art. 21.1, letra ñ) y Presidente de la Diputación (art. 33.2, letra l), y de los respectivos Plenos (arts. 22.1, letra n y 34.1 letra k), así como las de la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población (art. 127.1, letra f). Además deroga el art. 88, único precepto de la LBRL dedicado a regular las singularidades de la contratación local.

Respecto del TRRL provoca los mismos efectos derogatorios en relación con los preceptos de atribución competencial a los órganos de las Entidades Locales. En cuanto al Capítulo III del Título IV –Contratación– (arts. 111 a 125), en lugar de proceder a su íntegra derogación como parecería lógico con la solución adoptada, mantiene la vigencia de una serie de preceptos sin que lleguemos a comprender el alcance de esta medida. Los dos preceptos cuya vigencia se mantienen son los siguientes: a) art. 111, que sanciona el principio

de libertad de pactos, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración, viniendo las Entidades Locales obligadas a cumplirlos a tenor de lo acordado, sin perjuicio de las prerrogativas que le correspondan. Este precepto es literalmente idéntico al art. 25 LCSP, salvo en la referencia a las prerrogativas; b) art. 114, que establece las facultades del órgano de contratación en orden a la interpretación, resolución y modificación, que también están claramente definidas en la nueva Ley.⁶

II.2.- Las previsiones específicas de la disposición adicional segunda

Además de las referencias que a lo largo del articulado de la Ley se realizan a las Entidades Locales, se dictan incorporadas a la disposición adicional segunda una serie de “normas específicas de contratación en las Entidades Locales”, que sistematizamos a continuación:

1.- *Definición de las competencias de los órganos en materia de contratación*

Como hemos señalado, la atribución de competencias en materia de contratación deja de estar regulada en la legislación básica de régimen local, in-

⁶ El mantenimiento de la vigencia del apartado 3 del art. 114 TRRL puede dar lugar a una cierta confusión que, brevemente, exponemos. La Ley 5/1973, de 17 de marzo, por la que se modificó parcialmente la Ley de Contratos del Estado, introdujo el informe preceptivo del Consejo de Estado siempre que el contrato fuese de cuantía superior a cien millones de pesetas (la misma que se exigía para que el informe fuese preceptivo en los casos de interpretación y resolución) y el importe de la modificación superase el 20 por 100 del precio. El art. 114.3 TRRL mantuvo este mismo criterio, remitiéndose a la normativa estatal para determinar el precio del contrato determinante de la exigencia del informe preceptivo (ahora, en su caso, del órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma). El art. 60.3 LCAP modificó sustancialmente el régimen jurídico: de una parte, exigiendo el preceptivo informe en los casos de interpretación y resolución únicamente en caso de oposición del contratista; de otra, elevando a 1.000.000.000 pesetas el precio del contrato para que fuese exigible el informe en los casos de modificaciones de cuantía superior al 20 por 100 del precio. La disposición final primera atribuyó al art. 60.3 LCAP el carácter de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, por lo que se entendió pacíficamente que ya no resultaba de aplicación el art. 114.3 TRRL. El art. 195.3 LCSP mantiene el esquema vigente, fijando el precio del contrato a los 6.000.000 euros para que sea preceptivo el informe en caso de modificaciones por importe superior al 20 por 100 de la cuantía del contrato. En definitiva, no se alcanza a comprender que se mantenga la vigencia de un precepto que exige la intervención del órgano consultivo en los casos de interpretación y resolución de los contratos aún cuando no haga referencia a la disconformidad del contratista, cuando este es el presupuesto determinante a tenor del citado art. 195.3, que es de aplicación general a tenor de la disposición final séptima.

corporándose a la propia legislación de contratos⁷. Las competencias de los distintos órganos, en cuanto órganos de contratación, quedan definidas en los siguientes términos:

Municipios de régimen común. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias respecto de aquellos contratos, cualquiera que sea su objeto y naturaleza (obras, suministros, servicios, gestión de servicios públicos, administrativos especiales o privados), cuando su importe no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros. También les corresponden las competencias para celebrar contratos plurianuales siempre que no superen el plazo de cuatro años, ni su cuantía acumulada supere los seis millones de euros ni el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto referido a la primera anualidad.

En los demás supuestos, las competencias corresponden al Pleno.

Municipios de gran población.⁸ Todas las competencias que corresponden como órgano de contratación se atribuyen a la Junta de Gobierno Local.

La técnica legislativa, ya expuesta, que utiliza la LCSP de residenciar en su normación la atribución de competencias de los órganos de las Entidades Locales marginando a la propia LBRL ha provocado un efecto que, entendemos, no estaba previsto por el legislador. Nos referimos a la articulación de la delegación de competencias⁹. El art. 127.2 LBRL facultaba a la Junta de Go-

⁷ Debe advertirse que las cuantías que se contemplan en la LCSP para determinar las competencias de los órganos de contratación son idénticas a las que ya recogía la LBRL, si bien, como expondremos, la competencia para otorgar concesiones sobre bienes se residenciará ahora en el ámbito de la gestión patrimonial.

⁸ Aquellos que se sujetan al régimen previsto en el Título X LBRL, adicionado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, en función de que se encuentren dentro del ámbito de aplicación definido por el art. 121.

⁹ Además del régimen general de delegación de competencias previsto en la LBRL, la disposición adicional novena del R.D. 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento General de la Ley de Contratos, establece los supuestos en que puede delegarse la competencia atribuida al Pleno en otros órganos de la Corporación. Entendemos que la previsión es innecesaria, y lo único que concreta es que cuando el Pleno es competente para contratar a tenor del art. 22.1.n, puede delegar las competencias que le corresponden como órgano de contratación. Ello, a nuestro juicio, es obvio, ya que no se entendería que el Pleno delegara la competencia para contratar y no se entendieran incluida dentro de dicha delegación todas las facultades que comprende su condición de órgano de contratación.

bierno Local para delegar en los Tenientes de Alcalde, en los demás miembros de la Junta de Gobierno Local, en su caso, en los demás concejales, en los coordinadores generales, directores generales u órganos asimilados, determinadas funciones, entre ellas la enumerada en el párrafo f) del apartado 1 (es decir, las contrataciones y concesiones). Este párrafo f) ha sido derogado por la LCSP, por tanto la competencia en materia de contratación le viene atribuida ahora a la Junta de Gobierno Local por el párrafo m), “las demás que le correspondan, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes”, y este apartado no es susceptible de delegación.¹⁰ Por tanto, puede sostenerse que las competencias en materia de contratación de la Junta de Gobierno Local no son susceptibles de delegación.

Una posible solución puede encontrarse, con cierta dificultad, en el art. 40 LCSP, al permitir que los órganos de contratación puedan delegar o desconcentrar sus competencias y facultades. Esta solución plantea dudas ya que la posibilidad de delegación se constriñe “al cumplimiento de las normas y formalidades aplicables al caso”, y ya hemos expuesto que no encontramos una norma clara que habilite la delegación de las competencias de contratación de la Junta de Gobierno Local.

Municipios de menos de 5.000 habitantes. El apartado 5 de la disposición permite que en estos municipios las competencias, en materia de contratación, pueden ser ejercidas por “centrales de contratación”, mediante acuerdo adoptado por el Pleno (art. 188). Estos órganos se configuran (art. 187) como servicios especializados para centralizar la contratación, pudiendo actuar adquiriendo suministros y servicios para otros órganos de contratación, o adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos. Obviamente, deben sujetar su actuación a las disposiciones de la Ley y sus normas de desarrollo. La creación de estos órganos, así como la determinación del tipo de contratos y el ámbito subjetivo a que se extienden, se efectuará en la forma que prevean las normas de desarrollo de la ley.

¹⁰ Esta circunstancia no se produce en los municipios de régimen común dado que la técnica que se utiliza en la LBRL es justamente la contraria que en el régimen de los de gran población. En los primeros la norma exceptúa las materias susceptibles de delegación por los distintos órganos (p.e. art. 21.3 en relación con el Alcalde), y entre ellas no se encuentra “las demás que expresamente le atribuyan las leyes”, por lo que no existe dificultad en mantener el régimen vigente. En cambio, la técnica expuesta en los municipios de gran población es de la facultar la delegación en determinadas materias.

El art. 188.2 contiene una previsión específica respecto de las centrales de contratación en el ámbito local¹¹: la posibilidad de que sean creadas por las Diputaciones Provinciales (no se cita aquí a las Comunidades Autónomas uniprovinciales) por acuerdo del Pleno. Esta previsión específica suscita algunas cuestiones: en primer lugar, no se entiende esta habilitación a las Diputaciones Provinciales cuando el apartado 1 del art. 187 habilita para crear centrales de contratación a todas las entidades del sector público, entre las que se encuentran las Entidades que integran la Administración Local –art.3,1ª–; en segundo, y por la misma razón, no parece que la cita exclusiva a las Diputaciones Provinciales impida que los órganos competentes de los Ayuntamientos no puedan crear dichas centrales. La única explicación que, a nuestro juicio, encuentra el art. 188.2 es su puesta en conexión con el apartado 5 de la disposición adicional segunda. A saber, que los municipios de menos de 5.000 habitantes únicamente podrán ejercer sus competencias en materia de contratación mediante centrales de contratación constituidas por las Diputaciones Provinciales. La exigencia de que dichas centrales se constituyan “mediante acuerdos al efecto”, avala esta interpretación en la medida que parece referirse a acuerdos entre el municipio y la Diputación Provincial. Además, para los municipios de población inferior a 5.000 habitantes se habilita para que puedan encomendar la gestión de la contratación a las Diputaciones Provinciales o a las Comunidades Autónomas de carácter uniprovincial.

2.- Definición de las competencias de los órganos en materia de gestión patrimonial

Aunque no constituya el objeto específico de estas reflexiones, nos parece oportuno exponer las disposiciones que la LCSP contiene en relación con las competencias en materia de bienes de las entidades locales. La Ley considera negocios y contratos excluidos de su ámbito de aplicación, tanto las concesiones y autorizaciones y los contratos de explotación de bienes patrimonia-

¹¹ La Directiva 2004/18/CE, del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo, expone que “se han desarrollado en algunos Estados miembros diversas técnicas de centralización de adquisiciones. Varios poderes adjudicadores se encargan de efectuar adquisiciones o adjudicar contratos públicos/acuerdos marcos destinados a otros poderes adjudicadores. Por consiguiente, conviene establecer una definición comunitaria de las centrales de compras al servicio de los poderes adjudicadores”. En esta dirección, se define la “central de compras” como un “poder adjudicador que adquiere suministros y/o servicios destinados a poderes adjudicadores, o adjudica contratos públicos, o celebra acuerdos marco de obras, suministro o servicios destinados a poderes adjudicadores”. La singularidad de estos órganos es que no actúan como poderes adjudicadores en sentido estricto (no aparecen en el listado del art. 3.3 LCSP), sino que su actuación sirve para contratar por cuenta de otros.

les distintos de los definidos en el art. 7 –art. 4.1,o), así como los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas. En cambio, y sin que alcanzamos a comprender el encuadre normativo, la disposición adicional segunda regula las competencias de los órganos municipales en esta materia de gestión patrimonial, que expresamente ha excluido de su ámbito de aplicación.¹²

En la redacción inicial de LBRL, se atribuía exclusivamente al Pleno la competencia para la enajenación del patrimonio. Posteriormente, por el art. 13 de la Ley 11/1999, de 21 de abril las competencias se articularon atribuyendo al Alcalde la de adquirir bienes si su valor no superaba el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto, ni los 500.000.000 pesetas, y para la enajenación que no superara dichos límites siempre que, tratándose de bienes inmuebles, estuviera prevista en el presupuesto, o de muebles, salvo los declarados de valor histórico artístico que también exigían el previo apoderamiento presupuestario cualquiera que fuera la cuantía de la enajenación. En los demás casos la competencia se atribuía al Pleno. La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, únicamente, y para los municipios de régimen común, modificó el límite cuantitativo de la competencia del Alcalde, fijándolo en tres millones de euros; para los municipios de gran población, todas las competencias de gestión patrimonial se atribuyeron a la Junta de Gobierno Local (art. 147.1,f).

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo¹³, en su disposición adicional novena modificó el art. 22.2,a LBRL para atribuir al Pleno la competencia para

¹² La utilización instrumental de las normas de contratos por parte de la legislación de bienes ha sido siempre fuente de conflictos, mezclándose las regulaciones y perdiéndose de vista en la aplicación práctica que la actividad material objeto de regulación es distinta y tiene sus singularidades propias. Así, las normas de contratos han remitido los contratos patrimoniales, en cuanto a su preparación y adjudicación, a las normas de la legislación patrimonial de cada Administración Pública (art. 9.1 TRLCAP o art. 4.1,p LCSP). En cambio, las normas patrimoniales han reenviado la cuestión nuevamente a la legislación de contratos (así, los arts. 10 y 19 Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, disponen que, tanto la adquisición como la enajenación de bienes, se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la normativa de contratos). De esta línea se aparta, con acierto a nuestro juicio, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto en su art. 19 en relación con las adquisiciones, como en el art. 110.1 respecto del régimen jurídico de los negocios patrimoniales, que se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la propia Ley y sus disposiciones de desarrollo y, supletoriamente, por la legislación de contratos.

¹³ Actualmente, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

las enajenaciones patrimoniales cuando el valor del bien superase el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles¹⁴.

La LCSP define unos nuevos criterios de atribución competencial en materia de bienes, con las siguientes consecuencias: de una parte, encuadra la adjudicación de las concesiones sobre los bienes en las mismas reglas que disciplinan su adquisición o enajenación, regulación que nos parece más acertada que la de la LBRL que anudaba la competencia para contratar con la de adjudicar las concesiones “de cualquier clase”; de otra, establece la siguiente distribución de competencias: a) a los Alcaldes o Presidentes de las Entidades Locales corresponde la competencia para adjudicar concesiones, adquirir o enajenar bienes inmuebles cuando su valor no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni la cuantía de tres millones de euros¹⁵; b) al Pleno en los restantes supuestos, y siempre que los bienes a enajenar estén declarados de valor histórico o artístico.

Respecto de los municipios de gran población se mantiene la atribución de todas las competencias en materia de gestión patrimonial a la Junta de Gobierno Local.

En esta sede se reproduce el problema que expusimos respecto de las dificultades para que la Junta de Gobierno Local pueda delegar en otros órganos la competencia en materia de contratación, dado que se deroga la letra f) del apartado 1 del art. 127 LBRL, que era una de las materias respecto de las que el apartado 2 facultaba para su delegación, sin que encontremos una norma que habilite para delegar las competencias en materia de tráfico jurídico de los bienes.¹⁶

¹⁴ Esta modificación no se extendió a la reforma del art. 21.1.ñ respecto de las competencias del Alcalde, que no fue expresamente derogado, ni a la distribución de competencias entre los órganos de las Diputaciones Provinciales, que mantuvieron su régimen jurídico.

¹⁵ Se vuelve a una regulación similar a la dispuesta con anterioridad a la Ley 8/2007, suprimiendo la exigencia, respecto de la enajenación de bienes inmuebles, de la existencia previa de previsión presupuestaria.

¹⁶ Además, la derogación total de dicho apartado ha producido un efecto singular. En el mismo se atribuyen diversas competencias a la Junta de Gobierno Local, unas, como las contrataciones y concesiones o la gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, han pasado a regularse en la LCSP. Pero el apartado incluye también la competencia para concertar operaciones de crédito, sin que nada se haya dispuesto sobre el órgano que la tiene atribuida en los municipios de

3.- *Las Juntas de Contratación*

Los órganos de contratación normalmente son aquellos órganos que tienen atribuidas competencias generales y, entre otras, las de celebrar contratos, incluyendo las facultades de interpretarlos y resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, así como la de modificar el contrato por razón de interés público y acordar su resolución (en el régimen local, como hemos indicado, Pleno, Junta de Gobierno Local, Alcalde o Presidente de la Diputación). En materia de contratación, no obstante, la Ley permite crear unos órganos cuya competencia específica y singular es la de celebrar contratos, al margen de aquellos que tienen atribuidas las competencias generales de resolución de los asuntos que se sitúan en su órbita competencial.

El art. 291.4 LCSP, de carácter no básico, contempla la posibilidad de constituir Juntas de Contratación en el ámbito estatal, que actuarán como órganos de contratación con los límites cuantitativos o referentes a las características de los contratos que determine el titular del departamento y respecto, exclusivamente, de los tipos de contratos que se señalan en el mismo precepto. La única previsión de la Ley en orden a la composición de estas Juntas es que deberán formar parte de las mismas un funcionario que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico del órgano de contratación y un interventor.

La disposición adicional segunda, apartado 4, habilita a las Entidades Locales para que puedan constituir Juntas de Contratación que actuarán como órganos de contratación,¹⁷ con las siguientes especialidades: a) carácter po-

gran población. Por tanto, en materia de concertación de operaciones de crédito desaparecen las singularidades dispuestas para los municipios de gran población, volviéndose al régimen común previsto en el art. 52 de Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (TRLHL). Este precepto atribuye al Presidente la competencia para concertar operaciones de crédito a largo plazo previstas en el presupuesto, cuyo importe acumulado, dentro de cada ejercicio económico, no supere el 10 por 100 de los recursos de carácter ordinario previstos en dicho presupuesto. Respecto de las operaciones a corto, le corresponden a los Presidentes su concertación cuando el importe acumulado de las operaciones vivas de esta naturaleza, incluida la nueva operación no supere el 15 por 100 de los recursos corrientes liquidados en el ejercicio anterior. En el supuesto de superarse los límites, la aprobación corresponde al Pleno. Como puede constatarse no existe ninguna referencia a competencias de la Junta de Gobierno Local.

¹⁷ El derogado art. 113.1ª TRRL facultaba para crear Juntas de Compras en aquellas Corporaciones en las que la importancia de los suministros lo justificase, lo que reducía su ámbito a este tipo concreto de contrato.

testativo; b) competencia del Pleno para su creación; c) el acuerdo de creación deberá determinar la composición de la Junta, formando parte de la misma el Secretario o el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y el Interventor (nótese que la Ley es bastante poco respetuosa con el cumplimiento del lenguaje de género); d) las competencias que pueden atribuirse a estas Juntas vienen delimitadas, de un lado, por unos topes máximos que fija la propia disposición adicional, y, de otro, por las que efectivamente, y respetando dichos topes, le atribuya el órgano competente; e) cuando actúe la Junta de Contratación se prescindirá de la Mesa de Contratación. Únicamente podrán actuar como órganos de contratación: 1º) en los contratos de obra que tengan por objeto trabajos de reparación simple, de conservación y de mantenimiento; 2º) en los de suministro cuando tengan por objeto bienes consumibles o de fácil deterioro por el uso; 3º) en los contratos de servicios, cuando su importe no exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto de la Entidad, o superando este límite si las acciones a ejecutar están previstas en el presupuesto y se realicen de acuerdo con lo dispuesto en las bases de ejecución de éste. Ahora bien, el órgano competente debe concretar este ámbito en un doble sentido: manteniendo o reduciendo los límites cuantitativos antes señalados, y concretando las características de los contratos (tipos de trabajos de reparación, clases de bienes consumibles...) en que intervendrá la Junta como órgano de contratación. La competencia para la concreción del ámbito competencial de la Junta corresponde: 1º) en las entidades locales de régimen común, al Pleno. Cuando las materias que se atribuyan correspondan a contratos cuya competencia como órgano de contratación corresponda al Alcalde o al Presidente, el Pleno únicamente podrá adoptar acuerdo a propuesta de ellos;¹⁸ 2º) en los municipios de gran población, a la Junta de Gobierno Local. No parece lógico, en estos municipios, que la competencia para crear la Junta de Contratación sea del Pleno, y, en cambio, corresponda a la Junta de Gobierno Local dotarlas de contenido competencial propia. Parece más lógico que tanto la creación como la atribución de competencias correspondan a la Junta de Gobierno Local, a quien corresponden todas las competencias en materia de contratos.

4.- *La Mesa de Contratación*

Las Mesas de contratación, como órganos de asistencia a los propios de contratación, son de gran tradición en nuestro Derecho de la contratación pú-

¹⁸ Entendemos que esta previsión trata de salvaguardar las competencias del Alcalde o Presidente, evitando que pueda prosperar una moción de los grupos políticos para desapoderarlos de las mismas y atribuirles a la Junta de Contratación.

blica (art. 33 LCE). La reforma operada por la LCAP introdujo como principal novedad el disponer el carácter no básico de su regulación (ni el art. 81 ni ninguna de las referencias que se hiciera de ellas en la Ley tienen carácter básico a tenor de la disposición final primera). Respecto del régimen local, la disposición adicional segunda LCAP, al establecer normas específicas, no hizo ninguna referencia a estos órganos. No obstante, el art. 113,3ª TRRL regulaba su composición, y, de ahí, que se mantuvieran respecto de las Entidades locales.

El TRLCAP mantuvo, obviamente, la misma línea de no atribuir carácter básico a las Mesas de contratación, aunque, en este caso, su disposición adicional novena regulaba con carácter básico su composición en las Entidades locales. Las previsiones normativas respecto de estos órganos se concretan en los siguientes aspectos: composición (art. 81); función calificadora de la documentación en las subastas (art. 82); efectos de la propuesta de la Mesa con infracción del ordenamiento jurídico, determinando que quede sin efecto la convocatoria salvo que la infracción afecte exclusivamente al licitador en cuyo favor se realice la propuesta, en cuyo caso la adjudicación debe realizarse a favor del siguiente postor no afectado por la infracción (art. 83.2.,a); función calificadora de la documentación y de ponderación de criterios en el concurso (art. 88), sin perjuicio de que el órgano de contratación pueda solicitar los informes técnicos correspondientes (art. 89.1); actuación en el procedimiento negociado si se hubiese dispuesto su intervención (art. 92); actuación en el procedimiento de los contratos para el tratamiento de la información (art. 184).¹⁹

La LCSP contiene una única referencia a las Mesas de contratación en el art. 295 como órganos de asistencia a los órganos de contratación con la función de valorar las ofertas. Su actuación es preceptiva en los procedimientos abiertos y restringidos, y en los procedimientos negociados en los que sea preceptivo publicar el anuncio de licitación conforme al art. 161.1, siendo potestativa en el resto de los supuestos. Como ya hemos indicado, no procede la intervención de la Mesa de contratación cuando la competencia para contratar corresponde a una Junta de Contratación, entendemos que por la especialidad técnica que se presume de este órgano. El art. 295 no tiene carácter básico, pero, en cambio, establece un mandato dirigido a todas las Administraciones Públicas en el sentido de que sus órganos de contratación “estarán asistidos por una Mesa de contratación”, lo que no se alcanza a comprender. Es más, y en la línea de no imponer, con carácter básico, la existencia de Mesas

¹⁹ Los arts. 81 a 84 R.D. 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos, concretaron su régimen jurídico y actuación.

de contratación, en el articulado de la Ley podemos constatar la existencia de múltiples referencias al órgano de contratación como el llamado a realizar esta función de valoración de las ofertas, así: art. 132.5, en la subasta “el órgano de contratación efectuará una completa valoración de las ofertas”; art. 135, en el concurso “el órgano de contratación clasificará las ofertas presentadas”. Entendemos que en aquellas Administraciones cuya normativa de aplicación les imponga la existencia de Mesas de contratación, y para los supuestos en que esté establecido, la función atribuida en los citados preceptos a los órganos de contratación será mediante la asistencia de las mismas.

Una singularidad en materia de valoración de ofertas la constituye la previsión del art. 134.2, de carácter básico, al disponer la obligación de constituir un comité con un mínimo de tres miembros expertos, al que corresponderá evaluar las ofertas cuando los criterios que se utilicen con mayor ponderación dependan de un juicio técnico especializado²⁰. Es posible sustituir este comité de expertos, encomendando esta función a un organismo técnico especializado, que deberá estar debidamente identificado en los pliegos. En una primera aproximación a la Ley entendemos que este comité u órgano técnico no sustituye la función de la Mesa de contratación, que deberá formular su propuesta en función del dictamen técnico y de la aplicación de los criterios que consistan en la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

Respecto del régimen local, la existencia preceptiva de las Mesas de contratación, una vez derogado el art. 113 TRRL, la encontramos en la disposición adicional segunda, apartado 10, LCSP. Un aspecto que no ha aclarado la legislación de contratos es el del ámbito de actuación preceptivo de las Mesas de contratación en el ámbito local, dado que la disposición adicional se limita a regular su composición, y el art. 295, que define su ámbito material de actuación, no tiene carácter básico, por lo que no encontramos una norma expresa que nos indique cuándo tienen que intervenir, en el ámbito local, las Mesas de contratación como órganos de asistencia a los de contratación, aunque siempre se ha aplicado pacíficamente la regulación estatal.²¹

²⁰ A nuestro juicio, estos expertos no tienen porqué ser externos a la Administración. La única reserva es que no podrán integrar el Comité los técnicos que hayan participado en la formación del expediente (autor del proyecto, de los pliegos...).

²¹ Así, el Reglamento de Contratación del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla aprobado el 16 de marzo de 2006 (Boletín Oficial de la Provincia nº 74, de 31 de marzo) en su art. 6 contempla su intervención preceptiva en los mismos supuestos que establece el art. 81 TRLCAP.

Los miembros de la Mesa de contratación son nombrados por el órgano de contratación, y en el régimen local presenta las siguientes singularidades: a) el número de miembros no será inferior a tres; b) la presidencia puede corresponder a un miembro de la Corporación o a un funcionario, frente a la regulación anterior que disponía que la presidencia correspondía al Presidente de la Corporación, o miembro de ésta en quien delegue; c) forman parte necesaria de la misma, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor²²; d) los demás miembros serán nombrados entre el personal funcionario de carrera o personal laboral (en este caso, no se especifica que sea fijo o de plantilla), o miembros electos de la Corporación. A nuestro juicio la regulación excluye la posibilidad de que los cargos directivos de los municipios de gran población, Coordinadores Generales y Directores Generales, puedan formar parte de las Mesas de contratación. Además, en las Entidades locales municipales podrá integrarse en la Mesa personal servicio de la Diputación Provincial o Comunidad Autónoma Uniprovincial; e) actuará como Secretario un funcionario de la Corporación.

5.- Peculiaridades para los municipios de población inferior a 5.000 habitantes

La disposición adicional segunda LCSP contempla una serie de reglas que resultan de aplicación a los municipios de menos de 5.000 habitantes, además de la ya expuesta de la posibilidad de ejercer sus competencias en materia de contratación por centrales de contratación constituidas en la forma prevista en el art. 188. La primera observación que debemos realizar es que estas peculiaridades están previstas exclusivamente para los municipios, olvidando el legislador la existencia en el ámbito local de otro tipo de entidades de ámbito territorial inferior al municipio, que gozan de la condición de Entidades Locales a tenor del art. 3.2 LBRL, y que pueden ser instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas.

Las reglas específicas dispuestas para este tipo de municipios son las siguientes:

a.- Con carácter general el art. 93 LCSP dispone que al expediente de contratación deberá incorporarse el certificado de existencia de crédito o

²² La presencia preceptiva del Interventor en las Mesas de contratación no estaba prevista en el art. 113 TRRL. Tampoco se contemplaba en la redacción inicial de la disposición adicional novena LCAP, introduciéndose por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que dio una nueva redacción a dicha disposición adicional.

documento que legalmente le sustituya, y la fiscalización previa de la intervención. Una vez formado y concluso el expediente de contratación deberá procederse a su aprobación, art. 94, implicando la misma la aprobación del gasto, salvo que no haya podido determinarse el proyecto o presupuesto, o que las normas de desconcentración o el acto de delegación hubiesen establecido lo contrario, en cuyo caso deberá recabarse la aprobación del órgano competente.

Para los municipios de población inferior a 5.000 habitantes, el apartado 6 de la disposición adicional segunda, dispone que la aprobación del gasto será sustituida por una certificación de la existencia de crédito que se expedirá por el Secretario Interventor o, en su caso, por el Interventor de la Corporación.²³

b.- El apartado 11 de la disposición que analizamos contempla un supuesto específico para los contratos de obras cuyo período de ejecución exceda al de un presupuesto anual. Entendemos que con la intención de facilitar la ejecución y financiación de los contratos de mayor complejidad, el legislador permite una especie de fraccionamiento del objeto del contrato distinto al que con carácter general se regula en el art. 74. La regla general dispone que en ningún caso podrá fraccionarse el objeto de un contrato con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o los del procedimiento de adjudicación. No obstante, y previa justificación en el expediente de que el contrato lo admite, puede preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, en dos supuestos: 1º) que cada lote sea susceptible de utilización o aprovechamiento separado y constituya una unidad funcional; 2º) que así lo exija la naturaleza del contrato.

En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes se permite, en el supuesto citado de contratos de obras cuyo período de ejecución exceda al de un presupuesto anual, que se redacten proyectos independientes relativos a cada una de las partes de la obra, en dos supuestos: 1º) que las partes de obras sean susceptibles de utilización separada “en el sentido del uso general o del servicio”, expresión extraña ya que no alcanzamos a comprender cuál es el “sentido del uso general”; 2º) que puedan ser sustancialmente definidas. Esta actuación requiere autorización otorgada por el Pleno, adoptada con el vo-

²³ Esta previsión se vincula a la Orden EHA/4040/2004, de 23 de noviembre (BOE, de 9 de diciembre), por la que se aprueba el Modelo Básico de Instrucción de Contabilidad que rige para los municipios de menos de 5.000 habitantes, en la que se agrupa las fases de aprobación del gasto.

to favorable de la mayoría absoluta legal de sus miembros, y sin que pueda ser objeto de delegación. La regla contenida en este apartado supone, a nuestro juicio, una excepción a la general que impide fraccionar el objeto de los contratos a efectos de su licitación, implicando también una excepción a las normas que regulan la asunción de compromisos de gastos plurianuales.

6.- *Previsiones en orden a la tramitación de los expedientes de contratación*

La disposición adicional segunda concreta aspectos, en algunos casos de modo innecesario, de la tramitación de los expedientes de contratación por parte de las Entidades Locales. En concreto se refiere a los siguientes:

- a.- atribución de la competencia al órgano de contratación para aprobar el expediente y acordar la apertura del procedimiento de adjudicación (apartado 7). Esta competencia aparece claramente definida en el art. 94, por lo que no entendemos esta previsión específica para el régimen local.
- b.- exigencia de que los pliegos de cláusulas administrativas particulares sean informados previamente por el Secretario o, en su caso, por el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y por el Interventor.²⁴
- c.- atribución con carácter general de la competencia para emitir los informes jurídicos exigidos por la Ley al Secretario o al órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico a la Corporación²⁵; y al Interventor para ejercer los actos de fiscalización (apartado 9).
- d.- exigencia de que conste en el expediente informe del Secretario o, en su caso, del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y del Interventor, justificativos de la urgencia, cuando se pretende utilizar el procedimiento negociado sin anuncio de licitación por la concurrencia de una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, que requiera una pronta ejecución del contrato (apartado 9). La redacción del precepto puede dar lugar a confusión en su aplicación práctica ya que parece exigir del Secretario e Interventor un juicio sobre la existencia de la “causa imperiosa” que justifica la urgencia, cuando en muchas ocasiones éste será un juicio técnico (p.e. rui-

²⁴ El art. 98.3 habilita a las Entidades Locales para aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, previo dictamen del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

²⁵ Adviértase que en los demás supuestos se hace referencia al “titular del órgano”, y no al órgano como tal.

na de un edificio, exigencias de salubridad...). Por ello hubiera sido más acertado exigir un informe del Secretario e Interventor que acredite que en el expediente constan elementos justificativos de la urgencia.

7.- La supervisión de proyectos

Una de las garantías que dispone la Ley para la adecuada ejecución de los contratos de obras la constituye la exigencia de que el proyecto sea supervisado por técnico distinto al autor del mismo (art. 109). Esta función se atribuye a las oficinas o unidades de supervisión de proyectos, encargadas de verificar que se han contemplado en el proyecto tanto las disposiciones normativas que le son aplicables, como la normativa técnica de aplicación. Los supuestos en que es preceptiva la intervención de la oficina o unidad de supervisión son los siguientes: a) contratos cuya cuantía sea igual o superior a 350.000 euros; b) obras que afecten a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la propia obra. En los demás casos el informe de supervisión será facultativo para el órgano de contratación.

El apartado 12 de la disposición adicional segunda establece la obligatoriedad de las normas sobre supervisión de proyectos a los contratos de obras que celebren las Entidades Locales. Para el cumplimiento de esta función podrán crear sus propias unidades u oficinas, o encomendar la función a las que cree la correspondiente Diputación Provincial.

8.- Regla especial para el contrato de adquisición de bienes inmuebles

El apartado 13 dispone una regla especial respecto del pago del importe de adquisición de bienes inmuebles, posibilitando que se aplaze hasta cuatro años con sujeción a los trámites previstos en la normativa reguladora de las Haciendas Locales para los compromisos de gastos futuros.²⁶

II.3.- La reforma de los modos de gestión de los servicios públicos locales en la LCSP (disposición final primera)

Uno de los temas que ha ofrecido más resistencia a la unificación de régimen jurídico entre los ordenamientos jurídicos local y estatal ha sido el relativo a los modos de gestión de los servicios públicos, con clara incidencia en el contrato de gestión de dichos servicios.

²⁶ Los compromisos de gasto plurianual están regulados en los art. 174 LHL y arts. 79 y siguientes del R.D. 500/1990, de 27 de abril, que desarrolla el Capítulo I del Título VI de la Ley de Haciendas Locales.

La Ley de Contratos del Estado –art. 66– incluía la sociedad de economía mixta como una modalidad del contrato de gestión de servicios públicos (gestión indirecta), frente a la regulación del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que la configuraba como un tercer modo de gestión, distinto a la directa o indirecta. Además, esta última norma contemplaba el arrendamiento como un modo de gestión indirecta²⁷. La LBRL mantuvo el criterio de la LCE, encuadrando en la gestión indirecta la sociedad de economía mixta y considerando gestión directa aquellas formas societarias con participación exclusivamente pública –art. 85–. Posteriormente, la LCAP –art. 155– volvió a crear confusión al excluir del contrato de gestión de servicios públicos la sociedad de economía mixta siempre que la participación en el capital social de una Administración o ente público de la misma fuese exclusiva o “mayoritaria”. La Ley 11/1999, de 27 de diciembre, modificó esta previsión, exigiendo que la participación de la Administración en el capital social fuese exclusiva para que la gestión del servicio no se articulara a través del contrato de gestión, incorporándose definitivamente al TRLCAP. La reforma operada a la LBRL por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, remitió la gestión indirecta de los servicios públicos locales a las formas previstas en el TRLCAP para el contrato de gestión de servicios públicos. Con estas normas, y con la salvedad de la posible pervivencia del arrendamiento como modo de gestión indirecta (ahora definitivamente erradicado), se unificó la gestión de los servicios públicos tanto en el régimen local como en el estatal.

Al menos una conclusión habíamos obtenido después del devenir legislativo: únicamente quedaba excluido del ámbito de aplicación del contrato de gestión de servicios públicos aquella modalidad, en virtud de la cual, se atribuía la gestión del servicio a una sociedad de capital íntegramente público. La cuestión que se suscitó a continuación era la de decidir si el capital debía pertenecer exclusivamente a la entidad que creaba la sociedad o si se cumplía la exigencia con la titularidad pública de la sociedad, aunque sus acciones o participaciones fueran titularidad de distintas Administraciones. Las expresiones utilizadas por el legislador, tales como que “el capital pertenezca íntegramente a la entidad local” (art. 85.3,c LBRL, en su redacción originaria, añadiendo

²⁷ El art. 102 disponía que “en las Empresas mixtas, los capitales de las Corporaciones Locales y de los particulares, o de aquéllos entre sí, se aportarán en común, para realizar servicios susceptibles de municipalización o provincialización”, pudiendo constituirse en cualquiera de las formas de Sociedad mercantil, comanditaria, anónima o de responsabilidad limitada (art. 103), bien mediante adquisición de acciones por la Corporación de empresas ya constituidas, mediante fundación de la sociedad o mediante convenio con empresa única ya existente (art. 104).

la Ley 57/2003 “o a un ente público de la misma”), o que “la gestión del servicio se atribuya a una sociedad de Derecho privado en cuyo capital sea exclusiva la participación de la Administración (en singular) o de un ente público de la misma” (art. 154.2 TRLCAP), parecían indicar que la gestión directa únicamente abarcaba aquellos supuestos en que la titularidad del capital correspondía exclusivamente a una Administración, en concreto a aquella respecto de la cual se prestaba el servicio. Esta posición viene avalada también por el entendimiento tradicional del art. 26.1 LBRL que obliga a los municipios a prestar determinados servicios por sí “o asociados”, vinculándose este último término con las fórmulas asociativas tradicionales del Derecho Local –mancomunidades, consorcios...– y no con las propias del Derecho Mercantil.²⁸ No obstante, ha habido otra interpretación que con amparo en el art. 38 de la Ley 7/1993, de 27 de julio, de Demarcación Municipal de Andalucía (LDMA), ha sostenido la tesis contraria, admitiendo que quedaba excluido del contrato de gestión de servicios públicos aquel supuesto en que el servicio se encomendaba a una sociedad con participación en el capital social de distintas Entidades Locales.²⁹ El citado art. 38 dispone que podrán constituirse sociedades para fines de interés público bajo la forma de sociedades mercantiles con participación de capital público de una o varias Administraciones Públicas y, en su caso, de capital privado, debiendo remitirse los Estatutos a la Comunidad Autónoma para su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. A nuestro juicio el precepto no se refiere a la gestión de un servicio público, y no da cobertura suficiente a la interpretación que lo utiliza a estos fines, sino que más bien se refiere a otras formas de colaboración en fines de interés general que no constituyen servicios públicos en sentido estricto.

La reforma que introduce la disposición final primera de la LCSP, y otras previsiones de la Ley, parecen, *prima facie*, consolidar la tesis de que basta con

²⁸ Así, la fórmula tradicional utilizada ha sido la constitución de una Mancomunidad y la posterior creación por ésta de una sociedad mercantil como forma de gestión directa. Un ejemplo claro lo constituye ALJARAFESA, sociedad constituida por la Mancomunidad de Municipios del Aljarafe para la prestación del servicio de abastecimiento de aguas.

²⁹ El ejemplo de la Empresa Municipal de Aguas de Sevilla, S.A. (EMASESA) es paradigmático a estos efectos. Esta sociedad municipal prestaba el servicio de abastecimiento de aguas al municipio de Sevilla y, en virtud de convenio, a los municipios del área metropolitana. En el año 2007 se ha transformado, tras un complejo procedimiento, en la Empresa Metropolitana de Aguas de Sevilla, S.A., incorporando como socios–accionistas a los municipios a los que prestaba el servicio mediante convenio. Salvo algunas excepciones, como la de quien suscribe, no se formuló objeción a que esta modalidad fuera una gestión directa del servicio. Como singularidad los socios se han comprometido como prestación accesoria a aportar sus elementos afectos al servicio mientras mantengan tal condición y a la aceptación de las tarifas.

que el capital sea de titularidad pública, aunque pertenezca a distintas Administraciones, para que nos hallemos ante una sociedad que gestiona directamente un servicio público, sin necesidad de acudir al contrato de gestión. Las siguientes razones avalan esta posición:

1ª.- La nueva regulación del contrato de gestión de servicios públicos excluye completamente de su ámbito la gestión directa, a la que no se hace referencia en el art. 251 LCSP, frente a la tradición anterior de definir los supuestos en que quedaba excluida la gestión de servicios públicos del citado contrato (art.154 TRLCAP). Mantiene el art. 253,d el concepto de sociedad de economía mixta como aquel en la que la Administración participa, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.

2ª.- El art. 85.2,d LBRL, como hemos indicado, se refería a sociedad cuyo capital social pertenezca *íntegramente a la Entidad Local*. En cambio, la nueva regulación exige que el capital social *sea de titularidad pública*. La exigencia de titularidad pública del capital se satisface con su pertenencia exclusiva a diversas Administraciones Públicas o entes públicos de ellas dependientes³⁰. La conclusión que podemos obtener es que la distinción entre gestión directa y gestión indirecta, o, en otros términos, la sujeción o no al contrato de gestión de servicios públicos, se sitúa ahora claramente en el hecho de que en la sociedad participen conjuntamente con la Administración otras personas naturales o jurídicas, que no sean entidades públicas, y no en el dato del número de entidades públicas que participen en la sociedad.

3ª.- La regulación que hace la Ley del concepto de medio propio, al que la Administración puede encargarle una prestación quedando excluido el negocio jurídico de la normativa de contratos –art. 4.1,n– parece apuntar en esta dirección. En primer lugar, porque cuando se va a utilizar el modo societario para configurar un medio propio, el art. 24.6 únicamente exige que la totalidad del capital sea de “titularidad pública”. En segundo lugar, porque la norma que cree la entidad o sus estatutos, deberá determinar “las entidades respecto de las cuales tienen esta condición” de medio propio, determinándose la imposibilidad de participar en las licitaciones convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, lo que evidencia claramente que pueden ser más de uno los titulares del capital social.

³⁰ Ello sin perjuicio de que normas concretas exijan determinada composición del capital social. Así, p.e. el art. 71.2 Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía, limita la posibilidad de encomendar la gestión del patrimonio público de suelo a entidades cuyo capital social “sea exclusivo” de la Administración titular.

Para que un ente instrumental –entes, organismos y entidades del sector público– pueda ser considerado medio propio o servicio técnico la norma exige que los poderes adjudicadores para los que realice la parte esencial de su actividad ostenten sobre el mismo un control análogo al que pueden ejercer sobre sus propios servicios. Este requisito ha sido analizado, entre otras, por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de abril de 2.007 (asunto C-295/05, en relación con el régimen jurídico de la empresa Transformación Agraria, S.A. –Tragsa–). La cuestión objeto de litigio consistía en dilucidar si Tragsa puede actuar como medio propio del Estado y de las Comunidades Autónomas o, por el contrario, deben ser objeto de licitación los encargos que se le realiza. El Tribunal llega a dos conclusiones importantes a los efectos que nos ocupan: 1º que Tragsa no puede tener la consideración de tercero con respecto a las Comunidades Autónomas que poseen una parte de su capital (lo que avala lo expuesto anteriormente sobre la posibilidad de que la titularidad del capital la ostenten varias Administraciones para que los encargos que se le realicen resulten negocios excluidos de la normativa de contratos). En definitiva, la propia titularidad de parte del accionariado ya confiere una especie de control análogo al que puedan ejercer sobre sus propios servicios, a los efectos de no considerar un tercero al ente instrumental³¹; 2º que la exigencia de que deban realizar la parte esencial de su actividad para el ente o entes públicos al que pertenece el medio propio debe entenderse referida a los entes territoriales referidos en su conjunto, y no necesariamente con uno u otro de ellos.

4ª Una última cuestión objeto de reflexión es si la “titularidad pública” del capital social, en el ámbito de la prestación de los servicios locales, abarca a cualquier Administración o ente público. Es decir, si pudiera constituirse una sociedad mercantil con participación de la Comunidad Autónoma o de la Diputación Provincial para prestar un servicio público

³¹ Mayor dificultad plantea la situación de EGMASA que actúa como medio propio de las Corporaciones Locales en virtud de convenio, sin que estas participen en el capital. La Empresa de Gestión Medioambiental, Sociedad Anónima (EGMASA) fue constituida en 1989, adscrita a la Consejería de Medio Ambiente, y para actuar como medio propio de la Comunidad Autónoma. Posteriormente, de hecho, fue actuando como medio propio de las Corporaciones Locales en virtud de convenios que se suscribían sin ningún tipo de cobertura legal. Para corregir esta situación, el art. 67 de la Ley 8/1997, de 23 de diciembre, de Ordenación Económica, modificó el régimen jurídico de la empresa, habilitándola para realizar los trabajos que le encomiendan “las Corporaciones Locales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía que suscriban a tal fin un convenio de colaboración con la Junta de Andalucía”. Esta cobertura, que ya era de difícil justificación, no encuentra ahora amparo en la LCSP, ya que el convenio no le otorga a la Corporación Local un poder sobre la empresa idéntico al que dispone respecto de los servicios propios.

local en régimen de gestión directa. Formalmente la exigencia de “titularidad pública” del capital social resulta plenamente satisfecha, pero a nuestro juicio existen serias dificultades de orden competencial para admitir con carácter general esta fórmula de prestación de los servicios públicos locales. Distintas razones avalan esta posición: 1ª la competencia la atribuye el art. 26.1 LBRL a los municipios por sí o asociados; 2ª a las Diputaciones Provinciales se les atribuye la exclusiva función de asistir a los municipios en orden al establecimiento y prestación de los servicios –apartado 3–; 3ª las Comunidades Autónomas tienen la única función de cooperar a estos fines con las Diputaciones Provinciales; 4ª cuando el ordenamiento contempla fórmulas asociativas de las Entidades Locales con otras Administraciones, las prevé para “realización de actuaciones conjuntas, la coordinación de actividades y la consecución de fines de interés general” (p.e. los Consorcios en el art. 33.1 LDMA), pero no para la prestación de servicios públicos en sentido estricto. Entendemos, en consecuencia, que para la prestación de estos servicios públicos hay que exigir que el capital sea de titularidad pública pero exclusivamente local, como señala el art. 85.3 LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003.

Además de esta reforma puntual, pero no baladí como hemos expuesto, la disposición derogatoria LCSP también incide en el régimen de los servicios públicos locales previsto en el TRRL. En primer lugar, se procede a la derogación del art. 89, que clasificaba las obras municipales en obras de urbanización y obras ordinarias, remitiendo las primeras a la legislación urbanística, precepto claramente superado por cuanto todas las obras se sujetan a esta legislación. En segundo lugar, deroga el apartado 2 del art. 95, que limitaba el arrendamiento a aquellos servicios cuya instalación se hubiese hecho directamente por la Corporación, o que fueran propiedad de ésta, eliminando de este modo a nivel legislativo cualquier pervivencia del arrendamiento como forma de gestión. No se alcanza a comprender porqué el legislador no ha derogado completamente el art. 95 para una mayor claridad del ordenamiento jurídico. El apartado 1 de este precepto, que queda vigente, dispone que los servicios podrán ser gestionados directa o indirectamente, añadiendo que “los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por gestión directa”, que, obviamente, incluye la gestión mediante sociedad mercantil cuyo capital sea de titularidad pública. En cambio, el art. 85.3 LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003, dispone que en ningún caso podrán prestarse por gestión indirecta “ni mediante sociedad mercantil de capital social exclusivamente local los servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad”, acotándose el ámbito de prestación de estos servicios. A pesar de la vigencia del art. 95.1 TRRL entendemos que es de aplicación lo dispuesto en la LBRL, por lo que hubiera sido más lógica su derogación.

IV. ALGUNAS CUESTIONES PUNTUALES A DESTACAR DE LA NUEVA REGULACIÓN

Hemos expuesto las normas que la LCSP dedica a regular, con carácter específico, la contratación de las Entidades Locales. Con ello, obviamente, no se agota toda la problemática que plantea la aplicación de la normativa de contratos a estas Administraciones, que sería objeto de un estudio más exhaustivo. No obstante, para finalizar no nos resistimos a exponer algunos aspectos variados y puntuales en los que la Ley se refiere a las Entidades Locales, cuestiones diversas no sistematizadas y que comentamos para cerrar el tema de las singularidades propias de la contratación local. En concreto nos referimos a las siguientes:

1.- En cuanto al ámbito de aplicación subjetivo de la Ley, las Entidades que integran la Administración Local se consideran parte del sector público (art. 3.1,a), con la consideración de Administraciones Públicas (art. 3.2,a) y el carácter de poder adjudicador (art. 3.3.a).

2.- El art. 49 establece las circunstancias en que, de concurrir en determinadas personas, impiden contratar con el sector público. Estas prohibiciones de contratar, a tenor del art. 50, pueden apreciarse directamente por el órgano de contratación, o bien deberán apreciarse previa declaración de su existencia, alcance y duración, mediante procedimiento al efecto, atendiendo, en su caso, a la existencia de dolo o manifiesta mala fe en el empresario y a la entidad del daño causado a los intereses públicos.

A los efectos que nos ocupan, expondremos aquellos supuestos en que la prohibición de contratar puede declararla la propia Corporación Local:

a).- En los supuestos de las prohibiciones contenidas en las letras b), d) f) y g) del apartado 1 del art. 49, y en la letra c) de su apartado 2, la prohibición se apreciará directamente por el órgano de contratación, y subsistirá mientras concurren las causas que en cada caso las determinan.

b).- La prohibición de contratar por la causa prevista en la letra a) del apartado 1 del art. 49 se apreciará directamente por el órgano de contratación, si la sentencia condenatoria se pronuncia expresamente sobre su alcance y duración. En caso contrario, la prohibición la apreciará directamente el órgano de contratación pero la fijación de su alcance y duración, requiere la tramitación de un procedimiento que resolverá el Ministro de Economía y Hacienda a propuesta de la Junta Consultiva de

Contratación Administrativa (art. 50.3).³² La prohibición así declarada impedirá contratar con cualquier órgano de contratación.

c).- Cuando la circunstancia consista en la falsedad al efectuar la declaración responsable prevista en el art. 130.1.c) o al facilitar otros datos sobre la capacidad y solvencia (letra e) art. 49.1), la competencia corresponde a la Administración a la que debió facilitarse la información (art. 50.3).

d).- En los casos contemplados en las letras a), d) y e) del apartado 2 del art. 49, la competencia para declarar la prohibición corresponde a la Administración contratante. Y en el previsto en la letra b) del mismo apartado, a la Administración que hubiese declarado la prohibición. En estos casos la prohibición afecta únicamente a la Administración competente para su prohibición. No obstante, y una vez notificada la resolución al Ministerio de Economía y Hacienda, éste podrá extender sus efectos a la contratación con cualquier órgano, previa audiencia del empresario afectado y en consideración al daño causado a los intereses públicos.

e).- La eficacia de las prohibiciones de contratar previstas en las letras c) y e) del apartado 1 del art. 49, así como las establecidas en su apartado 2, se condicionan a su inscripción o constancia en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas.

En definitiva podemos constatar tres grupos de prohibiciones a los efectos del ámbito competencial para establecerlas: 1º) aquellas en que se aprecia directamente por el órgano de contratación o por la Administración contratante; 2º) aquellas en que el alcance y duración puede establecerlas la Administración contratante pero siguiendo el procedimiento establecido; c) aquellas que únicamente puede declarar el Ministro de Economía y Hacienda.

3.- En particular nos detendremos en una de las prohibiciones de contratar para exponer las nuevas previsiones en el régimen local. La letra f) del apartado 1 del art. 49 establece la prohibición de contratar de las personas físicas o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica

³² El procedimiento se regula en el art. 19 del R.D. 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento General de Contratación, exigiendo con carácter general la audiencia al contratista afectado.

5/1985, de Régimen Electoral General (LOREG), en los términos establecidos en la misma³³. Esta prohibición se extiende a las personas jurídicas y físicas que se citan en los dos párrafos siguientes.

La novedad en el régimen local la introdujo la Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización para el Gobierno Local, al crear en el ámbito local la figura de los órganos directivos (art. 130). Ha sido la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la que ha regulado con mayor extensión la figura del personal directivo. La Disposición adicional novena introduce una nueva Disposición adicional decimoquinta en la LBRL dedicada al régimen de incompatibilidades de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades Locales.³⁴ Tres notas definen el régimen de este personal directivo: 1ª sometimiento pleno a la Ley 53/1984, de Incompatibilidades; 2ª aplicabilidad de las limitaciones para el ejercicio de actividades privadas establecidas en el art. 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril. Estas limitaciones se extienden a los dos años siguientes a su cese y para el ámbito territorial de su competencia, pudiendo la Corporación establecer una compensación para aquellos que, como consecuencia de estas limitaciones, no puedan desarrollar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades; 3ª obligación de presentar las declaraciones de bienes y de causas de posible incompatibilidad previstas en el art. 75.7.³⁵

³³ El art. 178,2,d LOREG establece la incompatibilidad con la condición de Concejal de los contratistas o subcontratistas de contratos, “cuya financiación total o parcial corra a cargo de la Corporación Municipal o de establecimientos de ella dependientes”. De ahí que, en nuestra opinión, no existe la prohibición cuando el contrato lo financia el Concejal (por ejemplo, procedimiento de adquisición de un bien de la Entidad en subasta pública), sin perjuicio de su deber de abstención a tenor del art. 76 LBRL. En esta línea el Informe 45/03, de 17 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación en relación con el arrendamiento de un bien de la Corporación a un Concejal.

³⁴ La disposición precisa que a sus efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales. Se utiliza aquí un ámbito más amplio, y en consecuencia, de más difícil interpretación, siguiendo el criterio dispuesto por el art. 13.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público que remite a las normas específicas de cada Administración, frente al número cerrado que establecía el art. 130 LBRL, en la redacción dada por la Ley 57/2003.

³⁵ Esta obligación se ha extendido a los funcionarios con habilitación de carácter estatal que desempeñen en las Entidades Locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.

4.-En relación con la prueba de la clasificación y de la aptitud para contratar a través de Registros o listas oficiales de contratistas, destacamos la previsión del art. 72.1, párrafo 2º, al disponer que la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas de una Comunidad Autónoma acreditará idénticas circunstancias a efectos de la contratación con las entidades locales incluidas en su ámbito territorial, y con los restantes entes, organismos o entidades del sector público de ellas dependientes.

5.- En el contrato de concesión de obra pública, y al regular el estudio de viabilidad previo a la decisión de construir y explotar en este régimen una obra pública, el art. 112.3 establece un trámite de información pública por plazo de un mes y audiencia a las Administraciones General del Estado y Comunidades Autónomas. La singularidad respecto de las Entidades Locales consiste en que únicamente se les dará audiencia “cuando la obra no figura en el correspondiente planeamiento urbanístico”. Es decir, si la obra figura en el planeamiento, la Entidad Local, salvo que se persone en el trámite de información pública como cualquier interesado, no tiene derecho a ser consultada. Al respecto hay que precisar que el art. 170 LOUA somete al deber de obtener previa licencia urbanística para los actos a que se refiere el art. 169 aunque sean promovidos por Administraciones Públicas. Esta regla general admite dos excepciones: a) obras públicas ordinarias; implantación de infraestructuras y servicios, cuando la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización o compatibilización con la legislación urbanística; y obras amparadas y definidas en Planes Especiales de ámbito superior al municipal. En estos casos se contempla un procedimiento de concertación para definir los términos de ejecución del proyecto; b) actos promovidos por una Administración Pública en los que concurra un excepcional o urgente interés público. En el caso de la Comunidad Autónoma o entidades adscritas o dependientes de la misma es preceptivo remitir el proyecto al municipio para que, en el plazo de un mes, comunique su conformidad o disconformidad con el planeamiento urbanístico. En caso de disconformidad el Consejo de Gobierno decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto, y si se estima procedente se habilitará para su inmediata ejecución y ordenará la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de planeamiento.³⁶ Por tanto, hemos de concluir que si la con-

³⁶ Respecto de los actos promovidos por la Administración General del Estado, el art. 144 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS92), contemplaba un procedimiento similar al expuesto de la LOUA. El apartado 1 de dicho precepto fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 61/1997, de 14 de abril. El

cesión de obra pública que se pretende es disconforme con el planeamiento urbanístico, no basta la previsión del art. 112.3 LCSP, sino que habrá de tramitarse este procedimiento excepcional y someter la decisión al Consejo de Gobierno.

6.- En materia de publicidad de las licitaciones el art. 126.1 distingue dos supuestos: a) contratos sujetos a regulación armonizada, la licitación deberá publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado, sin que pueda sustituirse por la publicación realizada en otros Boletines; b) contratos no sujetos a dicha regulación, la publicación en el Boletín Oficial del Estado podrá sustituirse, en el caso de las Entidades Locales u organismos o entidades de derecho público dependientes de las mismas, por la que se realice en el boletín oficial provincial. No obstante, el órgano de contratación podrá acordar que el anuncio se remita al Boletín Oficial de la Unión Europea, aunque no sea preceptivo, cuando lo estime conveniente. En todo caso, los anuncios de licitación se publicarán en el perfil de contratante del órgano de contratación.³⁷

7.- En el presente trabajo nos hemos referido a las Centrales de contratación, como servicios especializados que podrán crear las entidades del sector público para centralizar la contratación de obras, servicios y suministros. Una especialidad que contempla el art. 189 es la de la adhesión a sistemas externos de contratación centralizada. El precepto admite tres posibilidades para las Entidades Locales: a) la adhesión al sistema de contratación centralizada estatal, mediante acuerdo con la Dirección General del Patrimonio del Estado; b) la adhesión a sistemas de adquisición

apartado 2 mantuvo su vigencia tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, lleva a cabo la derogación total de la Ley 6/1998 pero mantiene la vigencia, entre otros del art. 144.2 TRLS92. Finalmente ha sido el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, el que ha regulado este tema en la disposición adicional décima. La regulación es similar a la tradicional en nuestro Derecho, exigiéndose una causa de urgencia o excepcional interés público, y atribuyéndose al Consejo de Ministros, previo informe de la Comunidad Autónoma, para decidir sobre la ejecución del proyecto y, en su caso, ordenará la alteración del planeamiento.

³⁷ A tenor del art. 42 LCSP el perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público relativa a dicha actividad. Este perfil se difundirá a través de Internet y la forma de acceso debe especificarse en las páginas Web institucionales que mantengan los entes del sector público y en los pliegos y anuncios de licitación.

centralizada de la Comunidad Autónoma³⁸; c) la adhesión a sistemas de adquisición centralizada de otras Entidades Locales. En los dos últimos supuestos la adhesión se articula mediante los correspondientes acuerdos. Estas mismas posibilidades se ofrecen a las sociedades y fundaciones y los restantes entes del sector público local.

8.- En materia de gestión de servicios públicos encontramos una singularidad respecto del régimen local, que fue introducida en la LCAP por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública, y que se mantiene en el art. 254,a LCSP. Nos referimos a la duración del contrato de gestión de servicios públicos cuando comprenda la ejecución de obras y explotación del servicio, que se fija con carácter general, incluidas las prórrogas en cincuenta años. No obstante, si el contrato es de ejecución de obra y explotación de mercado o lonja central de artículos alimenticios gestionados por sociedad de economía mixta municipal, la duración podrá ser de hasta sesenta años. La justificación de esta medida la encontramos en la Exposición de Motivos de la Ley 13/2003, homologando el plazo máximo de duración de estos contratos con los de concesión de obras públicas (plazo de cuarenta años ampliables hasta los sesenta para restablecer el equilibrio financiero del contrato –art. 263–) “atendiendo a las dificultades que afrontan para mantener el equilibrio económico de sus explotaciones”. Ahora bien, la LCSP mantiene el plazo de cuarenta años –art. 244– y no contempla la posibilidad de ampliarlo hasta los sesenta, sino que contempla dos supuestos de ampliación: a) en caso de retraso por causa de fuerza mayor o causa imputable a la Administración, y que será igual al retraso producido –art. 225–; b) como medida para restablecer el equilibrio financiero de la concesión –art. 241.3–, sin que se fije un límite concreto. Por tanto la justificación ofrecida por la Ley 13/2003 de homologar ambas figuras no se sostiene con la regulación dispuesta por la LCSP.

9.- Una última previsión se contiene en el art. 300 en relación con los órganos consultivos en materia de contratación. La Junta Consultiva de Contratación del Estado se configura como el órgano consultivo específico de la Administración General del Estado y sus entes dependientes, y tiene, además, la función de promover las normas o medidas de carácter general que considere procedentes para la mejora del sistema de contra-

³⁸ Aunque el precepto habla en plural de adhesión a los sistemas de otras Comunidades Autónomas, entendemos que las Entidades Locales únicamente podrán adherirse al de la Comunidad Autónoma a cuyo ámbito territorial pertenecen.

tación en sus aspectos administrativos técnicos y económicos (art. 299). Respecto de las Comunidades Autónomas, el art. 10.3 TRLCAP únicamente contemplaba la posibilidad de que pudieran crear Juntas Consultivas de Contratación Administrativa, con competencias en sus respectivos ámbitos territoriales. La novedad que aporta el art. 300 es que estas Juntas Consultivas de ámbito autonómico podrán ejercer sus competencias respecto de las Entidades Locales incluidas en territorio cuando así se establezca en sus normas reguladoras, y sin perjuicio de las competencias de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.⁴⁰

Sevilla, junio de 2008

⁴⁰ En Andalucía, el Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa, ha derogado el anterior Decreto 54/1987, de 25 de febrero, ampliando el ámbito subjetivo facultado para elevar consultas a la Comisión, previendo que las entidades que integran la Administración Local andaluza puedan solicitar informes en materia de contratación administrativa (art. 11.2).

El Consejo Andaluz de Concertación Local: una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía¹

Francisco Toscano Gil

Universidad Pablo de Olavide

Marc Vilalta Reixach

Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ARTÍCULO 95 DEL NUEVO ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. 1. LA UBICACIÓN SISTEMÁTICA DEL ARTÍCULO 95 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA. 2. LA CONFIGURACIÓN ESTATUTARIA DEL ÓRGANO DE RELACIÓN ENTRE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LOS AYUNTAMIENTOS. 2.1. La opción estatutaria por un modelo mixto o dualista. 2.2. La preterición estatutaria de los entes locales no municipales. 2.3. Ámbito funcional del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos. 2.3.1. *El órgano de relación como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional.* 2.3.2. *El órgano de relación como mecanismo de participación local en los procesos decisivos autonómicos.* III. LA NUEVA LEY 20/2007, DE 17 DE DICIEMBRE, REGULADORA DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL 1. EL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL COMO SUCESOR DE LOS CONSEJOS ANDALUCES DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS Y LA MESA ANDALUZA DE CONCERTACIÓN LOCAL. 2. EL RÉGIMEN JURÍDICO LEGAL DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL. 2.1. Naturaleza. 2.2. Composición. 2.3. Funciones. 2.4. Organización y funcionamiento. IV. CONCLUSIONES

¹ El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "Técnicas de cooperación y gestión de servicios públicos locales. El caso de los servicios sociales", SEJ2006-15616-C02-01, perteneciente al Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica del Ministerio de Educación y Ciencia, dirigido por el profesor Alfredo GALÁN GALÁN.

I. INTRODUCCIÓN

El actual proceso de reforma de los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas está suponiendo un paso más en la construcción de nuestro Estado de las Autonomías, introduciendo importantes modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico. De entre ellas destacan las referidas a la reordenación de las competencias autonómicas o la inclusión de listados de derechos y deberes, pero también, por lo que aquí nos interesa, aquellas que afectan al régimen local.

En efecto, los nuevos textos estatutarios no se limitan simplemente a establecer una regulación general de las competencias autonómicas y de las instituciones propias de autogobierno, sino que incluyen también en su articulado una auténtica regulación sustantiva del sistema de gobierno y administración local, con la finalidad de reforzar la posición institucional de los entes locales en nuestro sistema jurídico, superando los déficits que actualmente presenta la llamada garantía institucional de la autonomía local². Como ha señalado el profesor FONT I LLOVET, los estatutos de autonomía son el tipo normativo más adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que son las únicas normas capaces de imponerse al mismo tiempo sobre el legislador estatal y autonómico³.

Desde esta perspectiva general, podemos afirmar que dicha voluntad de refuerzo del sistema local se ha plasmado también en la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante EAAnd), aprobada me-

² Sobre el principio de autonomía local y su garantía, es mucha la bibliografía existente, por lo que nos remitimos al estudio que se realiza en TOSCANO GIL, Francisco: *Autonomía y potestad normativa local*, Ed. Comares, Granada 2006, págs. 9-71, así como a las referencias bibliográficas allí incluidas.

³ Cfr. FONT I LLOVET, Tomàs: "El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías", en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004. El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2005, pág. 21. En el mismo sentido, PORRAS RAMÍREZ, José María: "Régimen Local", en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Dir.), ORTEGA ÁLVAREZ, Luis Ignacio, CÁMARA VILLAR, Gregorio y MONTILLA MARTOS, José Antonio (Coord.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, págs. 228 y sigs.; VELASCO CABALLERO, Francisco: "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía", en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2004. El Gobierno Local en la reforma del Estado de las Autonomías*, Fundación Democracia y Gobierno Local – Instituto de Derecho Público, Barcelona, Madrid, 2005, págs. 118-119.

dian­te la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo. Así, el nuevo Estatuto andaluz dedica uno de sus Títulos a regular la organización territorial de la Comunidad Autónoma, configu­rando al municipio como la entidad territorial básica (art. 91 EAAnd), a la vez que, entre otros, garantiza el respeto de principios tan importantes como los de autonomía, cooperación, descentralización, suficiencia financiera, diferenciación y subsidiariedad (art. 90 EAAnd). Asimismo, reconoce a los municipios un núcleo de competencias propias, sujetas solamente a controles de constitucionalidad y legalidad (art. 92.1 EAAnd), y prevé la transferencia y delegación de competencias a los Ayuntamientos que, en todo caso, deberá ir acompañada de la suficiencia financiera para desarrollarlas (art. 93.1 EAAnd).

Pero al mismo tiempo, y desde un punto de vista competencial, mediante la reforma del Estatuto andaluz se redefinen también las competencias normativas de la Comunidad Autónoma en lo que al régimen local se refiere. El artículo 60.1 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en esta materia, de modo que corresponderá principalmente al legislador ordinario andaluz, respetando las bases estatales del régimen jurídico de las administraciones públicas y el principio de autonomía local, el desarrollo legislativo del sistema de gobierno y administración local en Andalucía⁴.

Sin poder entrar ahora a valorar en detalle las consecuencias que dichas modificaciones pueden suponer, nos interesa destacar que, en este contexto de reforzamiento autonómico del ámbito de gobierno local, o, en cualquier caso, de mayor incidencia de la Comunidad Autónoma sobre éste, cobran una nueva importancia los mecanismos de relación entre ambas instancias. Siendo necesaria, igualmente, una reformulación estatutaria general de las relaciones institucionales entre el poder público autonómico y el local, en la medida en

⁴ Sobre la regulación del régimen local en el nuevo Estatuto andaluz nos parecen de interés las consideraciones de Gerardo RUIZ-RICO RUIZ, al hilo de su análisis del dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (marzo 2006) sobre la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En este sentido, se admite la posibilidad de una "estatutorización" del régimen local y se reconoce la constitucionalidad de la regulación planteada. *Cfr.* RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: "Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía", en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 2006. La reforma de los estatutos y la legislación local*, Fundación Democracia y Gobierno local - Instituto de Derecho Público, pág. 62. También pueden verse algunas primeras reflexiones sobre el régimen local en el nuevo Estatuto andaluz en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (Coord.), CÁMARA VILLAR, Gregorio, MONTILLA MARTOS, José Antonio, RODRÍGUEZ, Ángel y RUIZ ROBLEDO, Agustín: *El nuevo Estatuto de Andalucía*, Ed. Tecnos, Madrid, 2007, págs. 91-100.

que los gobiernos locales no pueden quedar absolutamente al margen de aquellos procedimientos normativos autonómicos que puedan afectarles de forma expresa.

En nuestra opinión, es desde esta perspectiva que debemos entender la mayor atención que el Estatuto de Autonomía de Andalucía presta a la competencia para regular las relaciones de colaboración entre las instituciones autonómicas y los entes locales, atribuyéndola, también en exclusiva, a la Comunidad Autónoma (art. 60.1 a) EAAAnd.). Pero además, y muy especialmente, la previsión de un nuevo órgano de participación local, como ámbito específico de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos andaluces y que, según el nuevo texto estatutario, “funcionará como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional y será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las corporaciones locales” (art. 95 EAAAnd).

Ciertamente, la regulación de un órgano de este tipo no es una novedad exclusiva del Estatuto de Autonomía de Andalucía, sino que la mayoría de Estatutos reformados hasta el momento (a excepción del Estatuto de las Illes Balears) prevén de forma expresa la creación de órganos similares⁵. Éstos se han visto como un elemento de refuerzo de la garantía de la autonomía local, que permite trasladar a la normativa autonómica las legítimas aspiraciones de los entes locales, así como, las necesidades derivadas de las distintas realidades territoriales, demográficas y funcionales existentes en el mundo local. A la vez que tiende a asegurar el respeto, por parte de las instancias autonómicas, de los principios que rigen el sistema de organización territorial, contribuyendo a delimitar, de forma más precisa, el campo de actuación de los entes locales⁶.

No obstante, estos mecanismos participativos se han configurado con un alcance y una eficacia muy diversa, siendo su nota fundamental su enorme he-

⁵ En este sentido, se ha afirmado que “la interiorización del régimen local por los Estatutos de Autonomía tiene su pleno sentido en la apertura del ordenamiento autonómico a la participación local en su ámbito de ejercicio de poderes públicos”. Cfr. ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “La interiorización autonómica del régimen local”, en FONT I LLOVET, Tomàs, VELASCO CABALLERO, Francisco y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pág. 69.

⁶ VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 2, 2006, págs. 225 y sigs. y VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, Ed. Iustel, Madrid, 2007, págs. 174–175.

terogeneidad. La principal consecuencia de esta heterogeneidad es que la configuración final de estos nuevos órganos, en cada una de las Comunidades Autónomas que lo han asumido en sus Estatutos, podrá ser sensiblemente distinta⁷. Debiendo tener en cuenta, además, que el sistema adoptado por los diferentes Estatutos de Autonomía precisa, para la efectiva puesta en marcha y funcionamiento de estos órganos, de un posterior desarrollo normativo, pues los textos estatutarios se limitan a imponer solamente unas notas o principios generales mínimos que, en todo caso, habrán de respetarse al regularse su concreto régimen jurídico.

Sin embargo, aunque, de modo general, podemos afirmar que estamos ante un instrumento aún por hacer en las distintas Comunidades Autónomas, debemos hacer una importante salvedad porque la Comunidad Autónoma andaluza, siendo pionera en esta materia, ha procedido a desarrollar legislativamente las previsiones del nuevo Estatuto, aprobando recientemente, la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea y regula el Consejo Andaluz de Concertación Local (en adelante LCACL), como órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las entidades locales andaluzas⁸.

La creación en Andalucía de este nuevo órgano, conforme al mandato estatutario, y el análisis de su concreto régimen jurídico constituyen precisamente el objeto de nuestro trabajo, en el que se pretende realizar una reflexión general producto de un primer examen y valoración del texto de la nueva Ley. En este sentido, nuestro análisis se desarrollará principalmente en el contexto de la nueva regulación estatutaria del régimen local prevista en el Estatuto andaluz, si bien prestando atención también a los mecanismos participativos previstos en otros estatutos de autonomía y, muy especialmente, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de junio, en adelante EAC), en el que se regula la figura del Consejo de Gobiernos Locales (*Consell de Governs Locals*).

⁷ Una primera aproximación de corte comparativo al diseño de estos órganos en los distintos Estatutos de Autonomía que lo han acogido, hasta la fecha, puede verse en VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 72-79.

⁸ Publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 252, de 26 de diciembre de 2007. También, en Boletín Oficial del Estado, núm. 20, de 23 de enero de 2008.

En términos parecidos al nuevo órgano de relación andaluz, aunque con notables diferencias, el Consejo de Gobiernos Locales catalán se configura como el órgano de representación de los municipios y veguerías en las instituciones de la Generalidad, debiendo ser oído en los procedimientos normativos autonómicos, tanto legales como reglamentarios, que afecten de forma específica a las administraciones locales.

A pesar de que el órgano catalán aún no ha sido desarrollado legislativamente (por lo que su acabado final aún nos puede deparar algunas sorpresas, y, quizás, no llegar tan lejos como se pretende desde los foros municipalistas), consideramos que su diseño estatutario presenta ya aspectos novedosos y de interés, que lo llevan más allá de lo que ha llegado el órgano andaluz⁹. Por lo que, tomándolo como referencia, podremos completar nuestra valoración, dando a nuestro trabajo, además, un matiz de análisis de Derecho comparado autonómico.

Igualmente, para tener también una idea de qué terreno pisamos en Andalucía, nuestro estudio irá acompañado de una aproximación a lo que consideramos los antecedentes principales del Consejo Andaluz de Concertación Local, en cuanto la propia Ley se remite a ellos en su Exposición de Motivos. Nos estamos refiriendo a los Consejos andaluces de Provincias y Municipios, por un lado, y la Mesa andaluza de Concertación Local, por otro.

II. EL ARTÍCULO 95 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA PARA ANDALUCÍA

Tal y como se apunta en su Exposición de Motivos, la LCACL se dicta en desarrollo del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz, dando cumplimiento a la habilitación prevista en el artículo 95 del Estatuto, que remite a una ley del Parlamento la creación, composición y funciones del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos andaluces. En este sentido, antes de avanzar en nuestro estudio, creemos conveniente proceder al análisis de este precepto estatutario, al efecto de poder extraer algunas conclusiones que habrán de tenerse en cuenta posteriormente cuando abordemos el examen del régimen jurídico legal del Consejo Andaluz de Concertación Local, por cuanto éste viene necesariamente determinado por el Estatuto.

⁹ VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales La nueva participación de los entes locales en las Comunidades autónomas. op cit.*, pág. 29.

1. La ubicación sistemática del artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía

En primer lugar, para iniciar nuestra exposición, creemos oportuno hacer una breve referencia a la ubicación sistemática del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Como avanzábamos anteriormente, la regulación estatutaria del mencionado órgano de relación se prevé en el artículo 95 del Estatuto, situado dentro del Título III, que lleva por rúbrica “Organización Territorial de la Comunidad Autónoma”. El profesor LÓPEZ GONZÁLEZ se ha mostrado ciertamente crítico con esta ubicación sistemática, puesto que entiende que, tanto el artículo 95 EAAAnd. como el relativo a los principios a los que han de ajustar sus relaciones la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Administraciones locales (el 89.2 EAAAnd.), “constituyen una regulación muy propia para su ubicación en el Título IX del Estatuto”, es decir, el dedicado a las “Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”, por lo que hubiera sido más adecuado situar ambos preceptos en dicho Título. Esto, nos dice, “resultaría muy conveniente para reflejar en el propio Estatuto la nueva actitud de la Junta de Andalucía con los Gobiernos Locales en el marco de la autonomía local”¹⁰. No obstante, como advierte la profesora CARMONA CONTRERAS, este tratamiento normativo viene a reflejar que “no se ha producido el salto definitivo hacia la equiparación de las relaciones de la Comunidad Autónoma con los entes locales y las restantes entidades públicas consideradas”¹¹.

¹⁰ Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 15.

También se muestra crítico con esta ubicación sistemática, por razón de la técnica legislativa, el profesor FERNÁNDEZ ALLÉS. Cfr. FERNÁNDEZ ALLÉS, José Joaquín: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 89.

¹¹ Cfr. CARMONA CONTRERAS, Ana María: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 40.

En cualquier caso, lo cierto es que, posiblemente, en este punto, como en tantos otros, se ha obrado por asimilación o igualación, como revela el hecho de que, en general, los preceptos que regulan los nuevos órganos de participación local en los otros Estatutos de Autonomía reformados comparten la misma ubicación sistemática. Éste es el caso, por ejemplo, del ya mencionado Consejo de Gobiernos Locales catalán, que se inserta dentro de la regulación estatutaria del régimen local en Cataluña, y también del Consejo Local de Aragón, previsto dentro del Título VI del Estatuto de Autonomía de Aragón (reformado mediante la reciente Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril) relativo a la organización territorial y al gobierno local.

2. La configuración estatutaria del órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos

Lo primero que hay que destacar del artículo 95 del Estatuto, siguiendo en este punto al profesor RUIZ-RICO RUIZ, es la relativa, o, más bien, escasa, relevancia estatutaria de este órgano. El Estatuto andaluz no ha creado el nuevo órgano, sólo lo ha previsto. Su creación es algo que se deja al legislador autonómico ordinario, a quien corresponde la decisión de crearlo, en su caso¹². El artículo 95 del Estatuto adolece de cierta “indefinición”, y remite “al legislador la responsabilidad última para su constitución, junto con la determinación exacta de su composición y funciones. Se diluye de este modo la naturaleza estatutaria de este órgano fundamental para la dimensión cooperativa de la autonomía local”. Ni siquiera merece “la exigencia de una ley apro-

¹² Y es que, a pesar de la previsión estatutaria, bien podría haber ocurrido que el nuevo órgano nunca se hubiera creado. La escasa relevancia estatutaria de éste no hubiera ayudado a lo contrario. El legislador autonómico andaluz podría haber optado por ignorar la norma estatutaria, no hubiera sido la primera vez que esto ocurre en nuestro Derecho. Piénsese, como ejemplo más significativo en el ámbito local, en el “desconocimiento” que el legislador andaluz hizo del artículo 4.4 del anterior Estatuto de Autonomía de 1981, según el cual la Comunidad Autónoma habría de articular la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. A pesar de que en esta línea se dictara pronto la Ley 3/1983, de 1 de junio, de Organización Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que contenía algunos preceptos al respecto, lo cierto es que las previsiones de la misma en este sentido nunca se llevaron a cabo. Sobre esta cuestión, con más detalle, puede verse MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 65, 1990; MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: “La Provincia en el Derecho propio de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 33, 1999, págs. 20-24; REBOLLO PUIG, Manuel y CARBONELL PORRAS, Eloisa: “La Administración local en la legislación andaluza”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho municipal II*, (2ª edición), Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003, págs. 2826-2830.

bada por una mayoría cualificada, tal como sucede con otros elementos del modelo territorial de gobierno local (transferencia y delegación de competencias a los ayuntamientos, o la «Ley de régimen local» de Andalucía)¹³.

Esta característica del modelo andaluz lo diferencia radicalmente, y de raíz, del modelo catalán. Mientras que el órgano andaluz se concibe, pese al mandato estatutario, como órgano de configuración legal, el Consejo de Gobiernos Locales del Estatuto de Autonomía de Cataluña es creado directamente por el propio Estatuto. La existencia del órgano catalán deriva del Estatuto, aunque se deje al legislador el desarrollo de su régimen jurídico. Por tanto, puede afirmarse que el modelo catalán, a diferencia del andaluz, dota a este órgano de una innegable relevancia estatutaria, con las consecuencias que ello tiene, fundamentalmente en orden a las garantías que se reconocen al órgano¹⁴.

Aún así, el artículo 95 del Estatuto andaluz establece unos parámetros mínimos que habrá de respetar el legislador autonómico al dictar la ley de creación del órgano, y atender a su composición y funciones. Como veremos, estos parámetros son bastantes abiertos, puesto que no es mucho lo que dice el Estatuto, dejando un amplio margen de actuación al legislador a la hora de configurar el régimen jurídico del nuevo órgano. Seguidamente, procederemos a analizar cuál es el alcance de estos principios mínimos establecidos por el Estatuto.

2.1. La opción estatutaria por un modelo mixto o dualista

El primero de estos parámetros hace referencia, precisamente, a su composición, al concebirse el nuevo órgano de relación como “un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces” (art. 95 EAAnd). De este modo, dicho órgano de relación se encuadra dentro de lo que se ha dado en llamar modelo mixto o dualista, en cuanto su composición integra representantes autonómicos y locales¹⁵.

¹³ Cfr. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: “Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía”, *op. cit.*, pág. 76.

¹⁴ Al respecto, puede verse VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales”, *op. cit.*, pág. 230 y, más extensamente, VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.* págs. 113-120.

¹⁵ Esta denominación, así como la clasificación a la que responde, la tomamos de VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.* pág. 74, quien, a su vez, la toma de la doctrina italiana.

Esta configuración mixta ha sido también la acogida por el Consejo Local de Aragón, al que antes hacíamos referencia, así como por la Comisión Mixta entre la Generalidad Valenciana y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, prevista en la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (aprobada mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), y por el Consejo de Cooperación Local regulado en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (modificado mediante la Ley 14/2007, de 30 de noviembre), que se configura también como un órgano mixto entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales castellano-leonesas (art. 51 del Estatuto de Castilla y León).

Frente a esta configuración mixta, el Estatuto de Autonomía de Cataluña ha previsto, en cambio, un modelo completamente distinto, con la creación de un órgano específico de composición y representación exclusivamente local, el Consejo de Gobiernos Locales, formado únicamente por municipios y veguerías, y a través del cual se articula la participación de los gobiernos locales catalanes en las instituciones autonómicas¹⁶. En este caso, se habla de modelo monista.

La principal consecuencia de decantarse por el modelo mixto o dualista consiste en que el órgano de relación toma un cariz más cooperativo que participativo, concibiendo a dichos órganos más como un instrumento de colaboración entre instituciones autonómicas e instituciones locales, que como un eficaz mecanismo de participación de los entes locales en los procesos decisivos autonómicos, puesto que, como veremos más adelante, la eficacia de esta participación queda ya fuertemente condicionada por la composición del órgano¹⁷.

2.2. La preterición estatutaria de los entes locales no municipales

En segundo lugar, debemos destacar que el Estatuto andaluz, al regular quiénes deben ser los representantes locales en el nuevo órgano de relación, se refiere únicamente a los entes locales municipales, mencionando en exclusiva

¹⁶ Esta misma configuración es la prevista también en el artículo 79 de la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuya tramitación en la VIII Legislatura se ha dado por concluida, dándose traslado de la misma al próximo Congreso.

¹⁷ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: "Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía", *op. cit.*, págs. 76-77.

a los “Ayuntamientos andaluces”. Lo que, a nuestro entender, implica la preterición de la participación del resto de posibles entes locales en el órgano.

Esta restricción, en principio, se justificaría por el carácter instrumental que el nuevo Estatuto atribuye a los demás posibles entes locales en Andalucía, concibiendo solo al municipio como la “entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma” (art. 96.1 EAAnd). En este sentido, las provincias, las comarcas y las demás entidades locales previstas en el texto estatutario se definen precisamente por su carácter derivado, configurándose todas ellas como entes de segundo grado, formados precisamente por la agrupación de municipios, por lo que podríamos considerar que su efectiva representación en el nuevo órgano de relación se articularía correctamente a través de los municipios.

No obstante, esta opción estatutaria desconoce, en cierta medida, la especial posición institucional de la provincia en nuestro sistema de gobierno y administración local, así como el hecho que ésta puede aportar una visión colectiva del territorio conciliadora de una visión municipal demasiado fragmentada. Al mismo tiempo, hay que tener presente que, a diferencia de lo que sucede con las comarcas (art. 97 EAAnd), el Estatuto configura a la provincia como un ente necesario de la organización territorial andaluza (art. 89.1 EAAnd). Por lo que, como señala RUIZ-RICO RUIZ, “no se entienden muy bien las razones que han llevado a eliminar de este órgano mixto la representación provincial, cuando una parte importante de los conflictos que se han planteado, y que han llegado incluso ante la jurisdicción constitucional, se han producido por una legislación autonómica invasora o poco garantista de la autonomía provincial”¹⁸. Posiblemente, en esta cuestión, haya pesado más el mayor relieve político de los Ayuntamientos en la realidad local andaluza.

Asimismo, podemos señalar que la opción elegida en Andalucía contrasta con la que, mayoritariamente, se ha tomado en otros estatutos de autonomía reformados recientemente. Por ejemplo, si nos remitimos al Consejo de Gobiernos Locales catalán observamos que, como mencionábamos anteriormente, la representación local se articula mediante la participación de los municipios y de las veguerías (art. 85 EAC). Por su parte, el Estatuto de Castilla y León utiliza incluso una terminología más amplia, refiriéndose a las “corporaciones locales” (art. 51.1), que podría englobar no solo a municipios y provincias, sino también a cualquier otro tipo de ente local existente en dicha Co-

¹⁸ *Cfr.* RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: “Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía”, *op. cit.*, pág. 77.

munidad Autónoma. Por su parte, los Estatutos de Autonomía valenciano y aragonés se remiten a las asociaciones representativas de los entes locales.

2.3. Ámbito funcional del nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos

El siguiente parámetro en que queremos detenernos es el relativo a las funciones que, según el nuevo Estatuto andaluz, deberá desarrollar el órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, partiendo de su configuración estatutaria como “ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional”, y que deberá ser consultado, además, en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales (art. 95 EAAnd).

De este modo, podemos diferenciar ya un doble ámbito de actuación de dicho órgano. En primer lugar, su consideración como un mecanismo de cooperación institucional entre la Junta de Andalucía y la Administración municipal y, en segundo lugar, como un órgano de carácter consultivo en determinados procedimientos normativos autonómicos.

2.3.1. El órgano de relación como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional

Como ha señalado en repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional, el principio de colaboración interadministrativa es un principio básico de nuestro modelo de organización territorial del Estado, correspondiendo al legislador establecer las fórmulas y cauces de relación entre las distintas entidades públicas, al efecto de lograr la coherencia de su actuación, desde la lógica de los principios de racionalidad y eficacia, contribuyendo a corregir las disfunciones propias de nuestro sistema constitucional de distribución de competencias¹⁹.

¹⁹ Sobre el principio de colaboración, entre muchas otras, puede verse la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 214/1989, de 21 de diciembre (F.J. 20º). Asimismo, en el ámbito doctrinal, podemos citar, entre otros CARBALLEIRA RIBERA, María Teresa: “La cooperación interadministrativa en la LBRL”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 257, 1993, págs. 49 y 51–54; CLIMENT BARBERÁ, Juan: “La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.): *Tratado de Derecho municipal I*, (2ª edición), Ed. Thomson–Civitas, Madrid, 2003, pág. 380; RIVERO YSERN, José Luis: “El principio de colaboración en la esfera local”, en CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Carmen (Coord.): *Desarrollo del principio de colaboración en el Estado de las Autonomías*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004, págs. 254–255; RIVERO YSERN, José Luis: “La coopera-

Desde esta perspectiva, el nuevo órgano de relación puede conceptuarse como un instrumento jurídico para atender al cumplimiento del mencionado principio de colaboración. Así, el Estatuto estaría previendo ya una forma concreta de cooperación entre los entes municipales andaluces y la Administración autonómica.

Tradicionalmente, y sobre la base del artículo 58 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), esta función de cooperación se había venido desarrollando mediante la creación de órganos específicos de cooperación interadministrativa, de composición mixta, cuya finalidad era fundamentalmente servir de foros de encuentro y deliberación sobre asuntos de interés común. En el caso de la Comunidad Autónoma Andaluza, esta cooperación se ha articulado a través de dos órganos distintos: en primer lugar, el Consejo Andaluz de Provincias, cuyo régimen jurídico legal se establece en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y que se define como el órgano permanente de coordinación y colaboración, así como deliberación y acuerdo entre la Administración autonómica y las Diputaciones Provinciales de Andalucía²⁰; y, en segundo lugar, mediante el Consejo Andaluz de Municipios, creado por la Ley 3/1988, de 3 de mayo²¹, y que, en términos muy similares al anterior, se configura como el órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Comunidad Autónoma y los municipios comprendidos en su territorio.

Posteriormente, en el año 2005, se acordó, mediante la firma del correspondiente convenio entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias²², la creación de un tercer instrumento de coopera-

ción interadministrativa local”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 46, 2002, págs. 60 y sigs.; RIVERO YSERN, José Luis: “La cooperación interadministrativa local”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario 2 (volumen I) *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía: Desarrollo de las competencias autonómicas*, 2003, págs. 63 y sigs.

²⁰ A pesar de que la regulación del Consejo Andaluz de Provincias se prevé en la mencionada Ley 11/1987, de 26 de diciembre, la creación de este órgano se produjo mediante el Decreto 127/1982, de 13 de octubre. Su régimen jurídico reglamentario se estableció por Decreto 242/1988, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Provincias.

²¹ Desarrollada por Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios.

²² Este convenio, de 14 de junio de 2005, se encuentra publicado en Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 143, de 25 de julio de 2005, conforme a Orden de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía de 4 de julio de 2005.

ción institucional, la llamada Mesa de Concertación Local, con funciones de estudio y propuesta de las actuaciones a llevar a cabo en orden al desarrollo de una más directa implicación competencial de los municipios en todos los asuntos que por razón de proximidad pudiesen desarrollar con más eficacia en interés de sus vecinos.

Pues bien, sin perjuicio de la existencia de estos órganos, la validez y vigencia de los cuales no queda afectada por la regulación estatutaria, y tal como decíamos anteriormente, la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía ha reformulado el conjunto del sistema de relaciones institucionales entre las instancias autonómicas y los entes locales, atribuyendo con carácter permanente la función de diálogo y colaboración institucional al nuevo órgano de relación previsto en el artículo 95 del Estatuto. Con ello se pretende formalizar un mecanismo eficaz de interlocución, con un alcance no meramente administrativo sino también político²³, entre las diferentes instituciones existentes en Andalucía. Ello, a nuestro entender, debe contribuir especialmente a un ejercicio más eficaz de las competencias reconocidas a las distintas entidades públicas en que se organiza territorialmente la Comunidad Autónoma Andaluza, a la vez que constituye el marco adecuado que permita reflexionar conjuntamente sobre aquellos asuntos que puedan redundar en el fortalecimiento del sistema de gobierno y administración local en Andalucía.

2.3.2. El órgano de relación como mecanismo de participación local en los procesos decisivos autonómicos

En segundo lugar, como avanzábamos anteriormente, el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía no solo atribuye al nuevo órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos una función de colaboración institucional, sino que le dota también de una función participativa en determinados procedimientos normativos autonómicos, al establecer que éste “será consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales”.

²³ La propia mención del artículo 95 del Estatuto a la “Junta de Andalucía”, y no solamente a su Administración, nos permite sustentar esta interpretación. Más teniendo en cuenta que el artículo 99.1 del texto estatutario prevé que “la Junta de Andalucía es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de la Comunidad Autónoma. La Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno”. Al respecto, *vid.* GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: *Manual básico de Derecho Administrativo*, (4ª edición), Ed. Tecnos, Madrid, 2007, pág. 65.

En este sentido, el nuevo órgano de relación se configura como un instrumento de carácter consultivo a través del cual se articularía la intervención de los entes locales, singularmente los municipios, en aquellas decisiones autonómicas que puedan afectarles. El Estatuto andaluz no fija los efectos que deben acompañar dicha intervención, sino que se limita a prever, con carácter obligatorio, esta función para el nuevo órgano, de modo que el legislador ordinario autonómico al crearlo debe, como mínimo, reconocerle esta función consultiva.

Asimismo, el artículo 95 del Estatuto define con carácter general cuáles son los ámbitos normativos en los que debe desarrollarse esta participación local, circunscribiéndolos a dos supuestos: por un lado, la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y, por otro, los planes. En ambos casos se condiciona dicha participación a que la norma en cuestión afecte de forma específica a las corporaciones locales.

Esta matización final es importante, pues establece un límite previo a las posibilidades de actuación de dicho órgano. Así, no cualquier procedimiento normativo autonómico será objeto de consulta al nuevo órgano de relación, sino únicamente aquellos que tengan una especial incidencia sobre las corporaciones locales. Ello, a nuestro entender, implica la necesidad de realizar una doble valoración: en primer lugar, será preciso determinar si la norma autonómica incide en los diferentes ámbitos de actuación propios de las corporaciones locales en Andalucía y, en segundo lugar, la valoración de la intensidad de esta afectación, teniendo en cuenta que el Estatuto exige un grado de afectación determinado, no siendo suficiente una mera afectación indirecta para justificar la intervención del nuevo órgano de relación.

Por lo que respecta a la definición estatutaria del ámbito de actuación del órgano de relación entre la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos, debemos señalar también que, a diferencia de lo que habitualmente sucede con los órganos de cooperación interadministrativa existentes en nuestro ordenamiento, éste no se limita únicamente a las decisiones del ejecutivo autonómico sino que también prevé su intervención en el procedimiento legislativo autonómico, abriendo, por tanto, la participación local en los procedimientos legislativos que se tramitan en el Parlamento andaluz. Y ésta es, a nuestro entender, la principal novedad de este órgano y por la cual puede adquirir su mayor relevancia.

En un sistema caracterizado por la reserva al legislador del desarrollo del régimen local, el nuevo órgano de relación puede concebirse como un meca-

nismo procedimental preventivo que permita trasladar a la normativa legal autonómica las legítimas aspiraciones de los entes locales, advirtiendo, con carácter previo a su definitiva aprobación, de aquellos aspectos que pueden incidir negativamente o vulnerar la autonomía local estatutariamente reconocida, contribuyendo, igualmente, a garantizarles un ámbito propio de actuación. Al mismo tiempo, la obtención por el Parlamento, a través de la consulta directa al órgano de relación, de nueva información especializada y una nueva valoración crítica sobre las cuestiones objeto de regulación legal, contribuyen, sin duda, a mejorar el ejercicio de la actividad legislativa.

Finalmente, el Estatuto reconoce también la participación del nuevo órgano de relación en la actividad normativa de la Administración autonómica. Sin embargo, en este ámbito, la intervención se limita estatutariamente a la actividad planificadora, sin que se prevea mención alguna a otras posibles disposiciones normativas aprobadas por el Gobierno andaluz.

Aunque pueda no entenderse bien que los reglamentos autonómicos hayan sido excluidos del ámbito de consulta del órgano de relación, puesto que, obviamente, también las normas reglamentarias autonómicas pueden incidir sobre los intereses locales, y afectar a la autonomía local²⁴, a nuestro entender hay dos argumentos que permiten, en cierta medida, justificar dicha exclusión.

En primer lugar, y partiendo de la composición mixta que el Estatuto impone al nuevo órgano de relación, que supone, necesariamente, que estará compuesto tanto por representantes de la Junta de Andalucía como de los gobiernos municipales andaluces, la obligación de someter a consulta del nuevo órgano de relación también los proyectos normativos elaborados por la propia Administración autonómica podría carecer completamente de sentido, resultando repetitiva e ineficaz, puesto que se impondría a los mismos representantes autonómicos que han elaborado la norma la obligación de autoconsultarse y solicitar un dictamen o informe a un órgano del cual forman parte. De modo que, difícilmente, la valoración expresada por este órgano de relación podría ser muy distinta a la plasmada ya en el proyecto normativo en cuestión.

Y, segundo lugar, dicha exclusión podría justificarse también por las mayores posibilidades de reacción que la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa atribuye a los entes locales frente a las normas regla-

²⁴ RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo José: "Las entidades locales en la proposición de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía", *op. cit.*, pág. 77.

mentarias que afecten a su autonomía. Aún así, si bien es cierto que los recursos jurisdiccionales de los entes locales frente a las normas reglamentarias que afecten a su autonomía son sensiblemente más amplios que los previstos en el caso de las normas con rango de ley²⁵, en nuestra opinión, el recurso a los mecanismos jurisdiccionales, que supone al fin y al cabo admitir la institucionalización del conflicto, siempre debe dejarse como última alternativa, debiéndose favorecer principalmente la previsión de técnicas o mecanismos que permitan una solución consensuada a las distintas problemáticas, asegurando un ejercicio racional de las competencias y funciones atribuidas a las diferentes entidades públicas²⁶.

III. LA NUEVA LEY 20/2007, DE 17 DE DICIEMBRE, REGULADORA DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL

Una vez hechas las anteriores consideraciones, debemos pasar ahora a examinar el concreto régimen jurídico del nuevo Consejo Andaluz de Concertación Local, a partir de la aprobación de la Ley andaluza 20/2007, de 17 de diciembre. No obstante, en primer lugar, conviene hacer una reflexión general sobre el contexto normativo e institucional en el que se crea esta nueva figura.

²⁵ En este sentido, debemos recordar que el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, atribuye legitimación activa a las entidades locales territoriales para impugnar ante este orden jurisdiccional los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía.

En el caso de normas con rango de ley, tanto estatales como autonómicas, la impugnación por parte de los entes locales se articula a través del llamado conflicto en defensa de la autonomía local, regulado por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Sin embargo, son muchos los autores que han destacado la excesiva rigidez y complejidad de este recurso jurisdiccional, especialmente en lo que a su legitimación activa se refiere, lo que confiere a este mecanismo una operatividad mucho menor. Sobre el conflicto en defensa de la autonomía local, pueden verse, entre otros, CABELLO FERNÁNDEZ, María Dolores: *El conflicto en defensa de la autonomía local*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2003; CLAVERO ARÉVALO, Manuel Francisco: "La garantía constitucional contra las leyes que vulneran la autonomía local", en *Revista de Estudios de la Administración Local. Homenaje a Sebastián Martín-Retortillo*, núm. 291, 2003, págs. 283-301; FONT I LLOVET, Tomás: "La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectivas de cambio", en FONT I LLOVET, Tomás (Dir.): *Anuario del Gobierno Local 1998*, Diputación de Barcelona -Ed. Marcial Pons- Instituto de Derecho Público, Madrid, 1999, pág. 48.

²⁶ En este sentido, deben destacarse las consideraciones del profesor LÓPEZ GONZÁLEZ, para quien este nuevo órgano, precisamente, podría ser un buen instrumento para reducir la alta conflictividad jurisdiccional a que se ven sometidas las Administraciones locales y autonómica andaluzas. Cfr. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Ignacio: "Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos", *op. cit.*, págs. 15-16.

1. El Consejo Andaluz de Concertación Local como sucesor de los Consejos Andaluces de Provincias y Municipios y de la Mesa Andaluza de Concertación Local

La LCACL sitúa como antecedentes más directos del Consejo Andaluz de Concertación Local los órganos de relación entre la Junta de Andalucía y las entidades locales andaluzas preexistentes a la promulgación de esta Ley y a los que antes hacíamos referencia. En particular, el último párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley afirma expresamente que ésta “pretende, frente a la regulación anterior, refundir en un único Consejo los actuales Consejo Andaluz de Municipios y Consejo Andaluz de Provincias, así como la Mesa de Concertación Local”.

Por tanto, la LCACL se expresa con claridad en este punto, no oculta en ningún momento que el nuevo órgano viene a suceder a los que ya cumplían en Andalucía funciones de relación con las entidades locales, asumiendo, como señala el mismo párrafo de la Exposición de Motivos, las competencias que ya tenían estos otros órganos.

A mayor abundamiento, debe reseñarse que la Disposición adicional primera de la nueva Ley establece en su primer párrafo que “las referencias al Consejo Andaluz de Municipios o al Consejo Andaluz de Provincias, contenidas en las normas, deberán entenderse efectuadas al Consejo Andaluz de Concertación Local”. Y, en relación a la Mesa de Concertación Local, se afirma, en la Disposición adicional segunda de la Ley, que una vez constituidos el Consejo Andaluz de Concertación Local y su Comisión Permanente, quedará extinguida.

Finalmente, sin perjuicio del régimen transitorio regulado en la propia Ley, se derogan expresamente las normas que contenían hasta ahora el régimen jurídico de los órganos que se refunden en el Consejo Andaluz de Concertación Local, a excepción de la Mesa de Concertación Local, cuyo régimen no se encontraba en norma aprobada por la Comunidad Autónoma, sino en convenio firmado entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Partiendo de este planteamiento general, y teniendo en cuenta que el nuevo órgano va a ocupar el lugar de los que hasta ahora venían funcionando, se nos plantea la duda de si realmente era necesaria la previsión estatutaria de esta nueva figura, más cuando ésta se expresa en términos tan amplios como los del artículo 95 del Estatuto Andaluz. Como señalábamos, la potestad

para crear órganos de cooperación institucional entre las entidades locales y la administración autonómica ha sido ampliamente reconocida por el ordenamiento jurídico, por lo que su previsión en el Estatuto no vendría a ser sino una mera reordenación de la organización interna de la Junta de Andalucía, pero que aportaría muy poco a la función de garantía de la autonomía local que, a nuestro entender, debe impulsar la creación de esta nueva institución.

El legislador autonómico andaluz parece ser consciente de esta cuestión, y, por ello, se ve obligado a justificar la creación del nuevo órgano en algo más que el mandato estatutario, sabedor de que con ésta deberá aportar alguna novedad. Así, en la Exposición de Motivos de la LCACL se afirma que la Ley es la consecuencia de la necesidad de modernizar en gran parte el sistema de funcionamiento y elaboración de los dictámenes de las consultas formuladas a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias, así como al hecho de “se ha venido demandando por los distintos grupos parlamentarios la creación de un órgano paritario que sea un instrumento permanente de diálogo y concertación entre la Administración local y la autonómica”.

De modo que con el nuevo órgano, se pretende no sólo la refundición de los órganos existentes, sino que se busca también dotar al sistema de relaciones entre la Junta de Andalucía y los entes locales de una mayor eficacia, atribuyendo una composición y funcionamiento determinados al Consejo Andaluz de Concertación Local, revisándose el procedimiento de emisión de los informes y constituyendo en su interior una Comisión Permanente.

2. El régimen jurídico legal del Consejo Andaluz de Concertación local

La LCACL ha sido una de las primeras leyes que el Parlamento andaluz ha aprobado en cumplimiento de los mandatos estatutarios, teniendo muy reciente la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Ha habido cierta prisa, o, si se prefiere, rapidez y prontitud, en diseñar el régimen jurídico que permita poner en funcionamiento el nuevo órgano, hasta el punto de que la Ley se ha tramitado por el procedimiento de urgencia²⁷.

El hecho de que se trate de una de las leyes con las que el Parlamento andaluz ha cerrado su VII Legislatura, ante la proximidad de las elecciones au-

²⁷ Según nos consta por el Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 719, de 13 de septiembre de 2007, en el que se publica el proyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local.

tonómicas convocadas para el 9 de marzo de 2008, posiblemente explique en gran parte esta urgencia, que no creemos justificada, si de verdad el tema abordado por la Ley se estimase importante, en cuyo caso hubiera requerido de una mayor reflexión y elaboración, en orden a intentar hacer algo distinto a lo ya existente.

Procedemos, a continuación, a comentar el referido texto legal, extrayendo del mismo distintas consideraciones, conforme a las impresiones que resultan de un primer análisis de la nueva Ley. Se ha optado por el método de hacer varios apartados, esencialmente en función de los principales aspectos regulados en la Ley, a través de los cuales iremos diseccionando el contenido de aquellos aspectos de su articulado que nos parecen más relevantes.

2.1. Naturaleza

El artículo 1 de la Ley dispone que el Consejo Andaluz de Concertación Local es el “órgano para la relación, colaboración y coordinación entre la Administración de la Junta de Andalucía y las Entidades Locales andaluzas”. Este precepto obedece a la configuración estatutaria del Consejo Andaluz de Concertación Local como órgano de relación, para la realización del principio constitucional de colaboración.

Sin embargo, el artículo restringe esta colaboración al ámbito de las relaciones interadministrativas, puesto que habla de “Administración de la Junta de Andalucía”. No hay aquí una referencia genérica a las instituciones autonómicas, como la que entendemos que existe en el Estatuto, que toma como elemento de relación a la “Junta de Andalucía”, no limitándose a su Administración. Esto no quiere decir que la Ley no tenga en cuenta la relación de la esfera local con otras instituciones autonómicas, especialmente con el Parlamento andaluz. Como veremos, algo de esto hay en las funciones que se atribuyen al Consejo. Pero, sin duda, la restricción que hace ya de partida, en su artículo 1, implica una elección, la de concebir el Consejo, principalmente, como cauce de relación meramente interadministrativa.

La Ley no engaña a este respecto. Basta hacer una lectura de su Exposición de Motivos para convencerse de que éste ha sido el camino elegido, las referencias son evidentes, siempre se hacen a las relaciones interadministrativas. Las remisiones de ésta a otros artículos como apoyo legal van también en esta dirección, ya se trate del artículo 89.2 del Estatuto, relativo a los principios a los que han de ajustarse las relaciones entre la Administración autonómica y las Administraciones locales, ya de los artículos 55 y 58 de la LBRL. Sólo cuan-

do se cita el artículo 95 del Estatuto se utiliza la expresión “Junta de Andalucía”, sin referirla a su Administración, pero esto se debe, claramente, a que está tomando la referencia literalmente del texto estatutario.

Por otra parte, el artículo 2.1 lo define como “órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo, de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería competente en materia de Administración Local”. La adscripción del Consejo Andaluz de Concertación Local a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía²⁸, y su definición como órgano deliberante y consultivo, es bastante reveladora de la naturaleza del órgano. El hecho de que la Exposición de Motivos de la Ley se apoye en el artículo 58 LBRL nos pone directamente, no ya sobre la pista, sino ante la evidencia, de que lo que la Ley ha querido crear es un órgano de colaboración interadministrativa de los previstos en el artículo 58.1 LBRL. Para esto, nos parece, no hacía falta el Estatuto de Autonomía.

Si algo justifica, por tanto, la regulación estatutaria de este nuevo órgano, y su posterior creación legal, es su concepción como mecanismo de participación local en los procesos decisorios autonómicos y muy especialmente en los procedimientos legislativos. Esto, efectivamente, podrá realizarse desde la naturaleza consultiva del Consejo, referida en el citado artículo 2.1 de la LCACL, y en atención a las previsiones estatutarias sobre los ámbitos en los que ha de ser consultado. La participación local en las decisiones normativas de la Administración autonómica ya estaba prevista por la normativa anterior²⁹. Por tanto, en nuestra opinión, la principal novedad con respecto al régimen jurídico preexistente, está en configurar este órgano como vía de relación entre los Gobiernos locales y el Parlamento andaluz, mediante la consulta al mismo en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales. Sin embargo, como tendremos ocasión de comprobar en los epígrafes relativos a la composición y funciones del Consejo, la configuración legal final de éste ha diluido en gran medida la sustantividad de esta posibilidad.

²⁸ La Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía es el departamento competente en materia de Administración Local en esta Comunidad, conforme al artículo 1 del Decreto 199/2004, de 11 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

²⁹ Con respecto al Consejo Andaluz de Provincias dicha previsión se contiene en el artículo 44 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio. En relación al Consejo Andaluz de Municipios, en el artículo 4 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

2.2. Composición

El artículo 5.1 de la LCACL regula la composición de este órgano, estableciendo que “tendrá una composición paritaria y presencia equilibrada de hombres y mujeres³⁰, con representantes de la Administración de la Junta de Andalucía y de la Administración Local”. De esta forma, se responde al modelo mixto o dualista previsto por el Estatuto, integrando tanto a representantes de la Administración local como de la Administración autonómica.

Este modelo de composición mixta, que puede ser positivo desde el punto de vista de la concepción del Consejo como órgano de colaboración, y que viene a significar una línea de sucesión con respecto al régimen jurídico anterior, incide negativamente sobre la naturaleza de éste como órgano consultivo, diluyendo el carácter representativo local.

En efecto, la presencia en el Consejo Andaluz de Concertación Local de representantes locales y autonómicos por igual, así como el sistema de adopción de acuerdos previsto en la Ley, que atribuye al Presidente el voto de calidad en caso de empate (artículo 11 LCACL), correspondiendo, en todo caso, la presidencia al Consejero correspondiente en materia de Administración Local (artículo 6.1 LCACL), implica que la representación local resultará ciertamente condicionada por la autonómica, puesto que la posición minoritaria de aquélla permite a los representantes autonómicos estar siempre en situación de imponer su definitivo parecer³¹.

En nuestra opinión, ello repercute claramente en las posibilidades de concebir al Consejo Andaluz de Concertación Local como un auténtico mecanismo de refuerzo o garantía positiva de la autonomía de los entes locales andaluces porque, como decíamos, la participación local queda, ya desde el inicio, mediatizada por la representación autonómica que la complementa.

³⁰ Conforme al artículo 11.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, según el cual “en la composición de los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía deberá respetarse la representación equilibrada de mujeres y hombres”.

³¹ Al respecto, *vid.* MEDINA ALCOZ, Luis y DÍEZ SASTRE, Silvia: “La participación de la Villa de Madrid en los procedimientos normativos estatales, autonómicos y europeos”, en PAREJO ALFONSO, Luciano, BRAVO RIVERA, Juan y PRIETO ROMERO, Cayetano (Coord.): *Estudios sobre la Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid*, Ed. Bosch, Madrid, 2006, pág. 383; VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 62–63.

Es cierto que esta solución viene condicionada de forma evidente por la regulación prevista en el Estatuto, que, en lo que a la composición se refiere, no deja un amplio margen de actuación al legislador ordinario. Aún así, si hubiese habido voluntad política para ello se hubieran podido plantear otras alternativas como, por ejemplo, atribuir la presidencia del Consejo a los representantes de los entes locales o prever una mayor representación local. Con ello no se habría vulnerado el Estatuto, que exige únicamente un órgano mixto con representantes de la Junta y de los Ayuntamientos, y, en cambio, se hubiera podido avanzar mucho más en su configuración como mecanismo de refuerzo de la garantía de la autonomía local.

Esta falta de voluntad política para innovar la regulación se pone también de relieve en la forma de concretar la composición del Consejo Andaluz de Concertación Local relativa a la esfera local. En este caso, se ha optado por incorporar al órgano a representantes de la “asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”. Esta solución, responde al modo en que tradicionalmente en nuestro Derecho se ha atendido a la composición de los órganos de colaboración, ya sean estatales o autonómicos, con participación local y a la importancia que han venido adquiriendo estas asociaciones de carácter privado en los últimos años³². De hecho, ésta era la forma en que se atendía a la composición local del Consejo Andaluz de Municipios³³. Sin embargo, se ha apuntado también que este sistema puede arrojar dudas sobre su representatividad, al considerar que empobrece la representación de las distintas realidades de los entes locales en el territorio, pudiendo configurar, a la larga, unos profesionales de la participación que, si bien pueden representar correctamente a la asociación correspondiente, muy difícil-

³² Por lo que hace a la importancia de las mismas, *vid.* GALLARDO CASTILLO, María Jesús: “El incierto marco normativo de las asociaciones municipales: un problema pendiente de solución”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 14, 2006, págs. 1671 y 1675–1676; GALLARDO CASTILLO, María Jesús: “El asociacionismo municipal: la inutilidad de la reforma de la disposición adicional quinta y la urgente necesidad de su reforma”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 2, 2007, pág. 145; RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: *Las asociaciones de entidades locales en España*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2002; VILALTA REIXACH, Marc: “Nuevas formas de cooperación territorial: las organizaciones asociativas de entes locales”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 300–301, 2006, pág. 300.

³³ No era éste el caso del Consejo Andaluz de Provincias, cuya composición, desde la esfera local, se cubría directamente por los Presidentes de las ocho Diputaciones provinciales andaluzas, conforme al artículo 43.2 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio.

mente podrán representar a las colectividades territoriales a las que, formalmente, el Estatuto reconoce el derecho de participación³⁴.

Finalmente, debemos poner también de relieve el hecho que, por la vía de dar participación a las asociaciones representativas de entes locales existentes en Andalucía, se está ampliando el ámbito subjetivo previsto en el Estatuto. El artículo 5 de la LCACL al regular la representación de la Administración local incluye también la representación provincial, cuando, como veíamos, el artículo 95 del Estatuto se refiere única y exclusivamente a los Ayuntamientos andaluces. Por lo que, sin perjuicio de que la inclusión de las provincias en la regulación estatutaria de este órgano podía haber sido también favorable para conseguir una representación más completa y real del territorio, el hecho de que finalmente no la incluyese nos puede llevar a cuestionar seriamente la estatutoriedad de la regulación legal que sí que la admite.

2.3. Funciones

El artículo 3 del la LCACL contiene un listado enumerativo de las funciones que se atribuyen al Consejo Andaluz de Concertación Local. A efectos expositivos, podemos hacer una clasificación de estas funciones dividiéndolas en tres tipos distintos: funciones consultivas, funciones de iniciativa y propuesta y, finalmente, un grupo residual en el que se incluirían las demás funciones que se atribuyen al Consejo.

En primer lugar, como decíamos, se reconocen al Consejo Andaluz de Concertación Local funciones de tipo consultivo, la enumeración de las cuales se recoge en las letras a), b) y c) del listado del artículo 3 de la LCACL. De entre ellas, podríamos distinguir, a su vez, entre aquellas que implican la consulta al Consejo en procesos decisorios de la Administración andaluza, y aquellas que tienen por objeto la consulta del Parlamento andaluz.

Dentro de las primeras, se incluyen la función de “informar los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales reguladores de los distintos sectores de la acción pública que afecten al ámbito de competencias de las Entidades Locales”, en la letra a), y la de “informar facultativamente propuestas de carácter general y de planificación con especial incidencia en el ámbito

³⁴ En este sentido, *vid.* FONT I LLOVET, Tomàs: “Las competencias locales”, en FONT I LLOVET, Tomàs (Dir.): *Informe sobre el Gobierno Local*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 90. Igualmente, VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, pág. 154-155.

local, no incluidas en la letra anterior, cuando así se determine por el órgano competente”, en la letra b).

En nuestra opinión, con estos supuestos se está ampliando claramente el ámbito estatutario de consulta del Consejo en relación a las decisiones del ejecutivo autonómico, puesto que el Estatuto sólo hacía referencia a la actividad planificadora, sin mencionar de forma expresa los anteproyectos de ley del Gobierno andaluz, ni mucho menos sus reglamentos. Además, como sosteníamos anteriormente, el carácter mixto y paritario del Consejo Andaluz de Concertación Local podría haber justificado que se mantuviera en su régimen legal esta exclusión, puesto que, a nuestro entender, no tiene mucho sentido que los representantes de la Administración andaluza se autocuestionen sobre un proyecto normativo realizado por ellos mismos.

Lo que ocurre es que, en realidad, estas funciones ya estaban atribuidas a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias³⁵, y aquí se produce simplemente una sucesión en las competencias de éstos, al margen de las previsiones estatutarias.

En cuanto a los efectos de dicha función consultiva respecto de las instancias autonómicas, como decíamos al inicio de nuestra exposición, el Estatuto no establece de forma expresa cuál es la eficacia que debe reconocerse a la intervención del nuevo órgano de relación, limitándose a prever que éste “será consultado”.

Partiendo de esta declaración general, correspondería a la nueva Ley reguladora del Consejo Andaluz de Concertación Local proceder a fijar estos efectos, sin embargo, la regulación de la LCACL en este ámbito es ciertamente limitada. En este sentido, el artículo 2.2 de la Ley establece el carácter preceptivo de la consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local, si bien, posteriormente, el artículo 3 de la misma la circunscribe a los anteproyectos de ley y disposiciones generales que afecten al ámbito de competencias de las entidades locales [letra a) del artículo 3 LCACL] y a la tramitación parlamentaria de las disposiciones y planes que afecten de forma específica a las Corporaciones locales [letra c) del artículo 3 LCACL]. Siendo facultativa en los demás casos y, expresamente, en las propuestas de carácter general y de planificación con especial incidencia en el ámbito local que no estén incluidas en los supuestos anteriores.

³⁵ Artículo 44.a) de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 4.a) de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

La reiteración de la mención a los planes que se contiene en este precepto, creemos que se explica por la voluntad de diferenciar los planes aprobados por el Gobierno autonómico, respecto de los cuales la consulta es facultativa, cuando así se determine por el órgano competente; de aquellos planes que se tramitan también en el Parlamento de Andalucía, los cuales deberán someterse preceptivamente a consulta del Consejo [letra c) del artículo 3 LCACL]. Este último sería el caso, por ejemplo, de los Planes de Ordenación del Territorio, según el artículo 8.4 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía³⁶.

Por lo que se refiere a los efectos de la consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local, debemos añadir, además, que, según el artículo 2.2 de la LCACL, dicha consulta podrá tener también carácter preceptivo cuando así lo establezca otra disposición con rango de ley. De modo que se habilita al legislador ordinario para ampliar los supuestos en que el informe o consulta al Consejo Andaluz de Concertación Local deberá efectuarse con carácter necesario, la omisión de la cual constituiría un vicio del procedimiento normativo que podría dar lugar a su nulidad.

Al margen del carácter preceptivo, la Ley no prevé cuales son los efectos jurídicos que se reconocen al dictamen o informe del Consejo Andaluz de Concertación Local, especialmente en caso de que se exprese un dictamen o informe negativo al proyecto normativo sometido a su examen. Por lo que parece que este órgano va a limitarse a tener una incidencia, en su caso, meramente política, pero sin ninguna translación práctica en la esfera del procedimiento normativo autonómico. De modo que se nos pone nuevamente de relieve el carácter extremadamente limitado con que se ha concebido legalmente este órgano³⁷.

³⁶ En el caso andaluz, esta previsión tiene bastante sentido si se tiene en cuenta los resultados a los que ha dado lugar la falta de una auténtica participación material de los entes locales en el procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. Asimismo, hay que señalar que la ratificación parlamentaria deja intacta la naturaleza de norma reglamentaria de los Planes de Ordenación del Territorio. Sobre esto último, *vid.* PÉREZ DE ANDRÉS, Antonio Alfonso: *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Instituto Universitario de Derecho Público García Oviedo – Ed. MARCIAL PONS, Madrid, 1998, págs. 550–551.

³⁷ Sobre la eficacia jurídica que puede reconocerse a los órganos de participación local, *vid.* VILALTA REIXACH, Marc: *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 184–197 y 206–212.

No obstante hay una excepción muy notable, porque el artículo 2.2 de la LCACL habilita también al legislador para establecer el carácter vinculante de los dictámenes emitidos por el Consejo Andaluz de Concertación Local. Mediante el reconocimiento de este carácter vinculante se estarían atribuyendo al Consejo unas potestades decisorias propias que van mucho más allá de las reconocidas a los órganos consultivos, pudiendo llegar a ser titular de un derecho de veto sobre las distintas iniciativas normativas autonómicas que se le presentasen. Y es precisamente en esta última afirmación dónde se nos plantea una nueva duda, en relación a la compatibilidad de este hipotético derecho de veto respecto de la potestad legislativa que el Estatuto de Autonomía atribuye en exclusiva al Parlamento andaluz (art. 106.1 y 108 EAAAnd).

Como ya hemos señalado, es precisamente en la consulta al Consejo de la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas donde se encuentra la principal novedad establecida por la Ley, con respecto al régimen jurídico anterior. En este aspecto, consecuencia directa del desarrollo estatutario, se da pie a una vía de participación orgánica local en las decisiones del Parlamento andaluz inédita hasta ahora en Andalucía.

Sin embargo, aquí nos aparece nuevamente la desconfianza del legislador hacia el nuevo Consejo Andaluz de Concertación Local a la que venimos haciendo referencia, por cuanto en el último inciso del apartado c) del artículo 3 de la LCACL, junto con la participación del Consejo en el procedimiento legislativo autonómico, se deja a salvo “la consulta que, a los mismos efectos, debe hacerse a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”, sin tener presente que el Consejo se nutre, precisamente, de los representantes designados por dicha asociación. Por lo que, en este caso, tampoco se entiende qué elementos de valoración específicos, al margen del Consejo Andaluz de Concertación Local puede aportar esta nueva fase de consulta.

El segundo grupo de funciones son las que hemos dado en llamar funciones de iniciativa y propuesta, y se recogen en las letras d) a i) del artículo 3 de la Ley. El Consejo tiene aquí la posibilidad de formular propuestas e iniciativas en relación a asuntos de muy diversa índole (transferencia y delegación de competencias a las entidades locales, obras y servicios públicos, financiación local, asistencia técnica a los entes locales, etc...), pero con incidencia, en cualquier caso, sobre la colaboración entre Administración autonómica y Administraciones locales. Por tanto, mediante esta función lo que se pretende es dar cumplimiento al mandato estatutario de que el Consejo funcione “como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional”, acorde a su

naturaleza de órgano de colaboración entre Administraciones Públicas. Hay en este grupo de funciones una visible sucesión con respecto a las que ya tenían atribuidas los Consejos andaluces de Municipios y Provincias y la Mesa de Concertación Local³⁸.

Sin embargo, dentro del listado de funciones de iniciativa y propuesta debe destacarse que no se han incluido funciones de designación de los representantes locales en aquellas instituciones autonómicas andaluzas que pueden tener incidencia sobre los entes locales. Éstas funciones se excluyen expresamente del ámbito de competencia del Consejo por el segundo párrafo de la Disposición adicional primera de la LCACL, donde se dice que las referencias que se hagan en las normas al Consejo Andaluz de Municipios o al Consejo Andaluz de Provincias, cuando se refieran “a la designación de representantes de gobiernos locales en organismos públicos u órganos consultivos, se entenderán hechas a la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”.

Esta exclusión se justifica por la dificultad de conceptuar al Consejo Andaluz de Concertación Local como un verdadero mecanismo de representación de los intereses locales, principalmente por su consideración de órgano de carácter mixto. Ello contrasta con el modelo catalán de representación local en las instancias autonómicas, en que dicha posibilidad para designar a los representantes locales parece haber sido admitida con normalidad. Así, por ejemplo, el artículo 2.2 del Proyecto de Ley reguladora del Consejo de Garantías Estatutarias, actualmente en tramitación en el Parlamento catalán, prevé que uno de sus miembros será designado a partir de una terna de tres personas propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales³⁹.

³⁸ Artículos 44 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 4 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios. Cláusula tercera del Convenio de 14 de junio de 2005 entre la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias para la Creación de la Mesa de Concertación Local.

³⁹ Proyecto de Ley publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núm. 78, de 5 de junio de 2007.

Según el artículo 76 del EAC, el Consejo de Garantías Estatutarias se configura como la institución de la Generalidad que debe velar por la adecuación al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la Constitución de las disposiciones aprobadas por la Generalidad, correspondiéndole también, entre otras funciones, dictaminar sobre la adecuación de los proyectos y proposiciones de ley, así como los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno respecto de la autonomía local.

El último grupo de funciones atribuidas por la Ley a este órgano se comprenden en los apartados j) y k) del artículo 3. La primera función, letra j), se inserta en el marco de las relaciones con el Ejecutivo autonómico, y consiste en “recibir información de los acuerdos del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía mediante los que se solicite del Consejo de Ministros la disolución de los órganos de las Corporaciones Locales en los supuestos de gestión gravemente dañosa para los intereses generales”. La segunda, letra k), implica a las relaciones con el Legislativo autonómico, y atribuye al Consejo la función de “emitir su parecer con carácter previo a la declaración que, por razones de interés público debidamente justificadas, efectúe el Parlamento de Andalucía de la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegación de competencias en las Diputaciones Provinciales”. Se trata, en cualquier caso, de funciones que ya estaban atribuidas a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias, a los que se sucede en este cometido⁴⁰.

Por último, la Ley contiene una cláusula en la letra l) del artículo 3, que permite dejar abierta la posibilidad de atribuir otras funciones al Consejo, “mediante norma autonómica con rango legal”. Esto es, si bien el listado de funciones del Consejo no es cerrado, y tiene carácter abierto, la atribución de futuras funciones al mismo habrá de hacerse necesariamente mediante ley del Parlamento andaluz. En este sentido, y teniendo presente que el Consejo Andaluz de Concertación Local constituye una forma de intervención de los entes locales en el ejercicio de unas competencias que no les son propias, puesto que se desarrollan en el marco del procedimiento normativo autonómico, difícilmente el Parlamento andaluz y el Gobierno de la Junta de Andalucía aceptarán una mayor autolimitación de sus funciones, reconociendo al Consejo nuevas funciones, diferentes de las específicamente derivadas del texto estatutario y de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre.

2.4. Organización y funcionamiento

El artículo 4.1 de la LCACL dispone que el Consejo se regirá, en lo que se refiere a su organización, funcionamiento y régimen interior, por la propia Ley de creación, por las normas de desarrollo de ésta y disposiciones que le sean de aplicación. Al mismo tiempo, se reconoce un cierto margen de autonomía a este órgano, señalando que, al tratarse de un órgano colegiado, podrá

⁴⁰ Artículos 44.g) de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 4.f) de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

establecer sus propias normas de funcionamiento. Sin embargo, en este caso, la regulación es también peculiar porque impone necesariamente que estas normas de funcionamiento sean aprobadas con el voto favorable de la mayoría simple de los miembros de cada una de las partes representadas en el Consejo.

En todo aquello no previsto por las normas anteriores, el artículo 4.2 de la Ley remite a las normas establecidas para los órganos colegiados de la Administración de la Junta de Andalucía, que se aplicarán con carácter supletorio⁴¹.

Como órgano colegiado que es, la organización del Consejo contará con Presidente y Vicepresidente, recayendo la Presidencia en la persona titular de la Consejería competente en materia de Administración Local, y la Vicepresidencia en la persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, *ex* artículos 6.1 y 7.1 LCACL. También habrá un Secretario, ejerciendo “la Secretaría, con voz pero sin voto, una persona funcionaria, adscrita a la Dirección General competente en materia de Administración local, con nivel orgánico de jefatura de servicio, designada por su titular”, según el artículo 5.3 de la LCACL.

Queremos destacar, porque así lo hace la propia Ley desde la Exposición de Motivos, que el Consejo Andaluz de Concertación Local tendrá una Comisión Permanente, integrada por la persona titular de la Dirección General competente en materia de Administración local y por la persona titular de la Secretaría de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación, así como por aquellos miembros del Consejo que se establezcan mediante acuerdo del mismo, *ex* artículo 8.3 de la LCACL⁴².

Las funciones propias de la mencionada Comisión Permanente se circunscriben en el ámbito de la función consultiva del Consejo Andaluz de Concertación Local, correspondiéndole elevar al Consejo las propuestas de informe en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales y de planificación en los que dicho informe sea preceptivo, asesorándolo en el cumplimiento de las funciones asignadas. También le corresponderá elevar al Con-

⁴¹ Artículos 88 a 96 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

⁴² Aunque, ciertamente, la novedad es relativa, puesto que la normativa reguladora del Consejo Andaluz de Municipios ya contenía la previsión de órganos permanentes. Nos referimos a las Comisiones permanentes del artículo 7.1 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios.

sejo las propuestas de informe en los casos en que éste se emita en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes (art. 8.1 LCACL).

El artículo 8.2 de la Ley también prevé la posibilidad de que la Comisión Permanente ejerza las funciones que le delegue el Consejo, cuando así lo estime conveniente, salvedad hecha de las funciones previstas en los apartados c), j) y k) del artículo 3. Esta exclusión entendemos que se justifica, en el caso de las letras j) y k) por la especial trascendencia de estas funciones, (pues se refieren, respectivamente, a la disolución de los órganos de las corporaciones locales y a la extinción, revisión o revocación de los acuerdos de delegación de competencias) y en el caso de la letra c) por tratarse de una función que pone al Consejo en relación con el Poder Legislativo autonómico, yendo más allá de la esfera administrativa que suele comprender el ámbito propio del mismo.

En relación al funcionamiento del Consejo Andaluz de Concertación Local, la Ley establece, en su artículo 10, un régimen de sesiones que es el propio de los órganos colegiados, sin ninguna especialidad que merezca la pena destacarse, ya que no encontramos aquí novedades relevantes con respecto al régimen jurídico anterior.

En su artículo 11 regula el régimen de adopción de acuerdos, que consiste en requerir el voto favorable de la mayoría de los miembros del Consejo. Se dejan a un lado, como excepción, los acuerdos de aprobación de las normas internas de funcionamiento del órgano, que, como ya hemos dicho, según el artículo 4.1, deberán ser aprobadas por el voto favorable de la mayoría simple de los miembros de cada una de las partes representadas en el Consejo. El Presidente del órgano, como ya hemos hecho notar, dadas las consecuencias que ello tiene, ostenta el voto de calidad en caso de empate.

Debe destacarse que, con este artículo 11, parece abandonarse la determinación legal expresa de la regla del consenso en la adopción de acuerdos, que constituía la base del régimen jurídico de éstos en los anteriores Consejos andaluces de Municipios y Provincias⁴³.

⁴³ Artículo 43.3 de la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su Territorio, y 10 del Decreto 242/1988, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interior del Consejo Andaluz de Provincias. Artículo 19 de la Ley 3/1988, de 3 de mayo, por la que se crea el Consejo Andaluz de Municipios, y 11 del Decreto 11/1991, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Andaluz de Municipios. Sobre este régimen de acuerdos, puede verse la valoración que se hace en MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: "Las Diputaciones Provinciales en la Comunidad Autónoma de Andalucía", *op. cit.*

Por último, la Ley finaliza con un artículo 12 en el que se regulan los plazos de emisión de informes y dictámenes, uno de los puntos que, según parece desprenderse de la Exposición de Motivos de la Ley, justifica la creación del nuevo órgano, ya que en ésta se acusan las deficiencias del “sistema de funcionamiento y elaboración de los dictámenes de las consultas formuladas” a los Consejos andaluces de Municipios y Provincias, que en este punto “requieren de una modernización”, lo que lleva al legislador, según dice, a revisar “el procedimiento de emisión de los informes sobre las consultas que le sean formuladas”. Aunque, ciertamente, la Exposición de Motivos no se expresa con claridad en este punto, creemos que uno de los aspectos del nuevo régimen jurídico que se quiere aportar como novedad es precisamente éste, dado que no estaba regulado en la normativa anterior.

En cualquier caso, lo que sí está claro son los plazos establecidos por el artículo 12 de la Ley. Se exige un plazo de un mes para la emisión de informes y dictámenes, salvo que una disposición legal establezca otra cosa. Este plazo podrá ampliarse por un máximo de quince días, si el Consejo lo solicita dentro de los diez primeros días desde la recepción de la solicitud de informe, cuando la complejidad del asunto lo requiera. También, de forma excepcional, podrá reducirse a quince días, si razones de urgencia y oportunidad, debidamente motivadas por el órgano remitente, así lo aconsejan.

IV. CONCLUSIONES

Entendido el Consejo Andaluz de Concertación Local como órgano de colaboración, no tiene sentido ni la previsión estatutaria ni su desarrollo legislativo posterior, puesto que para esto se bastaba ya el legislador autonómico por sí solo, en base al artículo 58.1 LBRL, sin necesidad de ser habilitado para ello por el Estatuto. Podría haberse actualizado el régimen jurídico de los Consejos andaluces de Municipios y Provincias sin necesidad de darle rango estatutario, máxime si se tiene en cuenta, como ya hemos visto, que los términos del Estatuto en este punto no son una garantía especialmente relevante⁴⁴.

⁴⁴ No obstante, el profesor LÓPEZ BENÍTEZ valora positivamente la previsión estatutaria, precisamente porque entiende que “viene a dar rango estatutario a figuras como el Consejo Andaluz de Municipios (...) regulado por Ley autonómica”. Cfr. LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano: “Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos”, en TEROL BECERRA, Manuel José (Dir.): *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con otros entes públicos. Pareceres*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 51.

A pesar de ello, debe valorarse positivamente la creación del Consejo Andaluz de Concertación Local, en la medida en que éste sirva para una mejor articulación de las relaciones interadministrativas entre la esfera local y la esfera autonómica, lo que sin duda redundará en el fortalecimiento de la autonomía local, y en la idea que tenemos de este órgano como mecanismo de garantía positiva de la autonomía local.

Por el contrario, no nos parece que merezca elogio alguno la construcción de éste como mecanismo de participación, que estimamos deficiente, en cuanto la composición mixta del órgano lastra significativamente la representatividad local de éste, lo que impide considerarlo como verdadero mecanismo de garantía positiva de la autonomía local. Es cierto que, en esto, poco se podía hacer, dada la predeterminación estatutaria. Pero, quizás, hubiera sido cuestión de echarle imaginación, y haberse pensado un poco más la Ley durante su procedimiento de elaboración.

Por ejemplo, se podrían haber establecido sistemas de voto ponderado a favor de los representantes locales, cuando el Consejo se hubiera de pronunciar en el ejercicio de sus funciones consultivas, dando más valor a su voto que al de los representantes autonómicos, por razón de los intereses locales. De hecho, entendemos que aún podría acogerse esta solución, bien a través del reglamento autonómico de desarrollo de la Ley, o, en su defecto, mediante el reglamento interno de funcionamiento del órgano, dada la habilitación que el artículo 4.1 hace a que, “como órgano colegiado integrado por representantes de distintas Administraciones Públicas, pueda establecer sus normas de funcionamiento”. Sería algo tan simple como desarrollar el régimen jurídico de adopción de acuerdos del artículo 11 de la LCACL arbitrando soluciones de este tipo, por supuesto, dentro de los márgenes legales⁴⁵. Otra posible solución hubiera sido la de atribuir la Presidencia del Consejo a un representante de la esfera local, al efecto de que pudiera dirimir los empates con su voto de calidad, al menos cuando se tratara de acuerdos relativos al ejercicio de funciones consultivas.

⁴⁵ Al respecto, debe tenerse en cuenta el artículo 91.2 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, según el cual:

“Los órganos colegiados en los que participen representantes de otras Administraciones Públicas (...) ajustarán su organización interna y funcionamiento, además de a lo previsto en el apartado anterior, a sus normas reguladoras que, en el marco de esta Ley, podrán completar su régimen de composición, estructura interna, elección de cargos, convocatorias, sesiones y, en su caso, adopción de acuerdos”.

En definitiva, éstas, y otras soluciones, quizás hubieran sido posibles, atenuando así el condicionamiento estatutario. Pero no ha habido tiempo para pensarlas. La tramitación de la Ley por la vía de urgencia lo ha impedido. Da la impresión, por ello, de que no ha habido voluntad política de promover otro tipo de soluciones. Es por esto que, en nuestra opinión, en lo que hace a su configuración como mecanismo de participación de los entes locales andaluces en las decisiones de la Comunidad Autónoma, la Ley no ha cumplido las expectativas. Se ha quedado, más bien, en el terreno de las medidas estéticas, que en el de las soluciones útiles, habiéndose perdido una muy buena oportunidad para fortalecer la garantía de la autonomía local en Andalucía.

JURISPRUDENCIA



COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA

Sentencia 103/2008, de 11 de septiembre de 2008

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”. Han intervenido y formulado alegaciones en el proceso el Parlamento y el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Guillermo Jiménez Sánchez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 15 de julio de 2008 el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la nor-

malización política”, publicada en el “Boletín Oficial del País Vasco” el 15 de julio de 2008, haciendo invocación expresa del efecto suspensivo previsto en el art. 161.2 CE.

2. Los hechos en los que se fundamenta el recurso son, sucintamente expuestos, los que siguen:

En sesión de 27 de junio de 2008, y por el procedimiento de lectura única, el Pleno del Parlamento Vasco aprobó la Ley recurrida, que consta de una exposición de motivos, un artículo único, una disposición adicional, tres disposiciones finales y dos anexos.

De acuerdo con la exposición de motivos, el objeto de la ley es una consulta “habilitadora para el inicio de negociaciones” (cuyo planteamiento es “subsidiario para el supuesto de no alcanzarse un pacto político con el Gobierno español”), con la que se pretende “recabar la opinión de los ciudadanos y ciudadanas vascas con derecho de sufragio activo sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política”, entendida ésta como “una negociación entre todos los partidos políticos con el objetivo de alcanzar un Acuerdo de normalización política en el que se establezcan las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español”.

La Ley se concibe, a continuación, como “un instrumento legal y democrático para que el pueblo vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia”, invocando a este propósito el art. 9.2 e) EAPV y sosteniendo que, “al no tratarse de una consulta popular por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades ni ser jurídicamente vinculante, a dicho proceso consultivo no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria”.

El artículo único de la Ley impugnada dispone lo siguiente:

“1. En virtud de la presente autorización del Parlamento Vasco, el Lehendakari somete a Consulta de todos los ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo, y con carácter no vinculante, las siguientes preguntas:

a) ¿Está Usted de acuerdo en apoyar un proceso de final dialogado de la violencia, si previamente ETA manifiesta de forma inequívoca su voluntad de poner fin a la misma de una vez y para siempre?

b) ¿Está Usted de acuerdo en que los partidos vascos, sin exclusiones, inicien un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático sobre el ejercicio del derecho a decidir del Pueblo Vasco, y que dicho Acuerdo sea sometido a referéndum antes de que finalice el año 2010?

2. La Consulta se celebrará el sábado 25 de octubre de 2008 en la Comunidad Autónoma del País Vasco y se tendrá por convocada por el Lehendakari el día 15 de septiembre de 2008”.

La disposición adicional de la Ley remite “el desarrollo y realización de la Consulta” a la Ley del Parlamento Vasco 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, “con las adecuaciones necesarias derivadas de la naturaleza de la consulta”. La disposición final primera habilita al Gobierno Vasco y al Consejero de Interior para el desarrollo y aplicación de la Ley, la segunda ordena al Departamento de Hacienda y Administración Pública la cobertura financiera de la celebración de la consulta y la tercera dispone que la Ley entre en vigor el día de su publicación. Los dos anexos de la Ley incluyen el modelo de la “papeleta de votación” y el “calendario electoral”.

3. El Presidente del Gobierno, a solicitud del Gobierno en reunión del Consejo de Ministros celebrada el 4 de julio de 2008, acordó interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, con expresa invocación del art. 161.2 CE a fin de que se produzca la suspensión de la vigencia de la norma impugnada.

El escrito de recurso comienza señalando lo que califica de “algunas acusadas peculiaridades” del artículo único de la Ley recurrida:

a) El hecho de que el Parlamento Vasco se presente como órgano competente para autorizar al Lehendakari, dictando un acto habilitante que se incorpora a la Ley.

b) La circunstancia de que el Lehendakari aparezca como sujeto de una conducta actual y simultánea con la publicación de la Ley.

c) La fijación por el legislador de la fecha de la consulta y la consiguiente ficción de una conducta aplicativa del Lehendakari, que se da por suplida con el pronunciamiento legal.

d) Y la inclusión en la disposición adicional de la regulación procedimental de un solo acto expresivo de la opinión de los electores vascos: la consulta del 25 de octubre de 2008.

Para el Abogado del Estado se trata de una Ley singular o de caso único, bajo la que se encubren varios actos no normativos a los que se pretende pro-

teger con el privilegio jurisdiccional inherente a la forma de ley. En todo caso, atendido el art. 27.2 e) LOTC, nada impide, en su opinión, que la Ley se constituya en objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad.

A continuación el Abogado del Estado expone los fundamentos impugnatorios de su recurso, basados en la identificación de tres vicios de inconstitucionalidad: competencial, procedimental y sustantivo.

a) La existencia de vicio competencial se fundamenta en la infracción del art. 149.1.32 CE, en relación con el art. 92.1 y 2 CE; adicionalmente se denuncia una infracción autónoma del art. 92.1 y 2 CE y del art. 9.2 e) EAPV.

Sostiene el Abogado del Estado que el art. 149.1.32 CE reserva al Estado la competencia exclusiva para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum, no habiendo duda de que la Ley impugnada autoriza la convocatoria de una consulta de esas características. El escrito de recurso se detiene en el examen del concepto constitucional del referéndum como modalidad de ejercicio del derecho fundamental de los ciudadanos a la participación directa en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), distinta de otros títulos de participación que, configurados como derechos subjetivos, puedan también crearse en el Ordenamiento, pero que no están ordenados a servir de cauce a la participación política en sentido propio, es decir, al ejercicio de la soberanía popular.

Para el representante del Gobierno es evidente que, de acuerdo con las SSTC 63/1987, de 20 de mayo, y 119/1995, de 17 de julio, sólo son objeto de autorización ex art. 149.1.32 CE las consultas populares que deban calificarse como referendos. A su juicio las últimas reformas estatutarias parten de esa diferenciación entre consultas referendarias sujetas a autorización estatal y formas no referendarias de consulta popular que pueden llevarse a cabo sin autorización del Estado. Las notas jurídicamente relevantes que permiten identificar al referéndum frente a otros tipos de consulta popular vendrían dadas por el hecho de que los destinatarios de la consulta referendaria son los ciudadanos (los electores), a través de un procedimiento riguroso, basado en el censo y gestionado por la Administración electoral, con garantía jurisdiccional ex post y que sirve tanto para exteriorizar la voluntad política del electorado (referéndum consultivo) como para constituirse en acto formal determinante de ciertos procedimientos normativos (así, en la reforma constitucional). De acuerdo a este planteamiento no cabe duda, para el Abogado del Estado, de que la consulta contemplada en la Ley es un referéndum consultivo por sus destinatarios, su procedimiento y la trascendencia política de su objeto.

En este orden de ideas sostiene el representante del Gobierno que el hecho de que un referéndum consultivo (como el organizado por la Ley impugnada) carezca de eficacia jurídica vinculante no afecta a su condición de referéndum. Lo que lo define como tal es el hecho de constituir un instrumento de participación política directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, al margen del grado de vinculación jurídica de su resultado.

El Abogado del Estado expone, a continuación, la interpretación del art. 149.1.32 CE que, a su juicio, cuenta con mejor fundamento constitucional de entre las distintas opciones posibles. En este sentido afirma, en primer lugar, que las consultas a que se refiere el precepto han de ser, ante todo, las organizadas por las Comunidades Autónomas, sosteniendo, en segundo término, que dicho artículo encuentra su principal desarrollo en el art. 2 y en la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Estos preceptos, puestos en relación con el art. 92.1 CE, llevan a la conclusión de que los referendos consultivos autonómicos son una modalidad referendaria constitucional y legalmente admisible, pero requieren en todo caso la autorización del Estado en los términos que disponen el art. 92.2 CE y los arts. 2 y 6 de la Ley Orgánica 2/1980. En el caso examinado, por tanto, la naturaleza referendaria de la consulta supone que la Ley incurre en infracción del art. 149.1.32 CE, pues aquélla sólo podría celebrarse previa autorización del Congreso de los Diputados y en virtud de convocatoria por Real Decreto expedido por el Rey, acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente del Gobierno.

A juicio del Abogado del Estado cabría incluso hacer abstracción del art. 149.1.32 CE y sostener que ha habido también una infracción autónoma del art. 92.1 y 2 CE, toda vez que la Ley pretende que decisiones políticas de especial trascendencia para todos los ciudadanos españoles sean consultadas exclusivamente a los electores vascos en virtud de una decisión del Parlamento territorial.

Por lo demás, concluye el Abogado del Estado, el art. 9.2 e) EAPV no puede prestar cobertura a la consulta intentada, sino que más bien debe considerarse también infringido, pues las leyes autonómicas han de sujetarse a lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía, incurriendo en inconstitucionalidad en caso contrario, siendo así que el Estatuto Vasco no contiene ninguna cláusula atributiva de competencia a la Comunidad Autónoma en materia de consultas populares, limitándose el art. 46.2 EAPV a contemplar la posibilidad de una delegación expresa del Estado para convocar referendos de reforma estatutaria. La participación a la que se refiere el art. 9.2 e) EAPV es más bien objeto

de un mandato dirigido a los poderes públicos autonómicos y circunscritos al ámbito de las competencias autonómicas.

b) La Ley impugnada adolecería también de un vicio de naturaleza procedimental, por inadecuación del procedimiento legislativo observado para su elaboración.

Tras recordar que la inobservancia de los preceptos reguladores del procedimiento legislativo puede viciar de inconstitucionalidad una ley cuando de ello se siga una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1, y 97/2002, de 25 de abril, FJ 2), alega el Abogado del Estado que, de acuerdo con el art. 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco, el procedimiento de lectura única observado en este caso para la aprobación de la Ley impugnada sólo puede utilizarse en “circunstancias de carácter extraordinario”, por “razones de urgente necesidad” y para la tramitación de proyectos que “no afecten al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma, al Régimen Jurídico de las Instituciones Forales, Régimen Electoral, ni derechos, deberes o libertades de los ciudadanos”. El procedimiento en cuestión supone una restricción radical de los derechos de examen, debate y enmienda de los parlamentarios, pues los proyectos tramitados conforme a él se discuten sujetándose a las normas establecidas para los debates de totalidad y, a continuación, el conjunto de los proyectos se somete a una sola votación (art. 119.2 RPV).

El representante del Gobierno entiende que la tramitación de la Ley recurrida se ha verificado con patente infracción del art. 119.3 RPV. En primer lugar, porque no se dan las circunstancias extraordinarias ni concurren las razones de urgente necesidad contempladas por el precepto (sin que puedan ser tales el supuesto “hastío de la sociedad vasca” o la hipotética “situación de bloqueo que preside la relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español”, invocadas en la propuesta del Gobierno Vasco). Y, en segundo lugar, porque la Ley impugnada afecta a derechos y libertades de los ciudadanos, concretamente a los reconocidos en el art. 23.1 CE. Por último, en la medida en que la consulta intentada aparece como el primer paso para la llamada “normalización política”, es decir, para el ejercicio de un pretendido derecho de autodeterminación política con el fin de lograr una nueva relación entre la Comunidad Autónoma y el Estado, es claro que afectaría al ordenamiento de las Instituciones de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia se estaría ante una de las inconstitucionalidades formales que, con arreglo a la doctrina de las SSTC 99/1987 y 97/2002, dan lugar a

la inconstitucionalidad de una ley por vicios de procedimiento. Aclara el Abogado del Estado que su denuncia se ciñe a esa infracción procesal, sin entrar en la posible infracción de los derechos que a los parlamentarios vascos garantiza el art. 23.2 CE.

c) En cuanto a la infracción material advertida en la Ley impugnada se alega que la segunda pregunta de la consulta infringe los arts. 1.2 y 2, en relación con el art. 168 y la disposición adicional primera, todos de la Constitución.

Tras referirse a la jurisprudencia constitucional relativa a la unidad y supremacía del interés de la Nación (por todas, STC 247/2007, de 12 de diciembre) y recordar la doctrina establecida en materia de reforma de la Constitución (STC 48/2003, de 12 de marzo), el Abogado del Estado afirma que la reforma del art. 2 CE pasa indefectiblemente por el procedimiento del art. 168 CE, esto es, por una decisión del pueblo español, titular de la soberanía. Por tanto, el reconocimiento de un nuevo sujeto soberano en el País Vasco (un sujeto con capacidad para autodeterminarse políticamente, sea mediante “asociación” o “nueva relación” con el Estado Español, sea incluso mediante desmembración del Reino de España) requiere una previa decisión constituyente, políticamente imputable al soberano constitucional (“el pueblo español”, art. 1.2 CE) y encauzada a través del procedimiento del art. 168 CE, sin que pueda dilucidarse en “un proceso de negociación” entre “los partidos políticos vascos, sin exclusiones” y culminada en un referéndum en el que sólo participarían los electores de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como presupone la pregunta b) del apartado 1 del artículo único de la Ley impugnada.

Dicha pregunta, concluye el Abogado del Estado, entraña que una parte del pueblo vasco (la del pueblo de los territorios históricos que actualmente forman la Comunidad Autónoma del País Vasco) es titular de una soberanía nacional distinta a la del pueblo español, con lo que se viola el art. 1.2 CE. Se pretende consultar a esa fracción del pueblo vasco, fracción también del pueblo español, sobre el modo de articular el ejercicio de un supuesto derecho a autodeterminarse (“a decidir”), rebasando los límites que la Constitución impone al ejercicio del derecho a la autonomía.

A lo anterior no cabría oponer los derechos históricos mencionados en la disposición adicional primera de la Constitución, pues los sujetos de tales derechos son los territorios forales, aun cuando su actualización sólo procede a través del Estatuto de Autonomía, es decir, de la norma que es resultado del

ejercicio del derecho a la autonomía dentro de la “indisoluble unidad” de la Nación española (art. 2 CE) y con absoluto respeto a la Constitución (STC 76/1988, de 26 de abril, FF JJ 3 y 4). No puede admitirse una suerte de imaginario pacto con valor originario y supraconstitucional, que ya excluyó la STC 76/1988, en la que se recordó que la actualización de los derechos históricos supone la supresión o el no reconocimiento de los que contradigan los principios constitucionales.

La segunda pregunta de la consulta incurriría, por tanto, en la infracción material expuesta, y su invalidación por inconstitucional privaría de sentido al resto de la Ley, de manera que toda ella debiera ser declarada inconstitucional y nula.

En consecuencia con todo lo anterior el representante del Gobierno interesa la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Ley recurrida y, con invocación expresa de los arts. 161.2 CE y 30 LOTC, la suspensión de su vigencia y aplicación desde la fecha de interposición del recurso.

Solicita igualmente el Abogado del Estado que se acuerde habilitar los lunes, martes, miércoles, jueves y viernes del mes de agosto de 2008 para la tramitación de este procedimiento. Alega para ello que, con arreglo al calendario que figura en el anexo II de la Ley, las primeras actuaciones de los electores (solicitud de voto por correo), los partidos políticos (designación de representantes ante la Junta Electoral) y la Administración electoral (constitución de Juntas Electorales) tendrían lugar ya en los días 15, 16 y 18 de septiembre de 2008. Por las características de la Ley en cuestión considera el representante del Gobierno de la máxima conveniencia para la causa pública que la Sentencia que resuelva este proceso se dicte antes del 15 de septiembre de 2008. Si fuera desestimatoria, una resolución anterior a esa fecha daría seguridad jurídica a cuantos habrían de participar en la consulta; si fuera estimatoria, la autoridad de la Sentencia, superior a la de las resoluciones suspensivas, dejaría clara la inconstitucionalidad del camino referendario emprendido por el Parlamento, el Gobierno y el Lehendakari de la Comunidad Autónoma antes de que se cumpla la primera fecha del calendario incorporado a la Ley.

4. Por providencia de 17 de julio de 2008 el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y al Gobierno Vascos, por conducto de sus respectivos

Presidentes, al objeto de que en el plazo improrrogable de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada desde el 15 de julio de 2008, fecha de la interposición del recurso, para las partes, y desde el día en que apareciera publicada en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, lo que se comunicaría a los Presidentes del Parlamento y del Gobierno Vascos.

De conformidad con lo solicitado por el Abogado del Estado en su escrito de interposición se acordó igualmente habilitar los lunes, martes, miércoles, jueves y viernes del mes de agosto de 2008, a tenor de lo dispuesto en los arts. 80 LOTC y 183 LOPJ, en relación con el art. 4 del Acuerdo del Pleno de 15 de junio de 1982, reformado por los Acuerdos de 17 de junio de 1999 y 18 de enero de 2001.

Por último el Pleno acordó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial del País Vasco”.

5. El escrito de alegaciones del representante procesal del Parlamento Vasco se registró en el Tribunal el 31 de julio de 2008.

a) En relación con la pretendida infracción del orden constitucional de competencias establecido en los arts. 149.1.32 y 92 CE, el Parlamento Vasco sostiene, tras repasar las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, que los citados preceptos circunscriben su ámbito de aplicación a las distintas modalidades de referéndum contempladas en aquélla, pero que junto a tales modalidades de referéndum existen otras no previstas expresamente en la Constitución a las que no les son de aplicación aquellos preceptos constitucionales. Para la Cámara, pese a que el EAPV no contempla de modo explícito competencia alguna en materia de consultas populares, se trataría de una competencia implícita en toda estructura democrática representativa, como son las Comunidades Autónomas y los Municipios. Así la disposición adicional de la Ley Orgánica 2/1980, reguladora de las distintas modalidades de referéndum, al prever la posibilidad de convocar consultas populares sobre asuntos de índole municipal, no crea ex novo el referéndum municipal, sino que hace aflorar una competencia implícita inherente a la democracia municipal. Y del mismo modo habría de reconocerse a las Comunidades Autónomas la competencia implícita para someter a consulta asuntos de interés autonómico. Tal competencia implícita resultaría corroborada por el reconocimiento en el EAPV de la facultad de disolución del Parlamento y la

convocatoria al cuerpo electoral para resolver una situación política de mayor trascendencia que la que se somete a consulta no vinculante. Por lo demás la competencia autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 10.2 EAPV) aportaría el anclaje estatutario de esta facultad implícita de convocar consultas populares no vinculantes. Consecuentemente la consulta, por su ámbito autonómico y su carácter no vinculante, no es de aquéllas a las que resultan de aplicación el art. 92 CE y la Ley Orgánica 2/1980, razón por la cual no precisaría la autorización del Estado.

Añade el Parlamento autonómico que las preguntas de la consulta popular incorporada a la Ley recurrida han de entenderse encaminadas, no tanto a otorgar a ETA el carácter de interlocutor político válido, sino a poner de manifiesto que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma, parte importante y mayoritaria de ese pueblo vasco en cuyo nombre supuestamente pretende legitimar ETA sus actuaciones, no está dispuesta a apoyar un final dialogado que no vaya precedido del abandono definitivo de las armas. Y, por lo que se refiere a la segunda pregunta de la consulta, afirma el Parlamento Vasco que en ella no cabe ver el reconocimiento del derecho de autodeterminación del País Vasco, pues una cosa es que la consulta verse sobre cuestiones de interés autonómico y otra distinta el resultado que de la eventual negociación surja, así como la eventualidad de su sometimiento a consulta en 2010, cuestión que no pasa de ser un futurible y no una decisión política actual y eficaz.

b) Respecto del reproche de inconstitucionalidad derivado de la improcedente tramitación parlamentaria de la Ley recurrida, el Parlamento Vasco comienza por poner de manifiesto lo sorprendente que resulta que el Gobierno del Estado y unos miembros del Congreso de los Diputados se erijan en defensores, respectivamente, de la propia Cámara Vasca y de algunos de sus integrantes, inmiscuyéndose así en el juego de las relaciones políticas entre el Parlamento Vasco y su Gobierno. Rechaza además que, más allá del paralelismo en la redacción, pueda establecerse paralelismo alguno entre los requisitos constitucionalmente habilitantes de la utilización del decreto-ley (extraordinaria y urgente necesidad y convalidación posterior o tramitación por el procedimiento de urgencia) y los previstos en el art. 119.3 RPV para la tramitación de proyectos de ley por el procedimiento de lectura única (circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad), pues el procedimiento de lectura única previsto en el RPV, a diferencia de lo que sucede respecto del decreto-ley, es una vía más expeditiva de tramitación pero que en absoluto impide la consideración y debate por la Cámara del proyecto de ley, requiriendo su aprobación final por ésta. Por lo demás, aun cuando este tipo

de tramitación no requiere la conformidad de la Cámara, tampoco existe en el Reglamento de la Cámara un mecanismo para dirimir las posibles controversias que pudieran surgir al respecto entre el Gobierno y la Mesa del Parlamento, lo cual constituye una nueva diferencia con lo que sucede en el ámbito estatal, en el que sí está previsto el conflicto entre órganos constitucionales (STC 234/2000, de 3 de octubre, por ejemplo).

Alega el Parlamento Vasco que el Tribunal Constitucional ha rechazado que las irregularidades reglamentarias determinen por sí mismas un vicio de procedimiento determinante de inconstitucionalidad de una ley, siendo necesario para que tal consecuencia se produzca que el vicio en cuestión haya alterado de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras, y que, a su juicio, en el escrito de planteamiento del recurso no se ha concretado en qué medida tal alteración se ha producido. Además niega el Parlamento Vasco que la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única haya supuesto merma alguna en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, pues, por un lado, no se ha visto cercenada la posibilidad de plantear enmiendas a la totalidad, en la medida en que, dada la naturaleza y contenido del proyecto de ley, el voto en contra del mismo equivale en la práctica a la enmienda de totalidad con solicitud de devolución de proyecto de ley al Gobierno, tal como respecto del veto del Senado ha admitido el Tribunal Constitucional en la STC 97/2002, FJ 6. De otra parte lo encontrado de las posiciones políticas respecto del proyecto de ley (oposición cerrada o apoyo absoluto) convertía la presentación de enmiendas parciales en un procedimiento inidóneo para articular la posición política de los grupos parlamentarios, de modo que el debate de totalidad se revelaba como especialmente idóneo. Por último alega el Parlamento que cabría aludir, como efectivamente se hace en el recurso, a la supuesta merma de los parlamentarios en su derecho a la representación política en la medida en que se vieron impedidos de presentar enmiendas, pero el procedimiento de inconstitucionalidad no ofrece cauce adecuado para la articulación de este tipo de reproches de carácter marcadamente subjetivo a esgrimir a través del recurso de amparo, para el que no está legitimado quien aquí promueve el recurso de inconstitucionalidad.

c) Por lo que se refiere a la impugnación de la segunda de las preguntas de la consulta afirma el Parlamento Vasco que parte de una lectura distorsionada de las mismas, muy alejada de su verdadero significado. Para la Cámara, el Abogado del Estado incurre en el prejuicio de hacerle decir a la pregunta lo que literalmente no dice, pues en ella no se parte del reconocimiento del derecho de autodeterminación, sino que, partiendo de un contexto en el que

son necesarias soluciones que, como la representada por la Ley de la claridad canadiense, den respuesta al problema de las minorías estructurales en el seno de una comunidad política soberana, “se inquiera sobre si se está de acuerdo en apoyar un proceso de negociación para alcanzar un acuerdo sobre el ejercicio del derecho a decidir del pueblo vasco, esto es, negociar un acuerdo que estipule los requisitos, límites, procedimiento y demás circunstancias que harían jurídicamente viable tal derecho. ... La pregunta, en términos estrictos, se centra en esta primera etapa y no prejuzga los pasos posteriores, esto es, qué papel jugaría el pueblo español en su conjunto en el supuesto de que el ‘Acuerdo Democrático’ se alcanzara”, de modo que esta primera etapa, al referirse sólo a los partidos políticos vascos, limita su incidencia al ámbito autonómico sin cuestionar la soberanía del pueblo español en este momento. Aun cuando es cierto que en la pregunta se alude a un referéndum a celebrar antes de que finalice el año 2010, se trata de un futurible que depende de que el resultado de la consulta sea favorable, de que los partidos políticos vascos emprendan tal proceso negociador y de que éste llegue a una conclusión.

Finalmente se niega que la pregunta suponga o equivalga a una iniciativa popular que directa o indirectamente plantee la reforma constitucional.

En consecuencia el Parlamento Vasco solicita la desestimación del recurso, así como, mediante otrosí, que se dicte Sentencia en este proceso constitucional antes del día 15 de septiembre de 2008 y, de no ser posible, se levante la suspensión de la Ley, acordada como consecuencia de la invocación por el Gobierno del art. 161.2 CE. Así mismo manifiesta la Cámara su conformidad con la acumulación de los recursos de inconstitucionalidad 5707/2008 y 5748/2008.

6. El Gobierno Vasco presentó sus alegaciones el 31 de julio de 2008.

a) En unas consideraciones iniciales de conjunto afirma el Gobierno Vasco que la impugnación de la Ley arranca de una interpretación que atiende más a la conjetura y a la especulación sobre los intereses supuestamente subyacentes que al tenor literal de los preceptos legales. Así afirma que en el recurso se insiste en el carácter referendario de una consulta, a la que expresamente la Ley niega tal carácter, para poder sostener que estamos ante un referéndum del art. 92 CE. Igualmente advierte del propósito velado de convertir la consulta convocada en una iniciativa popular para la reforma de la Constitución y de un nuevo sujeto político constituyente diferente del pueblo español, titular de la soberanía popular, cuando tales conclusiones no pueden racionalmente deducirse ni de la mera lectura de la Ley 9/2008 ni de las preguntas de la consulta.

Tras recordar la doctrina constitucional que considera relevante para la caracterización del Estado autonómico como un Estado que dota a las Comunidades Autónomas de autonomía política, el Ejecutivo Vasco reprocha al recurso un constante menoscabo de dicha autonomía. En primer lugar, porque exigir la autorización estatal para la celebración de la consulta en el ámbito autonómico supone someter las decisiones adoptadas por los órganos políticos y representativos de la Comunidad Autónoma a un control de legalidad por parte de la Administración Estatal; en segundo término, porque se confunde la titularidad de la soberanía con el ejercicio ordinario de la misma, de modo que cualquier decisión política trascendente habría de ser sometida a la totalidad del cuerpo electoral estatal, excluyendo así del ámbito de la consulta autonómica cualquier cuestión importante y hurtando de este modo al ámbito autonómico la participación directa en el propio debate político autonómico. Sin embargo, para el Gobierno Vasco, el principio democrático, que se manifiesta en la existencia de una Asamblea representativa, un Consejo de Gobierno y un Presidente (art. 152 CE), no sólo puede, sino que debe, ser complementado con los mecanismos de participación ciudadana directa en los asuntos públicos. Tal complemento resultaría imperativo conforme a la propia doctrina constitucional sobre el art. 23.1 CE, que engloba dos formas distintas de ejercer el derecho de participación, directamente o por medio de representantes, y se considera que abarca también la participación en el gobierno de las entidades en que el Estado se organiza territorialmente de acuerdo con el art. 137 CE.

Con esta perspectiva, se sigue argumentando, resulta trivial la discusión sobre si el EAPV contiene algún título expresamente habilitante de la competencia autonómica para promover consultas populares, pues dicha competencia resultaría inherente al expuesto principio democrático y, en cualquier caso, se inferiría de la potestad de autoorganización institucional prevista en el art. 10.2 EAPV en relación con el mandato de promover la participación ciudadana en los asuntos públicos del art. 9.2 e) del propio Estatuto. De este modo la cuestión se relegaría a si se respeta o no la reserva de ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE y al título estatal referido a la autorización de consultas por vía de referéndum previsto en el art. 149.1.32 CE.

Para el Gobierno Vasco la reserva de ley orgánica prevista en el art. 92.3 CE se refiere exclusivamente a los referendos expresamente previstos en la Constitución y que caen dentro del ámbito de decisión de los órganos estatales, criterio que se confirma Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, al dejar fuera de su ám-

bito de aplicación los referendos locales y ni siquiera mencionar las consultas autonómicas, omisión que no impide al legislador autonómico su regulación siempre que respete el contenido esencial de tal derecho, como sucede en la Ley impugnada. Tampoco la Ley impugnada vulneraría la competencia estatal para autorizar las consultas populares por vía de referéndum, porque no se trata de un referéndum y, aunque lo fuera, la configuración constitucional del Estado y de las Comunidades Autónomas impide someter a los órganos políticos autonómicos a un control de legalidad por parte del Estado; además la ausencia de autorización no viciaría por sí misma la Ley impugnada, pues bastaría con recabar posteriormente la autorización estatal para sanar este hipotético defecto.

b) Seguidamente el escrito de alegaciones desarrolla los motivos de oposición al recurso:

1) El Gobierno Vasco comienza por afirmar la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para regular, promover y autorizar consultas populares. Tal competencia derivaría de la naturaleza representativa democrática de las instituciones de autogobierno reguladas en el EAPV, las cuales requieren del complemento de instituciones de participación ciudadana en las mismas, más allá del mandato representativo, como exigencia del principio democrático proclamado en el art. 1 CE, del mandato programático contenido en el art. 9.2 CE y del derecho a participar en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE.

Frente a lo anterior resultaría irrelevante que el EAPV no contenga una expresa atribución de competencia al respecto, pues la interpretación expansiva del acervo competencial de los Estatutos de Autonomía, reiteradamente afirmado por el Tribunal Constitucional, exige agotar la vía interpretativa antes de hacer aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 CE. De ahí que resulte título habilitante de la competencia autonómica el art. 10.2 (potestad de autoorganización) en relación con el mandato contenido en el art. 9.2.e) EAPV (que subraya la obligación de los poderes públicos autonómicos de facilitar la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas) y en sintonía con la organización institucional de la Comunidad Autónoma, prefigurada en el art. 152 CE conforme a un esquema democrático representativo en el que cabe integrar mecanismos de democracia directa o semidirecta, como corresponde al principio democrático consagrado en el art. 1 CE. Consecuentemente la falta de manifestación explícita estatutaria de mecanismos de participación ciudadana complementarios del principio representativo no impide que exista regulación autonómica al respecto. Tal afirmación

vendría avalada por el reconocimiento en el art. 71 LBRL de la competencia autonómica para regular y promover las consultas locales, implícita en la competencia sobre régimen local (art. 149.1.18 CE), así como por el reconocimiento de esta competencia en los Estatutos de Autonomía de nueva generación, entre los que se encuentran el Estatuto de Cataluña y el de Andalucía.

La competencia autonómica encontraría, no obstante, el límite de la reserva de ley orgánica establecida en los art. 92.3 y 81.1 CE. La primera reserva quedaría limitada a la regulación de las modalidades de referéndum específicamente previstas en la Constitución y, en consecuencia, a los referendos instados por el Presidente del Gobierno. La norma establecida en el art. 81.1 CE, no consagra un título competencial habilitante para el Estado, de modo que, siempre que se respete el contenido esencial del derecho fundamental a la participación política, no estaría excluida la competencia autonómica para regular la materia de las consultas populares autonómicas en defecto de desarrollo directo por parte del Estado, pues, tal como se dijo, la Ley Orgánica 2/1980 sólo regula los referendos previstos en la Constitución, sin perjuicio de que de ella puedan inferirse ciertas reglas básicas que, por formar parte del contenido esencial del derecho a la participación directa en los asuntos públicos, deban ser respetados por el legislador autonómico (participación de todo el electorado del ámbito territorial afectado; inclusión del texto íntegro en la convocatoria; fecha en que ha de celebrarse; publicación en el boletín oficial correspondiente; sufragio universal, libre, igual, directo y secreto; objetividad y transparencia del proceso, etc.).

Finalmente alega el Gobierno Vasco que la competencia estatal exclusiva para autorizar consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32 CE) se restringe a un tipo de consultas (las que se realicen por vía de referéndum) y al acto singular de autorización, sin afectar a la regulación de las consultas propiamente dicha. Ni la distinción entre referéndum y otro tipo de consultas ni el alcance de la autorización estatal han sido precisadas por la normativa estatal.

2) En segundo término el Gobierno Vasco niega que la consulta convocada en la Ley impugnada constituya un referéndum de los contemplados en el art. 92 CE. Estos se caracterizan, en primer lugar, porque su objeto es la ratificación de una decisión previamente adoptada, tal y como se desprende, tanto del propio tenor literal del precepto constitucional, como del art. 3 de la Ley Orgánica 2/1980, el cual exige que la pregunta incluya el texto del proyecto de disposición o de la decisión política objeto de la consulta (así lo corrobora también la contemplación de los referendos convocados en relación con la permanencia de España en la Alianza Atlántica y sobre la ratificación

del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa). Y la segunda característica del referéndum al que se refiere el art. 92 CE es que el pronunciamiento popular se sitúa en algún momento del procedimiento anterior a la adopción de la decisión.

Ninguna de estas notas concurre, en opinión del Gobierno Vasco, en la consulta convocada en la Ley recurrida de inconstitucionalidad. No se apela al pueblo para que decida sobre una concreta opción política provisionalmente adoptada por los órganos autonómicos, sino que se pretende recabar el estado de opinión sobre dos cuestiones presentes en el debate político autonómico, sin que el resultado de la consulta pueda, por su propia naturaleza, vincular jurídica ni políticamente a nadie. Por lo demás, el hecho de que el proceso de consulta se rodee de determinadas garantías procesales y jurídicas coincidentes o semejantes a las previstas para el ejercicio del sufragio en los procesos electorales, no caracterizaría por sí mismo a la consulta como un referéndum.

3) Para concluir con las alegaciones destinadas a combatir el reproche de falta de competencia de la Comunidad Autónoma se afirma que, dado que la consulta convocada en la Ley impugnada no es referendaria, no resulta exigible la autorización estatal y, en consecuencia, no se perjudica la competencia atribuida en el art. 149.1.32 CE. Además, aunque se tratase de un referéndum, habría que interpretar el alcance del aludido título competencial en el sentido de excluir una autorización que constituiría un control de legalidad estatal sobre la actividad de los órganos representativos o políticos de la Comunidad Autónoma que pugnaría con la autonomía política de ésta. Finalmente, en el hipotético caso de que se admitiera este tipo de control, su exigencia no podría convertirse en parámetro de control de constitucionalidad, pues bastaría un acto posterior de solicitud de autorización para salvar cualquier tacha de inconstitucionalidad.

c) La impugnación de la Ley recurrida en razón a la inadecuación del procedimiento legislativo seguido es rechazada también por el Gobierno Vasco, pues, además de que, en su criterio, no se produjo quebranto alguno en el derecho de participación de los parlamentarios vascos, la tramitación del proyecto de ley a través de este procedimiento especial se encontraba justificada, al concurrir los presupuestos reglamentarios que habilitan su utilización y no incidirse en los límites reglamentariamente fijados para su uso.

A tal efecto se alega que el Gobierno Vasco formuló su solicitud de tramitación por el procedimiento de lectura única al amparo del art. 119.3 RPV, jus-

tificando las circunstancias excepcionales y las razones de urgente necesidad concurrentes. Destaca así: a) de una parte el carácter, frente al ordinario contenido normativo de las leyes, singular del proyecto de ley por su contenido autorizador de la consulta, y la limitación de la intervención parlamentaria a la aceptación o rechazo de la propuesta (en razón a circunstancias excepcionales); b) y, de otra, la reactivación de la violencia terrorista tras el fracaso del proceso iniciado por el Gobierno estatal al respecto, así como el bloqueo político de las instituciones vascas como consecuencia de la obstaculización de todas las iniciativas dirigidas a la normalización política (razones de urgente necesidad). A partir de la concurrencia de estos presupuestos el Gobierno Vasco considera que el iter procedimental elegido resultaba adecuado, sin que sea trasladable mecánicamente la doctrina constitucional sobre las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que permiten al Gobierno de la Nación dictar decretos-leyes, toda vez que éstos suponen el ejercicio de la potestad legislativa por el ejecutivo, mientras que la tramitación en lectura única (también posible en el ámbito estatal) mantiene en la Asamblea la autoría de la norma dictada, representando tan sólo la agilización de su tramitación.

Con respecto a los límites que a la utilización del procedimiento de lectura única establece el art. 119.3 RPV, el Gobierno Vasco considera que no resultaron superados por la Ley impugnada atendida la necesidad de interpretar tales límites en sentido estricto y habida cuenta de: a) que la afectación al ordenamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma es meramente hipotética, pues dependerá del éxito de la negociación que, supuesto el de la consulta, inicien los partidos políticos, así como de que el eventual pacto alcanzado contemple el nacimiento de nuevas instituciones; b) que el régimen electoral, declarado expresamente aplicable, no resulta afectado por la adecuación de sus normas al proceso de consulta convocado; y c) el carácter neutral de la norma en relación con el derecho de participación política (sobre el que ya ha razonado con anterioridad).

d) Niega también el Gobierno Vasco que la Ley impugnada vulnere el art. 1.1 y 2 CE en relación con el art. 168 y la disposición adicional primera de la misma, pues ni de la literalidad de la Ley impugnada ni del contexto en que se inserta cabe deducir que pretende o prefigura un nuevo sujeto constituyente dispuesto a reformar la Constitución. La norma impugnada no pone en cuestión que los órganos estatales puedan resultar competentes para la toma de decisiones relativas a hipotéticas reformas constitucionales, ni que corresponda la ratificación de las mismas al conjunto del electorado español. Tampoco puede advertirse ningún tipo de invasión competencial, dado que el resultado de la consulta carece de efecto jurídico sobre los órganos estatales,

pues, al carecer de naturaleza vinculante, la orientación manifestada por el cuerpo electoral autonómico carece de virtualidad jurídica.

La segunda pregunta planteada en la Ley impugnada, sobre la que el Abogado del Estado centra sus reproches, en absoluto reconocería un nuevo sujeto soberano distinto al español, sino que se limitaría a interrogar sobre el apoyo a la apertura de un proceso de negociación de contenido indeterminado, pero que el recurrente define construyendo una hipótesis “inventada” y exigiendo una prueba diabólica acerca de cada una de las hipótesis construidas sobre su contenido. Lo que verdaderamente importa es dejar sentado que se pregunta a la ciudadanía vasca acerca de si apoya la apertura de negociaciones entre las fuerzas políticas vascas para poder definir un nuevo Acuerdo sobre el marco de relaciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco con el Estado Español, de modo que nadie tendría por qué poner en duda que posteriormente el procedimiento a seguir sea el vigente, esto es, el correspondiente a una propuesta de reforma del actual marco estatutario.

Con cita de la doctrina sentada en al ATC 135/2005, de 20 de abril, insiste el Gobierno Vasco en que de lo que se trata es de consultar sobre la conveniencia de abrir un proceso cuyo contenido es incierto y que, en su caso, habrá de plasmarse posteriormente en normas o actos con eficacia jurídica, pero que hasta que no se produzca esa eventualidad ninguna vulneración actual de la Constitución se habrá producido. Lo que se discute es la viabilidad de que se debata sobre determinadas cuestiones haciendo participar a los ciudadanos mediante su consulta para orientar la acción de las fuerzas políticas. De este modo la demanda prevendría contra hipotéticas vulneraciones constitucionales que por el simple debate político en ningún caso pueden entenderse producidas, siendo éste un modo de proceder (el de los recursos preventivos) reiteradamente censurado por el Tribunal Constitucional.

Para el Gobierno autonómico, incluso en la hipótesis (no cierta, a su juicio) de que la consulta hubiera planteado la reforma constitucional, ello no distorsionaría la regulación y procedimiento constitucionales de la reforma, puesto que, tal como reconoce el Abogado del Estado, el Parlamento Vasco, como órgano representativo, seguiría teniendo la iniciativa en tal sentido, ya que la Constitución le atribuye la facultad de activar el proceso. El que los órganos representativos vascos pulsasen la opinión pública de su ciudadanía previamente a plantear una posible iniciativa de reforma constitucional sería una cuestión ajena al proceso formal de reforma y no tendría ninguna repercusión jurídica externa. Como mucho podría orientar al órgano representativo auto-

nómico sobre la procedencia u orientación de su proposición de reforma, pero el mayor o menor grado de influencia de tal opinión popular alcanzaría exclusivamente al órgano representativo vasco, que sería a quien correspondería el ejercicio de la facultad que le atribuye el art. 166, en relación con el art. 87.2, CE, y no a los órganos parlamentarios estatales ante los que discurriría el procedimiento de reforma una vez que la iniciativa fuera presentada.

En definitiva, la respuesta a la consulta autonómica convocada en ningún caso podría ser considerada como propia de un cuerpo soberano que abre un proceso constituyente. Primero, porque nada semejante es deducible de la lectura de las preguntas formuladas; segundo, porque no es objeto de la consulta ninguna decisión política concreta que deba ser ratificada por los órganos convocantes o por otros, sino un mero instrumento de orientación; y, tercero, porque en cualquier caso se recabaría la opinión de los ciudadanos vascos, si se quiere del cuerpo electoral vasco, que actuaría, en su caso, como órgano constituido, y no como una fracción desgajada del pueblo soberano cuya manifestación de voluntad pueda resultar una amenaza para los órganos representativos.

Finalmente el Gobierno Vasco aduce que la referencia a una supuesta lesión de la disposición adicional primera de la Constitución carece de sentido, en la medida en que la Ley impugnada ni se apoya ni menciona la indicada disposición adicional, de suerte que su invocación, en la medida que sale con ella al paso de una eventual o hipotética alegación de las instituciones vascas, tiene carácter preventivo y, en consecuencia, no puede servir de fundamento a un motivo de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto el Gobierno Vasco interesa que se dicte Sentencia en la cual se declare la constitucionalidad de la Ley recurrida. Mediante un primer otrosí solicita el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada, aduciendo a tal efecto los perjuicios, a su entender irreparables, que causaría el mantenimiento de la suspensión inicialmente acordada. Del mismo modo solicita que, dado que el Tribunal ha habilitado los días lunes a viernes del mes de agosto, “se acuerde el levantamiento de la suspensión durante el presente mes de agosto”.

7. Por providencia de 1 de agosto de 2008 el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones del Parlamento y del Gobierno Vascos y conceder a las partes un plazo de cinco días para que expusieran lo que estimasen pertinente en relación con las solicitudes formuladas sobre el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada.

8. Por escrito registrado en el Tribunal el 4 de agosto de 2008 el Presidente del Congreso de los Diputados interesó que se tuviera por personada a la Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC, remitiendo a la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones y a la Asesoría Jurídica de su Secretaría General.

9. Mediante escrito registrado el 4 de agosto de 2008 el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a la Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones sobre la solicitud de levantamiento de la suspensión de la Ley recurrida mediante escrito registrado el 6 de agosto de 2008, en el que interesaba el mantenimiento de la suspensión.

11. Por escrito registrado en el Tribunal el 6 de agosto de 2008 don Felipe Juanas Blasco, Procurador de los Tribunales y de los partidos políticos Eusko Alberdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Ezker Batua-Berdeak y Aralar, interesó que se le tuviera por comparecido en este procedimiento en representación de dichos partidos.

El Pleno del Tribunal, por Auto de 20 de agosto de 2008, tras el pertinente trámite de alegaciones concedido a las partes por providencia de 8 de agosto anterior, acordó denegar la solicitud de personación.

12. Por providencia de 8 de septiembre de 2008 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 de septiembre de 2008, quedando concluida con esta fecha.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, objeto de este procedimiento, autoriza al Lehendakari a someter dos preguntas a consulta no vinculante de los ciudadanos del País Vasco el 25 de octubre de 2008, teniendo la propia Ley por convocada dicha consulta el 15 de septiembre de 2008. La Ley, por tanto, autoriza y “tiene por convocada” una consulta cuya fecha de celebración también dispone. Las preguntas en cuestión se han transcrito en el antecedente 2 de esta Sentencia, cifrándose en el apoyo a un “proceso de final dialogado de la violencia” [artículo único, apartado 1 a)] y al inicio de “un proceso de negociación para alcanzar un Acuerdo Democrático so-

bre el ejercicio del derecho a decidir del pueblo vasco”, Acuerdo que habría de someterse a referéndum antes de que finalice el año 2010 [artículo único, apartado 1 b)].

El Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, impugna la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, en los términos que se han resumido en los antecedentes de esta resolución, por entender que concurren en ella vicios de inconstitucionalidad de orden competencial, procedimental y sustantivo. Al exponer los concretos motivos impugnatorios del recurso fundamenta su apreciación de inconstitucionalidad por razones competenciales en la invasión que aprecia de la competencia exclusiva del Estado sobre la autorización de convocatoria de consultas populares por vía de referéndum [art. 149.1.32 CE, en relación con el art. 92.1 y 2 CE]. La inconstitucionalidad procedimental traería causa de la inadecuación del procedimiento legislativo observado en la elaboración de la Ley recurrida, al no darse las circunstancias exigidas por el art. 119.3 del Reglamento del Parlamento Vasco para aprobarla por el procedimiento de lectura única a instancia del Gobierno autónomo y sin necesidad de la previa autorización de la Cámara. Y, finalmente, la inconstitucionalidad material radicaría en la infracción de los arts. 1.2 y 2, en relación con el art. 168 y la disposición adicional primera, siempre de la Constitución, por reconocerse un nuevo sujeto soberano al margen del pueblo español y sin haber mediado una previa decisión constituyente, que sólo puede articularse por la vía de la reforma constitucional prevista en el art. 168 CE.

Por el contrario tanto el Parlamento como el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco defienden la constitucionalidad de la Ley impugnada, coincidiendo en sostener la existencia de una competencia autonómica implícita para la convocatoria de una consulta popular no referendaria como la contemplada en la Ley recurrida y abundando en que la competencia autonómica en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno aportaría el anclaje estatutario de una facultad implícita para convocar consultas populares no vinculantes. Entienden asimismo el Parlamento y el Gobierno Vascos que no ha habido infracción alguna del Reglamento de la Cámara Vasca en la tramitación parlamentaria de la Ley en cuestión, subrayando el hecho, en su opinión sorprendente, de que el Abogado del Estado se erija en defensor del Parlamento Vasco y de algunos de sus integrantes, inmiscuyéndose en el juego de las relaciones políticas entre el Parlamento Vasco y su Gobierno, y afirmando que está fuera de lugar cualquier paralelismo entre los requisitos constitucionalmente habilitantes para la adopción de un decreto-ley y los previstos en el Reglamento del Parlamento Vasco para la tramitación de un proyecto de ley por el procedimiento de lec-

tura única. Finalmente, por lo que hace a la inconstitucionalidad material denunciada en el recurso, sostienen el Parlamento y el Gobierno Vascos que con la consulta sólo se pretende el conocimiento de un estado de opinión de la ciudadanía vasca, sin cuestionar el orden constitucional vigente ni anticipar inevitablemente consecuencias jurídicas que sólo pueden representarse a día de hoy como simples futuribles, ni, en fin, dar cobertura a una iniciativa popular que directa o indirectamente plantee una reforma constitucional.

2. La primera de las cuestiones planteadas en el recurso es, por tanto, si la Ley recurrida ha invadido o no la competencia reservada con carácter exclusivo al Estado por el art. 149.1.32 CE en materia de autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum. Y lo determinante para concluir si la Ley 9/2008 ha incurrido o no en la invasión competencial denunciada por el Presidente del Gobierno es si la consulta en ella prevista es o no un referéndum. En la propia exposición de motivos de la Ley se admite que ésa es justamente la línea divisoria pertinente para su enjuiciamiento en Derecho, pues, para el legislador autonómico, no tratándose de “una consulta popular por vía de referéndum, en cualquiera de sus modalidades, ni ser jurídicamente vinculante, ... no le resulta de aplicación la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, ni tampoco precisa, por tanto, la previa autorización del Estado para su convocatoria”. Es pacífico, pues, entre las partes que la Ley sería inconstitucional si su objeto fuera la celebración de una consulta referendaria.

Sobre esta base resulta clave en este caso, primero desde un plano general, el análisis de lo que constitucionalmente deba ser considerado como referéndum, y después, y ya en un plano más concreto, decidir si lo que la Ley impugnada califica como consulta, basada en una pretendida competencia implícita de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constituye en realidad un auténtico referéndum aunque se eluda tal denominación, pues si se llegara a la conclusión de que en efecto lo es, la Ley impugnada incurriría en inconstitucionalidad.

El referéndum es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, esto es, para el ejercicio del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE. No es cauce para la instrumentación de cualquier derecho de participación, sino específicamente para el ejercicio del derecho de participación política, es decir, de aquella participación “que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente, puede ser directamente ejercida por el pueblo” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 3). Es, por tanto, una forma de democracia directa y no una mera manifesta-

ción “del fenómeno participativo que tanta importancia ha tenido y sigue teniendo en las democracias actuales y al que fue especialmente sensible nuestro constituyente”, que lo ha formalizado como “un mandato de carácter general a los poderes constituidos para que promuevan la participación en distintos ámbitos” (arts. 9.2 y 48 CE) o como un verdadero derecho subjetivo (así, por ejemplo, arts. 27.5 y 7, 105 y 125 CE). Las formas de participación no reducibles a las que se conectan con el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE son “formas de participación que difieren [de aquéllas] no sólo en cuanto a su justificación u origen, sino también respecto de su eficacia jurídica que, por otra parte, dependerá en la mayoría de los casos de lo que disponga el legislador (aunque en su labor configuradora esté sometido a límites como los derivados de la interdicción de la arbitrariedad —art. 9.3 CE— y del derecho de igualdad —art. 14 CE). No puede aceptarse, sin embargo, que sean manifestaciones del derecho de participación que garantiza el art. 23.1 de la Constitución, pues no sólo se hallan contempladas en preceptos diferentes de la Constitución, sino que tales preceptos obedecen a manifestaciones de una ratio bien distinta: en el art. 23.1 CE se trata de las modalidades —representativa y directa— de lo que en el mundo occidental se conoce por democracia política, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general” (STC 119/1995, de 17 de julio, FJ 4), en la que no tienen cabida otras formas de participación en las que se articulan voluntades particulares o colectivas, pero no generales, esto es, no imputables al cuerpo electoral.

El referéndum es, por tanto, una especie del género “consulta popular” con la que no se recaba la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público a través de cualesquiera procedimientos, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral (expresivo de la voluntad del pueblo: STC 12/2008, de 29 de enero, FJ 10) conformado y exteriorizado a través de un procedimiento electoral, esto es, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y asegurado con garantías jurisdiccionales específicas, siempre en relación con los asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos constituye el objeto del derecho fundamental reconocido por la Constitución en el art. 23 (así, STC 119/1995, de 17 de julio). Para calificar una consulta como referéndum o, más precisamente, para determinar si una consulta popular se verifica “por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE) y su convocatoria requiere entonces de una autorización reservada al Estado, ha de atenderse a la identidad del sujeto consultado, de manera que siempre que éste sea el cuerpo electoral, cuya vía de manifestación propia es la de los distintos procedimientos electorales, con sus correspondientes garantías, estaremos ante una consulta referendaria.

En tanto que instrumento de participación directa en los asuntos públicos, el referéndum es, junto con el instituto de la representación política, uno de los dos cauces de conformación y expresión de la voluntad general. Pero conviene destacar que se trata de un cauce especial o extraordinario, por oposición al ordinario o común de la representación política, pues no en vano el art. 1.3 CE “proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa”, siendo así que “el propio Texto constitucional, al regular las características de los instrumentos de participación directa, restrin[ge] su alcance y condiciones de ejercicio”, de suerte que, en el caso de otra manifestación típica de la democracia directa, como es la iniciativa legislativa popular, su ejercicio “sobre determinadas materias, por lo delicado de su naturaleza o por las implicaciones que entrañan, qued[a] reservado a la mediación de los representantes políticos” (STC 76/1994, de 14 de marzo, FJ 3). Ello sin olvidar que, en todo caso, “el derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos —ciudadanos y poderes públicos— vienen constitucionalmente obligados (art. 9.1 CE)” (STC 76/1994, FJ 3).

En nuestro sistema de democracia representativa, en el que la voluntad soberana tiene su lugar natural y ordinario de expresión en las Cortes Generales (art. 66.1 CE) y las voluntades autonómicas en los respectivos Parlamentos de las Comunidades Autónomas, los mecanismos de participación directa en los asuntos públicos quedan restringidos a aquellos supuestos en los que la Constitución expresamente los impone (caso de la reforma constitucional por la vía del art. 168 CE y de los procedimientos de elaboración y reforma estatutarios previstos en los arts. 151.1 y 2 y 152.2 CE) o a aquellos que, también expresamente contemplados, supedita a la pertinente autorización del representante del pueblo soberano (Cortes Generales) o de una de sus Cámaras.

Nuestra democracia constitucional garantiza, de manera muy amplia, la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el destino colectivo, decidiendo éstos, periódicamente, a través de las elecciones de representantes en las Cortes Generales (arts. 68 y 69 CE), en los Parlamentos autonómicos (art. 152.1 CE y preceptos de todos los Estatutos de Autonomía) y en los Ayuntamientos (art. 140 CE), acerca del destino político de la comunidad nacional

en todas sus esferas, general, autonómica y local. Más aún, la Constitución incluso asegura que sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución (art. 168 CE). Nuestra Constitución garantiza, de esa manera, a través de los procedimientos previstos en ella, en los Estatutos de Autonomía y en las demás leyes, uno de los sistemas democráticos más plenos que cabe encontrar en el Derecho constitucional comparado. Se trata de una democracia representativa como regla general, complementada con determinados instrumentos de democracia directa, que han de operar, como es lógico y constitucionalmente exigido, no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.

Así, la participación directa del cuerpo electoral en el procedimiento legislativo se restringe al ejercicio de una facultad de iniciativa (art. 87.3 CE) sobre cuya suerte deciden con perfecta autonomía, y ajenas a todo mandato imperativo (art. 67.2 CE), las Cortes Generales, del mismo modo que la manifestación de su voluntad respecto de determinados asuntos de trascendencia política a través del referéndum sólo puede verificarse si media la oportuna autorización del Congreso de los Diputados (art. 92.2 CE), autorización que, por lo demás, es inexcusable por necesaria para que la voluntad expresada con la consulta sea efectivamente la del cuerpo electoral, órgano que sólo se manifiesta válida y legítimamente a través de un procedimiento con todas las garantías propias de los procesos electorales, entre ellas el concurso del Poder Judicial del Estado, sea en el ejercicio de la jurisdicción contencioso-electoral, sea con la participación de Jueces y Magistrados en la composición de las Juntas Electorales. Y dicho concurso sólo es posible, como es connatural a la configuración constitucional del Poder Judicial y al estatuto de los Jueces y Magistrados, de acuerdo con la regulación estatal establecida al efecto.

3. En el presente caso, y atendida la categorización del referéndum como especie del género “consulta popular” antes señalada, hemos de examinar, a continuación, si la consulta contemplada en la Ley recurrida se ajusta a la definición de aquella especie. Con la Ley 9/2008 se llama a consulta sobre un asunto de manifiesta naturaleza política a los “ciudadanos y ciudadanas del País Vasco con derecho de sufragio activo”, esto es, al cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pretendiendo conocer la voluntad de una parte del pueblo español a través de la voluntad del cuerpo electoral de esa Comunidad Autónoma, esto es, del sujeto que de ordinario se manifiesta a través del procedimiento disciplinado por la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, llamada por la disposición adicional de la Ley re-

currida a regir el desarrollo de la consulta en cuestión. Siendo indiscutibles el objeto de la consulta, la voluntad requerida y que ésta ha de manifestarse mediante un procedimiento electoral dotado de las garantías propias de los procesos electorales, es claro también, por lo dicho, que la consulta es un referéndum. La circunstancia de que no sea jurídicamente vinculante resulta de todo punto irrelevante, pues es obvio que el referéndum no se define frente a otras consultas populares por el carácter vinculante de su resultado.

Una vez afirmado que la consulta objeto de la Ley impugnada es constitucionalmente un referéndum el paso siguiente en nuestro análisis debe ser examinar su posible ajuste al orden normativo constitucional.

La normativa aplicable en esta materia está integrada por los preceptos de la Constitución que permiten o imponen la celebración de referendos, de un lado, y, de otro, por la legislación orgánica conforme a la cual han de celebrarse las diferentes consultas populares por vía de referéndum. Pues bien, la Constitución atribuye al Estado como competencia exclusiva la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum” (art. 149.1.32 CE), al mismo tiempo que prevé la existencia de convocatorias de referendos circunscritas a ámbitos territoriales inferiores al nacional (arts. 151 y 152 CE).

En relación con estas últimas el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco incluye varios supuestos de celebración de distintos referendos, tales como el previsto en el art. 8 EAPV para el caso de integración de territorios o municipios, o los contemplados en los arts. 46 y 47 EAPV para el caso de las reformas estatutarias, siendo siempre obligada la previa autorización estatal.

A su vez la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, es la llamada por el art. 92.3 CE para regular las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución, siendo además la única Ley constitucionalmente adecuada para el cumplimiento de otra reserva, añadida a la competencial del art. 149.1.32 CE: la genérica del art. 81 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales, en este caso el derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.

A la luz del marco normativo expuesto resulta que la concreta convocatoria del cuerpo electoral que realiza la Ley del Parlamento Vasco 9/2008 se lleva a cabo sin apoyo en un título competencial expreso. Por otra parte, tal convocatoria, que sustituye la autorización del Estado por la dispensada in-

mediata y exclusivamente por el Parlamento autonómico, tampoco puede basarse en inexistentes títulos implícitos.

En efecto, tal convocatoria no puede ampararse en genéricas potestades implícitas vinculadas al principio democrático, al entrar éstas en colisión con competencias expresamente atribuidas a otro ente, como ocurre en el presente caso con la que al Estado atribuye el art. 149.1.32 CE. Por otra parte tampoco puede amparar la convocatoria el art. 9.2 e) EAPV y su referencia a la obligación de los poderes públicos vascos de facilitar “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco”, puesto que, como ya dijimos en la STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5, dicho precepto “no atribuye una específica competencia a los poderes públicos vascos, sino que se limita a subrayar una obligación que deben observar todos los poderes públicos, centrales y autonómicos, en el ejercicio de las atribuciones que a cada uno de ellos reconoce el ordenamiento jurídico”. Y la competencia controvertida en este procedimiento es, por cuanto se lleva dicho, exclusiva del Estado.

Hemos de afirmar, en definitiva, que no cabe en nuestro ordenamiento constitucional, en materia de referéndum, ninguna competencia implícita, puesto que en un sistema, como el español, cuya regla general es la democracia representativa, sólo pueden convocarse y celebrarse los referendos que expresamente estén previstos en las normas del Estado, incluidos los Estatutos de Autonomía, de conformidad con la Constitución.

En conclusión, la Ley recurrida vulnera el art. 149.1.32 CE.

4. Afirmada la inconstitucionalidad de la Ley recurrida por razones competenciales, pasamos a examinar el motivo de inconstitucionalidad material alegado por el Presidente del Gobierno, cuyo representante procesal sostiene que se han infringido los arts. 1.2 y 2 CE, en relación con el art. 168 CE y la disposición adicional primera de la Constitución, pudiendo ya adelantar que, atendido el objeto de la cuestión que pretende someterse a referéndum con la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, a este respecto, ésta también incurre en inconstitucionalidad.

De acuerdo con el apartado 1 b) del artículo único de la Ley impugnada se convoca una consulta partiendo del reconocimiento inicial de la existencia del “derecho a decidir del pueblo vasco” en relación a la apertura de negociaciones cuyo contenido y sentido se indican en el artículo único y se precisan en la exposición de motivos, cifrándose en la consecución de un acuerdo

en el que se establezcan “las bases de una nueva relación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Estado español”. La Ley contempla como sujetos de esa nueva relación a la Comunidad Autónoma del País Vasco y al Estado español, entendido éste en su acepción de “Estado global” y no, como es obligado cuando de la relación con una Comunidad Autónoma se trata, en su condición de “Estado central”.

Pues bien si esa “nueva relación” se tratara de alcanzar únicamente mediante la reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco el referéndum no tendría sentido ni cabida en este momento inicial, pues la consulta popular sólo es posible para la ratificación de la reforma una vez aprobada ésta por las Cortes Generales.

En estos términos resulta indudable que plantea una cuestión que afecta al orden constituido y también al fundamento mismo del orden constitucional. Una afectación de esa naturaleza y con tal alcance es desde luego factible en nuestro Ordenamiento, toda vez que, en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, según recordamos en la STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7, “siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales”, no hay límites materiales a la revisión constitucional, habiendo subrayado entonces que “[h]asta ese punto es cierta la afirmación de que ‘la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo’ (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7)”. Pero el respeto a esos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable. Es más, tratar de sortear, eludir o simplemente prescindir de esos procedimientos sería intentar una inaceptable vía de hecho (incompatible con el Estado social y democrático de Derecho que se proclama en el art. 1.1 CE) para reformar la Constitución al margen de ella o conseguir su ineficacia práctica.

La Ley recurrida presupone la existencia de un sujeto, el “pueblo vasco”, titular de un “derecho a decidir” susceptible de ser “ejercitado” [art. 1 b) de la Ley impugnada], equivalente al titular de la soberanía, el pueblo español, y capaz de negociar con el Estado constituido por la Nación española los términos de una nueva relación entre éste y una de las Comunidades Autónomas en las que se organiza. La identificación de un sujeto institucional dotado de tales cualidades y competencias resulta, sin embargo, imposible sin una reforma previa de la Constitución vigente. En realidad el contenido de la consulta no es sino la apertura de un procedimiento de reconsideración del orden constituido que habría de concluir, eventualmente, en “un nueva relación” entre el

Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco; es decir, entre quien, de acuerdo con la Constitución, es hoy la expresión formalizada de un ordenamiento constituido por voluntad soberana de la Nación española, única e indivisible (art. 2 CE), y un sujeto creado, en el marco de la Constitución, por los poderes constituidos en virtud del ejercicio de un derecho a la autonomía reconocido por la Norma fundamental. Este sujeto no es titular de un poder soberano, exclusivo de la Nación constituida en Estado. Y es que, como recordamos en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 4 a), con cita de la STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, “la Constitución parte de la unidad de la Nación española, que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la soberanía nacional”. El procedimiento que se quiere abrir, con el alcance que le es propio, no puede dejar de afectar al conjunto de los ciudadanos españoles, pues en el mismo se abordaría la redefinición del orden constituido por la voluntad soberana de la Nación, cuyo cauce constitucionalmente no es otro que el de la revisión formal de la Constitución por la vía del art. 168 CE, es decir, con la doble participación de las Cortes Generales, en cuanto representan al pueblo español (art. 66.1 CE), y del propio titular de la soberanía, directamente, a través del preceptivo referéndum de ratificación (art. 168.3 CE).

La cuestión que ha querido someterse a consulta de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco afecta (art. 2 CE) al fundamento del orden constitucional vigente (en la medida en que supone la reconsideración de la identidad y unidad del sujeto soberano o, cuando menos, de la relación que únicamente la voluntad de éste puede establecer entre el Estado y las Comunidades Autónomas) y por ello sólo puede ser objeto de consulta popular por vía del referéndum de revisión constitucional. Es un asunto reservado en su tratamiento institucional al procedimiento del art. 168 CE. La que aquí nos ocupa no puede ser planteada como cuestión sobre la que simplemente se interesa el parecer no vinculante del cuerpo electoral del País Vasco, puesto que con ella se incide sobre cuestiones fundamentales resueltas con el proceso constituyente y que resultan sustraídas a la decisión de los poderes constituidos. El respeto a la Constitución impone que los proyectos de revisión del orden constituido, y especialmente de aquéllos que afectan al fundamento de la identidad del titular único de la soberanía, se sustancien abierta y directamente por la vía que la Constitución ha previsto para esos fines. No caben actuaciones por otros cauces ni de las Comunidades Autónomas ni de cualquier órgano del Estado, porque sobre todos está siempre, expresada en la decisión constituyente, la voluntad del pueblo español, titular exclusivo de la soberanía nacional, fundamento de la Constitución y origen de cualquier poder político.

5. Por último, enjuiciada la Ley recurrida en relación con sus más graves defectos de inconstitucionalidad, resta por examinar la denuncia de la supuesta inadecuación del procedimiento parlamentario observado en la elaboración de la Ley, debiéndose recordar a este propósito que el proyecto que ha dado lugar a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, ha sido tramitado en lectura única de acuerdo con la especialidad del procedimiento legislativo prevista en el art. 119 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV), reservada para aquellas iniciativas gubernamentales que por su “naturaleza” o su “simplicidad de formulación” consientan ser tramitadas directamente ante el Pleno o ante una Comisión, bien por acuerdo del propio Pleno (“a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces” —art. 119.1 RPV), bien a instancia del Gobierno, sin necesidad de autorización de la Cámara, “cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan” y siempre que no se vean afectadas determinadas materias (art. 119.3 RPV). En ambos casos “se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del Proyecto a una sola votación” (art. 119.2 RPV).

Según doctrina reiterada, “aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a)].

Procede examinar, por tanto, en primer lugar, si concurre alguno de los que en otra ocasión (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 6) ya calificamos como “supuestos tasados” en los que, de acuerdo con el art. 119.3 RPV, el Gobierno Vasco puede hacer uso del procedimiento de lectura única y con ello excepcionar, sin previa autorización del Pleno de la Cámara, la posibilidad de presentación de enmiendas establecida como regla general del procedimiento legislativo en el art. 102 RPV. En este sentido, sea o no cuestionable la concurrencia en el caso de “circunstancias de carácter extraordinario” o problemas que precisen de un remedio legislativo por vía de urgencia, resulta indiscutible que, atendido el contenido de la Ley recurrida, se ven afectadas por ella materias expresamente excluidas por el art. 119.3 RPV. Así,

basta con señalar que es evidente la incidencia de la Ley sobre el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos garantizado a los ciudadanos vascos por el art. 23 CE. La misma exposición de motivos de la Ley 9/2008 subraya que la consulta que pretende celebrarse “constituye un instrumento legal y democrático para que el pueblo vasco pueda ejercer libremente el derecho fundamental de participación ciudadana en los asuntos de trascendencia que son de su incumbencia”. Ciertamente que ese “derecho fundamental” es para el legislador autonómico el reconocido en el art. 9.2 e) EAPV, si bien las previsiones de la propia Ley en materia de régimen electoral ponen de manifiesto que el derecho concernido es en realidad el proclamado en el art. 23 CE. Precisamente, en fin, tales previsiones evidencian una directa afectación de otra de las materias excluidas por el art. 119.3 RPV: el régimen electoral.

Ello vicia de inconstitucionalidad a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, pues, como acabamos de recordar, es doctrina constitucional pacífica y reiterada que “[l]as normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la ‘inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras’ (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1)” (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). Y tal alteración sustancial se ha producido en el presente caso, en tanto que, con infracción del Reglamento del Parlamento Vasco, se ha impuesto a la Cámara la tramitación de la Ley impugnada a través de un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento, sino en virtud de una decisión del Gobierno Vasco.

6. Resta por añadir que, como consecuencia del dictado de esta Sentencia, no procede resolver la solicitud formulada por el Parlamento y por el Gobierno Vasco para que se acuerde el levantamiento de la suspensión de la Ley impugnada, producida de conformidad con lo dispuesto en el art. 162.2 CE. Tal suspensión tiene como presupuesto la pendencia del proceso constitucional en cuyo seno se produjo, de suerte que, tras el enjuiciamiento definitivo de la Ley recurrida, verificado, además, sin haberse sobrepasado el plazo de cinco meses contemplado en el art. 161.2 CE, carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 5707-2008 y, en consecuencia:

Declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a once de septiembre de dos mil ocho.

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 259/2007, de 19 de diciembre (BOE de 22 de enero de 2008). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 7, 9.3, 10.2, 13, 17, 18.1, 21, 23, 24.1, 25, 27, 28, 39.4, 81.1, 53.1, 106.1, 119.

otros:

Objeto: artículo 1, apartados 5, 6, 9, 15, 16 y 56 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Materias: Derechos fundamentales de extranjeros sin permiso de residencia. Derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros

(*) Subsección preparada por FRANCISCO ESCRIBANO.

que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Derecho a la educación de naturaleza no obligatoria y al derecho a la asistencia jurídica gratuita de los extranjeros.

Reproduce esta STC los argumentos de la 236/2007 (*vid. El nº anterior de esta Revista*); en el mismo sentido las SSTC 260 a 265 todas de 2007.

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

A.1. Autonomía.

1. Sentencia 237/2007, de 8 de noviembre (BOE de 10 de diciembre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3, 134, 156.1 y 157.1.a).

otros: arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, y el art. 56 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Objeto: art. 92 y la correspondiente partida presupuestaria fijada en la sección 32, de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2004.

Materias: Autonomía Financiera; Principios que la fundan, límites que la enmarcan. El Consejo de Política Fiscal y Financiera y su función. La competencia estatal en materia de Hacienda General.

Se refiere el recurso de inconstitucionalidad al art. 92 (entregas a cuenta del fondo de suficiencia) y a las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 61/2003, de 30 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2004. Se niega que por ser una norma de carácter temporal deba considerarse desaparecido el objeto del recurso; tampoco sería de aplicación al presente supuesto la doctrina del *ius superveniens* por la modificación del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), es decir, aquella según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia (entre otras, SSTC 137/1986, FJ 4; 170/1989, FJ 3; 1/2003, FJ 9; 109/2003, FJ 6; 14/2004,

FJ 8; 47/2004, FJ 7; y 135/2006, FJ 3.a), dado que falta el supuesto de hecho de la aplicación de dicha doctrina porque no se ha producido una coincidencia temporal en la vigencia de la Ley impugnada y la nueva normativa que eventualmente podría formar parte de aquel bloque de la constitucionalidad. Recordará el TC que la forma de participación en los ingresos del Estado, tras la aprobación del nuevo sistema de financiación por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001, la determina el art. 13 LOFCA, conforme al cual, dicha participación se hará “a través de su fondo de suficiencia” que “cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal”. La dotación inicial del fondo de suficiencia se fijará en comisión mixta de transferencias y, en los años sucesivos, “se determinará atendiendo a su valor inicial y a la evolución de la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por aquellos impuestos que se determinen por ley”. Por su parte el art. 15 LOFCA establece la forma de determinación de las entregas a cuenta y de la liquidación definitiva de este fondo de modo que cada Comunidad Autónoma recibirá cada año una entrega a cuenta del fondo de suficiencia equivalente al 98 por 100 del resultado de multiplicar el tramo del fondo de suficiencia de la Comunidad Autónoma en el año base (1999) por el cociente resultante de dividir los importes de los “*ingresos tributarios del Estado*” a nivel nacional (ITEn) en el año de la liquidación (en el caso, presente, 2004) por los “*ingresos tributarios del Estado*” a nivel nacional (ITEn) en el año base (1999) (apartado 1); sin olvidar que el “ITE” nacional (ITEn) “*está constituido por la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión a las Comunidades Autónomas, por IRPF, IVA y los impuestos especiales de fabricación sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y sobre labores del tabaco*”: este será el marco normativo donde se insertan el precepto y sección que constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Recordará el TC al entrar en el fondo del asunto su reiterada doctrina a tenor de la cual la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa así como al propio Tribunal conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida (SSTC 11/1981, FJ 3; 36/1994, FJ 1; 43/1996, FJ 3; 118/1996, FJ 2; 61/1997, FJ 13; 118/1998, FJ 4; 233/1999, FJ 2; 104/2000, FJ 5; 96/2002, FJ 4; 16/2003, FJ 9; 245/2004, FJ 3; 100/2005, FJ 3; 112/2006, FJ 19; y 13/2007, FJ 1); la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que

las sustente (SSTC 43/1996, FJ 5; 233/1999, FJ 2; 245/2004, FJ 3; 100/2005, FJ 3; 13/2007, FJ 1). Apreciará el TC que en el escrito del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se soslaya toda explicación sobre la justificación de las cantidades que sí considera idóneas para alcanzar la conclusión a la que llega, considerándose asimismo insuficiente para acreditar la realidad de la circunstancia en la que la Junta de Andalucía pretende hacer valer su recurso, falta de argumentación que ni basta para declarar inconstitucional una norma legal que goza de una presunción de constitucionalidad que *“no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente”* (por todas, STC 13/2007, FJ 1 –véase nuestro comentario en el n.º 68 de esta Revista). Recordará el TC cómo tras el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 27 de julio de 2001 se aprobó un nuevo sistema de financiación cuyos recursos se integraban, aparte de los ingresos obtenidos mediante los tributos propios, los precios públicos propios y los recargos sobre tributos estatales, por las tasas afectas a los servicios traspasados, los tributos cedidos totalmente (impuestos sobre el patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, sucesiones y donaciones, especial sobre determinados medios de transporte, sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos y sobre el juego), los tributos cedidos parcialmente (el 33 por 100 del impuesto sobre la renta de las personas físicas, el 35 por 100 del impuesto sobre el valor añadido y el 40 por 100 de los impuestos especiales de fabricación sobre cerveza, vino y bebidas fermentadas, productos intermedios, alcohol y bebidas derivadas, labores del tabaco e hidrocarburos), el 100 por 100 del impuesto sobre la electricidad, así como la participación en los ingresos del Estado a través de un fondo de suficiencia que se constituye por la diferencia entre sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal [arts. 4, 11 y 13 LOFCA; y arts. 8 a 15 de la Ley 21/2001]. Barajará los datos estadísticos y financieros el TC de los ejercicios correspondientes a la impugnación para concluir que las disposiciones presupuestarias impugnadas no hacen sino aplicar los arts. 13 LOFCA y 15 de la Ley 21/2001, sin que el Gobierno autonómico recurrente haya acreditado una indebida aplicación de los mismos en la cuantificación de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia; la falta de alteración de la base de cálculo del fondo de suficiencia en orden a la determinación de las entregas a cuenta correspondientes al ejercicio 2004 impide apreciar las lesiones imputadas a aquellas disposiciones, pues las mismas se hacían depender de la existencia de una minoración en los ingresos a percibir que, al no haberse producido, no ha puesto *“en peligro la suficiencia económica de los recursos de la Comunidad Autónoma”* (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 5); insistirá el TC en que determinar los ingresos a que tiene derecho una determinada Comunidad Autónoma de acuerdo a unos cálculos que se encuentran huérfanos de soporte documental y desprovistos de anclaje ordinamental, conduciría a reconocer un pretendido derecho a obtener una determinada financiación desconociendo su doctrina a tenor de la cual, *“no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un de-*

recho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación”, razón por la cual “no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas” (SSTC 13/2007, FJ 5; y 58/2007, FJ 3 –véase nuestro comentario en el n.º anterior de esta Revista–), tanto más cuando la pretendida minoración de los ingresos ni ha quedado acreditada por el Gobierno autonómico recurrente, ni se deduce en forma alguna de los datos oficiales existentes sobre el particular, razón por la cual debe desestimarse el presente recurso de inconstitucionalidad.

2. Sentencia 238/2007, de 21 de noviembre (BOE de 27 de diciembre). Ponente: Conde Martín de Hijas (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 1, 2, 9, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139.2, 149.1.1, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161.1 c)

otros: Arts. 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2, 4, 13, 16 y disposición transitoria primera de la LOFCA.

Objeto: Arts. 84, 86 y 88, así como contra las cuantías fijadas en las secciones 32 y 33, de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002.

Materias: Autonomía Financiera; Principios que la fundan, límites que la enmarcan. El FCI: procedimiento de determinación de su cuantía. La competencia estatal en materia de Hacienda General.

Tras el desistimiento parcial formulado por la Junta de Andalucía el presente recurso de inconstitucionalidad queda exclusivamente referido al art. 88 (fondos de compensación interterritorial) y a las cuantías fijadas en la sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002. La STC sigue en sus líneas generales la doctrina ya expuesta en la STC 37/2007 (*véase nuestro comentario en el n.º 68 de esta Revista*). Comienza recordando, así también como se hacía en la 237/2007 (*véase comentario en este mismo número*), su doctrina acerca de la necesidad de fundamentación de los recursos a partir de la idea de presunción de constitucionalidad de las normas: la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente,

no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente (entre las últimas, STC 13/2007, de 18 enero, FJ 1). Se reitera la argumentación acerca de la posibilidad de juicio constitucional acerca de normas temporales que ya hayan perdido su vigencia: SSTC 3/2003, FJ 2; y 13/2007, FJ 1); se sostiene acerca del conocido como *ius superveniens* la misma tesis que en la STC 237/2007 (*comentario en este mismo número*). Se contraerá el análisis del TC exclusivamente al marco normativo vigente en el momento de la norma impugnada y no a cualquier otro que eventualmente haya podido adoptarse en un momento posterior (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1). Se recuerda por el TC la conexión existente en los arts. 157.1 y 158.2 CE. Se recordará por el TC la evolución del denominado FCI (Fondo de Compensación Interterritorial), con el añadido del art. 16 en la nueva redacción de la LOFCA del Fondo Complementario. En conclusión, sostendrá el TC, la regulación sustancial del Fondo de Compensación Interterritorial viene hecha en la LOFCA, esta norma difiere a un posterior desarrollo legal la definición “*de la base de cálculo de la inversión pública*” [arts. 16.1 LOFCA 1996 y 16.3 a) LOFCA 2001], la ponderación de los criterios e índices de distribución del fondo de compensación [arts. 16.1 LOFCA 1996 y 16.4 LOFCA 2001], así como la fijación del período durante el cual la cuantía del Fondo de Complementario se pueda destinar a financiar gastos de funcionamiento asociados a las inversiones financiadas con cargo al fondo de compensación o al fondo complementario [art. 16.5 LOFCA 2001], distinción que se mantenía en la nueva Ley mediante la que se regulan ambas modalidades del FCI (L 22/2001); a tenor de ésta la base de cálculo del Fondo de Compensación estará constituida por la “*inversión pública*”, entendiéndose por tal “*el conjunto de los gastos del ejercicio incluidos en los Presupuestos del Estado y de sus Organismos autónomos, correspondientes a inversiones reales nuevas de carácter civil*” (art. 3.1); importe que “*se ponderará por la población relativa del conjunto de las Comunidades Autónomas que sean beneficiarias de los recursos del Fondo, respecto a la población total del Estado, y por el índice resultante del cociente entre la renta por habitante media nacional y la renta por habitante de las Comunidades Autónomas participantes*” (art. 3.1). La distribución del fondo entre las Comunidades Autónomas se hará de forma directamente proporcional a la población relativa (87,5 por 100: art. 4.3.a), al saldo migratorio (1,6 por 100: art. 4.3.b), al paro (1 por 100: art. 4.3.c), a la superficie de cada territorio (3 por 100: art. 4.3.d) y a la dispersión de la población (6,9 por 100: art. 4.3.e), corrigiéndose el resultado conforme al criterio de “*la inversa de la renta por habitante de cada territorio*” (art. 4.4.a) y la insularidad (art. 4.4.b). Finalmente la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial se reparte entre el Fondo de Compensación y el Fondo Complementario (el 75 y el 25 por 100, respectivamente), y se habilita a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, no sólo para designar las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del mismo (disposición adicional única), sino también para fijar la dotación anual del Fondo de Compensación, esto es, “[e]l porcentaje corres-

pondiente a cada año” (art. 2.3). De hecho la disposición adicional única señala expresamente que “[e]n la Ley de presupuestos generales del Estado de cada ejercicio se determinará el porcentaje que los Fondos de Compensación Interterritorial representan respecto de la base de cálculo de inversión pública definida en los términos del artículo 3.1”. Este será el marco normativo en el que se inserta el precepto objeto de este recurso. El reproche de constitucionalidad se desarrolla entendiéndose por los recurrentes en que se produce una modificación del marco jurídico vía Ley de Presupuestos. Recordará el TC su doctrina acerca del carácter formal y material de la Ley de Presupuestos, pudiendo, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, con dos salvedades o limitaciones; por una parte un límite concretado en el contenido propio que corresponde al instrumento presupuestario: “*superada la vieja controversia sobre el carácter formal o material de la Ley de presupuestos generales*” (STC 27/1981, FJ 2; en las SSTC 63/1986, FJ 5; 68/1987, FJ 4; 76/1992, FJ 4; 274/2000, FJ 4; 3/2003, FJ 4), afirma una vez más que estamos ante una ley que tiene un doble contenido: un contenido esencial, mínimo y necesario, constituido tanto por la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico, como por las normas de naturaleza financiera que desarrollan y aclaran los estados cifrados, y un contenido eventual o disponible, que se concreta en aquellas otras disposiciones que, aun no constituyendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto (por todas, STC 109/2001, FJ 5); salvarán su legitimidad constitucional aquellas disposiciones que se integren en el contenido eventual de la Ley de presupuestos con las que guarde la necesaria conexión económica o presupuestaria (SSTC 274/2000, FJ 4; 109/2001, FJ 5), sin perjuicio de que “*determinadas regulaciones llevadas a cabo en la Ley de presupuestos encuentren su sede normativa natural y técnicamente más correcta en las disposiciones generales que disciplinan los regímenes jurídicos a los que se refieren*” (SSTC 32/2000, FJ 6; 109/2001, FJ 6); la eventual modificación de la base de cálculo del FCI por la Ley de Presupuestos Generales del Estado guardaría una relación directa con la habilitación de gasto, en la medida en que una mayor o menor cuantía supondría, no sólo una mayor o menor autorización al Estado, sino también una mayor o menor previsión de ingresos para las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía beneficiarias del mismo; admitido que la Ley de Presupuestos Generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal siempre que respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido el TC, se añade que está vedado que la LPGE, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La LPGE,

como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar con su desconocimiento situaciones de inseguridad jurídica contrarias al art. 9.3 CE. A tenor de esta doctrina, considerará el TC que la LPGE para 2003 no desconoce la LFCI, ni ninguna de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, al dar debido cumplimiento a las exigencias establecidas para la dotación del citado Fondo, razón por la que ya descartarse la lesión del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE); afirmará el TC que las normas que integran el bloque de la constitucionalidad en el presente caso establecen sólo tres exigencias insoslayables con relación al FCI: que se dote el correspondiente Fondo o Fondos (arts. 158.2 CE, 4.2 y 16.1 LOFCA 1996 y 2001, y 56.7 EAAnd); que la dotación tenga carácter “anual” (arts. 16.1 LOFCA 1996 y 2001); y que dicha dotación sea como “mínimo” para las Comunidades Autónomas equivalente al 30 por 100 de la inversión pública prevista en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio (arts. 16.1 LOFCA 1996), mínimo al que hay añadir, desde el día 1 de enero de 2002, de un lado, un 0,3375 por 100 para las Ciudades con Estatuto de Autonomía (o lo que es lo mismo, el 1,5 por 100 del fondo de compensación: art. 16.3.b LOFCA 2001) y, de otro, un 0,9045 por 100 para las regiones ultraperiféricas (o lo que es igual, el 4,02 por 100 del fondo de compensación: art. 16.3.c LOFCA 2001), destinándose el 22,5 por 100 de aquella base de cálculo al fondo de compensación (art. 16.3.a LOFCA 2001) y el 7,5 por 100 restante al fondo complementario (o lo que es lo mismo, el 33,33 por 100 del Fondo de Compensación: art. 16.5 LOFCA 2001), según el TC todas estas exigencias se han cumplido debidamente; considerará, además, el TC que es precisamente la LPGE la que tiene atribuida la función de fijar el porcentaje que, aplicado sobre la base del Fondo, determina su cuantía. El TC concluye rechazando los argumentos de los recurrentes. Por lo que se refiere a la determinación del porcentaje aplicable a la base de cálculo del fondo de compensación considera el TC que no existe divergencia alguna ni incongruencia de ningún tipo en el texto legal, sino una utilización errónea de los porcentajes por parte del Consejo de Gobierno recurrente. Otra es la consideración en relación a la cifra de la inversión pública tomada como base de cálculo del FCI; considerará el TC ser cierto que no coincide con la resultante de la suma de las secciones presupuestarias correspondientes al capítulo IV, aunque, al tiempo no es constitucionalmente relevante, al ser razonable entender que cuando la Ley 22/2001 fija como base del cálculo del FCI la inversión pública incluida “en los Presupuestos del Estado” (art. 3.1 de la Ley 22/2001), sólo puede estar refiriéndose a la prevista en el proyecto de Ley de presupuestos generales del Estado, como consecuencia tanto de las peculiaridades procedimentales existentes para la determinación del propio Fondo de Compensación Interterritorial, como de la propia mecánica parlamentaria de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, siempre y cuando la dotación final de fondo calculada

sobre la cifra de la inversión pública definitivamente autorizada por la LPGE alcance el límite mínimo del 30 por 100 impuesto por el art. 16 LOFCA. Fijará su argumento el TC haciendo referencia a la función que las Cortes Generales tienen atribuida en la determinación de los ingresos y los gastos, subrayando que, su examen, enmienda y aprobación le corresponde a las Cortes Generales (arts. 66.2 y 134.1, ambos de la CE), que ejercen una función específica y constitucionalmente definida, a través de la cual, no sólo otorgan una verdadera autorización a la Administración del Estado sobre la cuantía y el destino del gasto, sino que cumplen tres objetivos especialmente relevantes, cuales son, asegurar el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2 CE), participar de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan, y controlar que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el art. 31.2 CE, de una forma equitativa (por todas, STC 3/2003, FJ 4). Comprendiéndose en la Ley de presupuestos la autorización de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un ejercicio económico, y correspondiéndole a éste su elaboración (art. 134.1 CE), a cuyo fin presentará “ante el Congreso de los Diputados los presupuestos generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” (art. 134.3 CE), resulta imprescindible que el Gobierno de la Nación anticipe a las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía la cifra estimada de la inversión real nueva de carácter civil para que, en el seno del Comité de Inversiones Públicas, pueda acordarse de forma coordinada entre el Estado y las Comunidades y Ciudades Autónomas beneficiarias, los proyectos de inversión a los que necesariamente deben destinarse los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Cifra ésta que tras el correspondiente “examen, enmienda y aprobación” por las Cortes Generales puede sufrir una cierta alteración, lo que produce como resultado que en los ejercicios presupuestarios se venga produciendo cierto desfase entre la cifra de inversión nueva civil estimada que sirve de base de cálculo al Fondo de Compensación Interterritorial y la que finalmente aparece autorizada en los presupuestos generales del Estado. Reconociendo cierto el TC que las especialidades procedimentales para la aprobación de los presupuestos generales del Estado, así como para la determinación y destino de la cuantía del Fondo de Compensación Interterritorial, provocan un cierto desajuste entre la cifra de la inversión pública que se toma como base de cálculo del citado Fondo y la cifra de la inversión pública que finalmente es autorizada por la Ley de presupuestos generales del Estado, también lo es que dicho desajuste carecerá de trascendencia constitucional en tanto en cuanto la autorización de las Cortes Generales al Gobierno, consagrada en la cuantía de la dotación al FCI prevista en el instrumento presupuestario, no sea inferior al 30 por 100 de la cifra de la inversión pública aprobada definitivamente en la LPGE. Por esta razón lo relevante desde un plano puramente constitucional no es tanto que la dotación al Fondo se calcule sobre la cifra de la in-

versión pública estimada o sobre la finalmente autorizada, sino que la dotación autorizada sea igual o superior al límite mínimo exigido por las normas que integran el bloque de la constitucionalidad (art. 16.1 LOFCA), en el caso de autos considera el Tc que la dotación al FCI correspondiente al ejercicio 2002 supera sobradamente el límite del 30% en términos de inversión pública autorizada por la LPGE razón por la cual tampoco puede prosperar esta otra queja del Gobierno recurrente. Recordará, además, el TC su doctrina acerca de la posibilidad del Gobierno de introducir *a posteriori* determinados ajustes, calificando ésta “una decisión eminentemente política que corresponde en exclusiva tomar a las Cortes Generales de acuerdo con el principio de solidaridad y en función de las posibilidades reales del país en su conjunto” (STC 13/2007, FJ 5; véase el n.º 68 de esta Revista), no siendo función del TC interferir en ese margen de apreciación del legislador, ni examinar la oportunidad de la medida legal, para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles (en términos similares, SSTC 67/1989, FJ 1; 269/1994, FJ 5; 33/2000, FJ 4; y 13/2007, FJ 4), recordando su afirmación de que “no existe un derecho de las Comunidades Autónomas constitucionalmente consagrado a recibir una determinada financiación, sino un derecho a que la suma global de los recursos existentes de conformidad con el sistema aplicable en cada momento se reparta entre ellas respetando los principios de solidaridad y coordinación”, razón por la cual “no puede pretender cada Comunidad Autónoma para la determinación del porcentaje de participación que sobre aquellos ingresos le pueda corresponder la aplicación de aquel criterio o variable que sea más favorable en cada momento a sus intereses, reclamando de nosotros una respuesta que sustituya la falta de acuerdo entre las instancias políticas” (SSTC 13/2007, FJ 5; y 58/2007, FJ 3; véase el n.º anterior de esta Revista). Es competencia del Estado mediante la aprobación de la LPGE determinar la cuantía que sobre el mínimo exigido puede llegar a alcanzar el FCI en cada ejercicio, lo que impide apreciar en el art. 88 y la sección 33 de la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2002, el primer vicio que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía le imputa. Tampoco apreciará el TC vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), ésta de conformidad con su doctrina, ha de entenderse como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando “la claridad y no la confusión normativa” (STC 46/1990, FJ 4), de tal manera que “sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ 15; y 96/2002, FJ 5). Pues bien, en el caso que nos ocupa y a tenor del procedimiento previsto y cumplido en modo alguno afecta al principio de seguridad jurídica, al permitir a las Comunidades Autónomas receptoras del citado Fondo conocer de forma anticipada y precisa la cifra que les permite, también a ellas,

proyectar sus inversiones; no existe falta de claridad o confusión normativa en los preceptos impugnados que puedan generar una incertidumbre insuperable acerca de la conducta que deban adoptar, sino una forma de actuar de los poderes públicos implicados que, aun cuando pueda admitir ofrecer otras alternativas, carece de relevancia constitucional.

VOTO PARTICULAR (Conde Martín de Hijas): Se disiente de dos contenidos argumentales del FJ 4. En primer lugar porque el corolario lógico de la consideración material de ley de la LPGE, conlleva que pueda, en cuanto ley posterior, modificar cualquier norma del ordenamiento, como, por ejemplo, la LFCI. Se disiente asimismo de que necesariamente la exigencia legal de plasmar el montante de la inversión en cada CA de lo que se establezca en la LPGE sea la única opción interpretativa posible.

(Rodríguez Zapata): Se disiente asimismo del argumento del FJ 4. Si se considera ley material a la LPGE no se entiende por qué se han de hacer posteriores requisitos restrictivos de su capacidad de innovar en el ordenamiento, sin necesidad de modificación previa de la legislación material precisa, concretamente, en este caso, del FCI.

3. Sentencia 248/2007, de 13 de diciembre (BOE de 15 de enero de 2008). Ponente: Aragón Reyes (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 1, 2, 9, 14, 31, 40, 131, 133, 134, 137, 138, 139.2, 149.1.1, 149.1.13, 149.1.14, 150, 156, 157, 158 y 161.1 c)

otros: Arts. 56, 57, 58, 59, 60 y disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y los arts. 2, 4, 13, 16 y disposición transitoria primera de la LOFCA.

Objeto: arts. 76 y 78, así como contra las cuantías fijadas en la sección 32, de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de PGE para 2003, al considerar que vulneran los arts. 2, 9.3, 40.1, 134, 138, 139, 156.1 y 157 de la CE, los arts. 56 y concordantes del EAA, y los arts. 2.1 d), 4.1 e), 13 y concordantes de la LOFCA.

Materias: Autonomía Financiera; Principios que la fundan, límites que la enmarcan. El FCI: procedimiento de determinación de su cuantía. La competencia estatal en materia de Hacienda General.

El TC reiterará básicamente la doctrina de la STC 238/2007 (*vid. Supra*), con múltiples referencia a su anterior 237/2007, en este mismo número; y 13/2007, cuyo comentario puede encontrarse en el nº 68 de esta Revista).

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

A.2. Competencias.

1. Sentencia 247/2007, de 12 de diciembre (BOE de 15 de enero de 2008). Ponente: Pérez Vera (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 9.3, 10.2, 14, 45, 131.1., 132, 138.1, 138.2, 139.1, 147, 149.1.1, 149.1.22, 149.1.25, 158.1.

otros: 31.16 EACV; art. 17 EACV (nuevo estatuto); art. 49.1.16 EACV (nuevo estatuto) en relación con el art. 31.16 EACV (antiguo Estatuto).

Objeto: Art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.

Materias: Fuentes: caracterización, límites, contenido y rigidez de los Estatutos de Autonomía (EEA) de las Comunidades Autónomas (CCAA). La regulación del agua y su uso: derecho de los ciudadanos de una Comunidad Autónoma. Posibilidad de presentar recursos institucionales en relación con EEA de otra CA.

El derecho al agua que se regula excede del contenido que es propio de un Estatuto de Autonomía: este es el argumento fundamental del recurso interpuesto por la representación de la CA de Aragón. Carácter común de los derechos y deberes de los españoles. Conculcación de las competencias estatales en materia de aguas (art. 149.1.22 CE) y la garantía institucional del dominio público hidráulico (art. 132 CE), con quiebra de los principios de equilibrio territorial (arts. 131.1 y 158.1 CE) y de solidaridad (art. 138.1 CE). El art. 10.2 CE tampoco ampara constitucionalmente la formulación del derecho al agua contenida en el precepto impugnado. Sobre las cuestiones procesales antecedentes a la entrada en materia sustantiva proclamará el TC que por lo que se refiere a la legitimación de la Comunidad Autónoma de Aragón. El TC afirma la competencia legitimadora de la CA de Aragón, en la línea seguida por el TC en relación con el art. 32.2 LOTC: “*la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica con la defensa de sus competencias (SSTC 84/1982, 26/1987 y 74/1987), pues ni el recurso de inconstitucionalidad puede ser equiparado al conflicto de competencias, siendo como es un instrumento al servicio de la depuración objetiva del ordenamiento, ni*

cabe identificar el ‘propio ámbito de autonomía’ del art. 32.2 LOTC con el elenco de competencias estatutarias” (STC 28/1991, FJ 3), habiendo concluido que “dicha expresión legal remite, más ampliamente, a la posición institucional que en el ordenamiento ostentan las Comunidades Autónomas, es decir, al conjunto de sus competencias y facultades y también a las garantías, constitucionales y estatutarias, que preservan dicha autonomía (STC 56/1990, FJ 3)”. La STC 48/2003 ya dijo que si bien en un principio “este Tribunal interpretó la restricción del art. 32.2 LOTC en un sentido estrictamente competencial (así, STC 25/1981), ... muy pronto —ya con la STC 84/1982— se inició una línea jurisprudencial de progresiva flexibilización de ese criterio, hasta el extremo de que, al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado [y el Estatuto de Autonomía lo es], constituyen una verdadera excepción. En palabras de la STC 199/1987, ‘la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido, ... se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente’ (FJ 1)” (STC 48/2003, FJ 1). Proclamará el TC que concurre en el actor el interés en la defensa del ámbito propio de autonomía que es condición de la legitimación institucional reservada en el art. 32.2 LOTC a las Comunidades Autónomas, recordando el TC que “no resulta exigible para la promoción de los recursos [de inconstitucionalidad por las Comunidades Autónomas] que dichos preceptos se refieran a supuestos que tengan materialización concreta en el momento de la promoción, bastando con que puedan tenerla y ello afecte a su acervo competencial, como es el caso” [STC 194/2004, FJ 2 a)]. Contra las dudas suscitadas en la Abogacía del Estado se declarará que claramente se infiere de la presentación del recurso la declaración de inconstitucionalidad del precepto concernido, aun cuando no lo haya hecho en la súplica final de su escrito de recurso, por más que sea ésta “la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso” (STC 195/1998, FJ 1). El TC se ve en la necesidad de analizar una serie de cuestiones de carácter general antes de entrar de lleno en el objeto del recurso: éstas se contraen (FJ 3) a las siguientes: Los principios estructurales contenidos en nuestra Constitución acerca de la organización territorial del Estado (1). La posición y función de los Estatutos de Autonomía en nuestro sistema constitucional de fuentes (2). La delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (3). El contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía (4). La posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos (5). Se analizarán por el TC los principios de la organización territorial del Estado que recoge nuestra Constitución, incidiendo para ello en los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad (FJ 4): éstos se centran el art. 2; recordará el TC la relación entre los principios de unidad y autonomía: “[L]a Constitución parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español en el que reside la

soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el art. 137 de la Constitución al decir que ‘el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses’.

»El precepto transcrito refleja una concepción amplia y compleja del Estado, compuesto por una pluralidad de organizaciones de carácter territorial dotadas de autonomía. Resulta así necesario delimitar cuál es el ámbito del principio de autonomía, con especial referencia a municipios y provincias, a cuyo efecto es preciso relacionar este principio con otros establecidos en la Constitución.

Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía —y aún este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución.

»De aquí que el art. 137 de la Constitución delimite el ámbito de estos poderes autonómicos circunscribiéndolos a la ‘gestión de sus respectivos intereses’, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. ...

»Este poder ‘para la gestión de sus respectivos intereses’ se ejerce —por lo demás— en el marco del Ordenamiento. Es la Ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de entes, de acuerdo con la Constitución. Y debe hacerse notar que la misma contempla la necesidad —como una consecuencia del principio de unidad y de la supremacía del interés de la Nación— de que el Estado quede colocado en una posición de superioridad, tal y como establecen diversos preceptos de la Constitución tanto en relación a las Comunidades Autónomas, concebidas como entes dotadas de autonomía cualitativamente superior a la administrativa (arts. 150.3 y 155, entre otros), como a los entes locales (art. 148.1.2)” (STC 4/1981, FJ 3). Se trata de insistir por el TC en que nuestro sistema constitucional descansa en la adecuada integración del principio de autonomía en el principio de unidad, que lo engloba. De ahí que el nuestro sea un Estado políticamente descentralizado, como consecuencia del referido engarce entre aquellos dos principios (STC 35/1982, FJ 2; 76/1988, FJ 3). En segundo lugar, el principio de solidaridad complementa e integra los principios de unidad y de autonomía (art. 2 CE), pues “este Tribunal se ha referido con reiteración a la existencia de un ‘deber de auxilio recíproco’ (STC 18/1982, FJ 14), ‘de recíproco apoyo y mutua lealtad’ (STC 96/1986, FJ 3), ‘concreción, a su vez, del más amplio deber de fidelidad a la Constitución’ (STC 11/1986, FJ 5). Y aunque, en los supuestos en que así ha tenido ocasión de hacerlo, lo haya identificado como regla a la que debe acomodarse el proceder entre autoridades estatales y autonómicas, igualmente está vigente y ha de ser atendido entre los poderes de las diversas Comunidades Autónomas, a

las que, en efecto, el principio de solidaridad, que en el art. 2 de la Constitución encuentra general formulación y en el art. 138 de la misma se refleja como equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español y prohibición entre éstas de privilegios económicos o sociales, requiere que, en el ejercicio de sus competencias, se abstengan de adoptar decisiones o realizar actos que perjudiquen o perturben el interés general y tengan, por el contrario, en cuenta la comunidad de intereses que las vincula entre sí y que no puede resultar disgregada o menoscabada a consecuencia de una gestión insolidaria de los propios intereses. La autonomía —ha dicho la STC 4/1981— no se garantiza por la Constitución —como es obvio— para incidir de forma negativa sobre los intereses generales de la Nación o sobre intereses generales distintos de los de la propia entidad (FJ 10). El principio de solidaridad es su corolario (STC 25/1981, FJ 3) (STC 64/1990, FJ 7). El principio consagrado en el art. 138 CE hace garante al Estado de “la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el art. 2 de la Constitución, velando por un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”, dicho principio también vincula a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias (art. 156.1 CE), trasciende la señalada perspectiva económica y financiera y se proyecta en las diferentes áreas de la actuación pública: “la virtualidad propia del principio constitucional de solidaridad, que aspira a unos resultados globales para todo el territorio español, recuerda la técnica de los vasos comunicantes” (STC 109/2004, FJ 3); en cuanto incorpora el principio de solidaridad, el art. 138 “no puede ser reducid[o] al carácter de un precepto programático, o tan siquiera al de elemento interpretativo de las normas competenciales. Es, por el contrario, un precepto con peso y significados propios, que debe ser interpretado, eso sí, en coherencia con las normas competenciales que resultan de la Constitución y de los Estatutos” (STC 146/1992, FJ 1), toda vez que dicho principio ha de constituirse en la práctica en “un factor de equilibrio entre la autonomía de las nacionalidades y regiones y la indisoluble unidad de la Nación española (art. 2)” (STC 135/1992, FJ 7). Por lo que se refiere al principio de igualdad proclamado en el art. 139.1, como principio general de la organización territorial del Estado (capítulo primero, título VIII, CE), precisa el TC QUE el ámbito en que se proyecta éste y también su alcance es esencialmente en un ámbito distinto al que es propio de aquellos otros tres principios; se advertirá que la JTC no sólo ha afirmado positivamente la sustentación del reparto del poder político en los principios de unidad, autonomía y solidaridad sino que, además, ha precisado expresamente que el principio de igualdad, que se predica de los ciudadanos, no excluye la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas: “Ya este Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su Sentencia de 16 de noviembre de 1981, al valorar la función del principio de igualdad en el marco de las autonomías, que la igualdad de derechos y obligaciones de todos los españoles en cualquier punto del territorio nacional no puede ser entendida como rigurosa uniformidad del ordenamiento. No es, en definitiva, la igualdad de derechos de las Comunidades lo que garantiza el principio de igualdad de derechos de los ciudadanos, como pretende el Abogado del Estado, sino que es la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de tales derechos lo que, mediante

la fijación de unas comunes condiciones básicas, impone un límite a la diversidad de las posiciones jurídicas de las Comunidades Autónomas [STC 76/1983, FJ 2 a)]; la Constitución vincula el principio de autonomía con el llamado principio dispositivo (art. 147.2, en conexión con el art. 149.3 CE), principio dispositivo que extrae su valor no sólo de estos preceptos sino también del art. 138.2 CE, que posibilita la existencia de “*diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas*”, si bien esas diferencias “*no podrán implicar en ningún caso privilegios económicos o sociales*”; en este contexto insiste el TC en que el principio de autonomía no puede oponerse al de unidad (STC 4/1981, FJ 3); la Constitución impone la integración de ambos principios de unidad y de autonomía, manifestado a través del reparto competencial y su armonización con otros principios constitucionales, a través del principio de solidaridad (arts. arts. 2 y 138 CE). El principio de constitucional de igualdad operará no en la esfera propiamente política, sino en el ámbito de los ciudadanos, en sus condiciones de vida; esta esfera está conceptualmente separada de la esfera correspondiente a la configuración del poder político contenida en el art. 2 CE; dicha separación debe matizarse a partir de la consideración de que la estructura del poder se proyecta sobre los ciudadanos a través de las potestades que la Constitución atribuye, precisamente, a los diversos entes de naturaleza política, potestades que se ejercen en la esfera de la ciudadanía en la que sí opera el principio de igualdad imponiendo ciertos límites a la acción de los poderes públicos; en conclusión, el principio de igualdad incide en el despliegue del principio de autonomía pero no puede desvirtuarlo; la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles se garantiza por Ley de las Cortes Generales (arts. 81.1 y 149.1.1 CE), pero las Leyes autonómicas, garantizada esa igualdad fundamental en la materia de que se trate, pueden también incidir en dichas posiciones jurídicas, si han asumido competencias sobre las mismas: “*La interpretación del art. 53 de la Constitución en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos les atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados*” (STC 37/1981, FJ 2); distinguirá el Tc entre varios planos: aquél en que actúa el art. 14 CE, de un lado, y, de otro, los principios y reglas que operan en la esfera de la distribución de competencias y su reflejo en las condiciones de vida de los ciudadanos; recordará su doctrina: “*Uno es, en efecto, el ámbito propio del principio constitucional de igualdad ex art. 14 (principio que impide, en lo que aquí interesa, que las normas establezcan diferenciaciones no razonables o arbitrarias*

entre los sujetos a un mismo Legislador) y otro, sin duda alguna, el alcance de las reglas constitucionales que confieren competencias exclusivas al Estado o que limitan las divergencias resultantes del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias. Estos últimos preceptos (y, entre ellos, los arts. 139.1, 149.1.1 y 149.1.18, invocados en la presente cuestión) aseguran, con técnicas diversas, una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional y preservan también, de este modo, una posición igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de la autonomía (por todas, STC 122/1988, FJ 5). Pero ni la igualdad así procurada por la Constitución —igualdad integradora de la autonomía— puede identificarse con la afirmada por el art. 14 (precepto que no es medida de validez, por razón de competencia, de las normas autonómicas) ni cabe tampoco sostener que esta última —igualdad en la ley y ante ley— resulte menoscabada a resultas de cualquier conculcación autonómica del orden, constitucional y estatutario, de articulación y distribución de competencias. Como dijimos ya en la STC 76/1986 (fundamento jurídico 3), la divergencia entre normas que emanan de poderes legislativos distintos no puede dar lugar a una pretensión de igualdad (aunque sí, claro está, a otro tipo de controversia constitucional)” (STC 319/1993, FJ 5); en definitiva, el principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley que incorpora el art. 14 CE no puede concebirse haciendo caso omiso de la diversidad normativa que deriva directamente de la Constitución (arts. 2 y 149.3), dentro de ciertos límites (fundamentalmente, los derivados del art. 149.1.1 CE para el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales y del art. 139.1 CE, en su alcance general). Por lo que se refiere al principio de lealtad constitucional, de menor relevancia y no recogido expresamente en el texto constitucional, recuerda el TC que, de acuerdo con la STC 25/1981, FJ 3, el principio de lealtad constitucional requiere que las decisiones tomadas por todos los entes territoriales, y en especial, por el Estado y por las Comunidades Autónomas, tengan como referencia necesaria la satisfacción de los intereses generales; en consecuencia, que no se tomen decisiones que puedan menoscabar o perturbar dichos intereses, de modo que esta orientación sea tenida en cuenta, incluso, al gestionar los intereses propios; la lealtad constitucional debe presidir “*las relaciones entre las diversas instancias de poder territorial y constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada* (STC 239/2002, FJ 11)” (STC 13/2007, FJ 7). Afrontará el TC la caracterización de los Estatutos de Autonomía (EEA) en el sistema de fuentes en el FJ 5. Se insiste en la idea de que la Constitución ha configurado un Estado *complejo* o *compuesto* (STC 1/1982; 35/1982), considerándose que ésta es doctrina absolutamente arraigada SSTC 27/1983, FJ 2; 13/1992, FJ 2; 49/1995, FJ 4) hasta el momento presente (STC 13/2007, FJ 3); los EEA constituyen una pieza esencial en la estructura compuesta del Estado que nuestra Constitución recoge (art. 147 CE). Los EEA son no sólo la norma fundacional de la correspondiente Comunidad Autónoma (arts. 143 y 151 CE), sino también la norma expresiva de su acervo institucional y competencial (art. 147.2 CE). El Estatuto es la norma que reconoce jurídicamente

la autonomía política, no sólo administrativa que se concreta Asamblea Legislativa mediante “*en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia*” (STC 13/1992, FJ 7). Según el TC los EEA son la *norma institucional básica* de la correspondiente CA *ex art. 147 CE*: fundan la Comunidad Autónoma, la dotan del correspondiente poder político y permiten el natural desenvolvimiento de dicho poder mediante la emanación de leyes en sus ámbitos de competencia, desarrollándolas reglamentariamente y aplicándolas a través, respectivamente, de sus Consejos de Gobierno y de sus Administraciones públicas. Los Estatutos vienen caracterizados, en todo caso, por estar sujetos, al igual que toda norma estatal, a la supremacía de la Constitución *ex art. 9.1* (FJ 6) y deben ser interpretados de acuerdo con ésta, como todo el resto del ordenamiento (SSTC 18/1982, FJ 1; 69/1982, FJ 1; 77/1985, FJ 4; 20/1988, FJ 3; 178/1994, FJ 4); la Constitución será el único parámetro del enjuiciamiento para valorar cualquier disposición estatutaria (STC 99/1986, FJ 4), incluso cuando se cotejan dos normas de diversos Estatutos; la invalidez de un precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma, pues, dado que sólo la Constitución establece la función y contenido de los Estatutos, sólo a ella se infraordenan; en atención a su peculiar procedimiento de elaboración y reforma de los estatutos, se dotan de una singular rigidez respecto de las demás leyes orgánicas. Los EEA complementan a la Constitución, lo que se traduce a tenor de reiterada doctrina del TC en que junto con ella se constituyen en el parámetro de apreciación de la constitucionalidad de las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley, tanto estatales como autonómicas (art. 28.1 LOTC), de manera que forman parte del llamado “*bloque de la constitucionalidad*” (SSTC 66/1985, FJ 1; 11/1986, FJ 5; 214/1989, FJ 5). Insistirá el TC en la peculiar rigidez de los EEA como consecuencia de la peculiaridad de su procedimiento de formación, los EEA se infraordenan a la CE al tiempo que en relación con el resto del ordenamiento convivirán en atención a un principio de competencia material. Los Estatutos no pueden ser reformados por otras leyes estatales, desde luego las ordinarias, respecto de las leyes orgánicas, la relación de los Estatutos se regulará por la propia Constitución, según criterios de competencia material, o lo que es lo mismo, los EEA no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes leyes orgánicas (arts. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 ó 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada ley orgánica, determinan el ámbito que la Constitución les reserva a cada una de ellas, ámbito que se configura como límite para la regulación estatutaria; esas leyes orgánicas podrán llevar a cabo una delimitación de su propio ámbito (STC 154/2005, FFJJ 4 y 5, con referencia a otras), circunscribiendo la eficacia de las normas estatutarias de acuerdo con dicha delimitación; en caso de colisión será competencia del TC la apreciación del alcance de la correspondiente reserva y sus efectos sobre la validez o eficacia de la normativa estatutaria. Analizará ahora el Tc las relaciones entre los arts. 147.2.d) y 149.1 y 149.3; según

el TC de la interrelación de ambos se deriva que los Estatutos de Autonomía desempeñen un papel de gran relevancia para la configuración del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, cual es el de atribuir a las Comunidades Autónomas las competencias que asumen [STC 76/1983, FJ 4 A) y B)]. La delimitación competencial, en todo caso, se encentra en la Constitución; por lo que se refiere a las competencias estatales, ha de tenerse en cuenta que tiene las estrictamente reservadas por el art. 149.1 CE, de una parte; de otra, sobre las restantes materias el Estado continúa conservando la competencia sobre aquellas materias que los EEA no hayan asumido de forma efectiva (art. 149.3 CE); de modo reflejo, concluirá el TC los Estatutos atribuyen competencias a las Comunidades Autónomas en ejercicio del principio dispositivo que la Constitución les reconoce y, al hacerlo, también determinan las del Estado. Según el Tc la relación atributiva de competencias que hace el art. 149 tiene una doble vertiente: la competencia exclusiva del Estado se refiere a “materias” cuyo contenido sólo se enuncia, no se describe; por otro lado, la competencia exclusiva estatal se refiere en ocasiones a la totalidad de la materia enunciada en los términos generales descritos, pero en otros casos incluye sólo la “función” relativa a dicha materia, función que alcanza, o bien a la “*legislación básica*” (o “*bases*” o “*normas básicas*”), o bien a la “*legislación*”, siendo así que tampoco se determina el contenido o alcance de dichas funciones (STC 35/1982, FJ 2); en definitiva, concluirá el TC: la Constitución, que sí fija las materias de competencia estatal, no especifica directamente el contenido o alcance, ni de las materias, ni de las funciones materiales sobre las que se proyecta aquella, ni tampoco contiene reglas expresas de interpretación que inmediatamente permitan concretar dicho contenido o alcance, lo que, en última instancia, sólo corresponde precisar a este Tribunal Constitucional en el ejercicio de su jurisdicción. Por otro lado, sostendrá el TC que la Constitución tampoco establece el elenco de materias sobre el que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias, sino que atribuye a los Estatutos de Autonomía la función de determinarlas, sin que dicha determinación pueda incidir en el despliegue de las competencias reservadas al Estado por el mencionado límite del art. 149.1 CE (art. 149.3 CE). De esta forma, los Estatutos pueden libremente asumir competencias, completando así el espacio que la propia Constitución ha dejado desconstitucionalizado, para lo que han de realizar una cierta operación interpretativa con los condicionantes que enseguida analizará el TC (FJ 7). En relación con los límites interpretativos que proceden para el legislador ordinario se remite el Tc a su Sentencia 76/1983: distinguiendo entre poder constituyente y poder constituido a los efectos de limitar el alcance de lo que aquél podrá hacer y sin sustituir funcionalmente las competencias del TC en su monopolio interpretativo de la CE; aunque, al tiempo, precisará: es evidente que la Constitución no impide al legislador ordinario su interpretación, pues ningún precepto de aquella así lo declara ni el TC ha admitido la existencia de reservas implícitas a favor del constituyente; tras la cita de abundantes SS, en esa

línea concluirá el TC: *“una cosa es que dicho legislador [estatal] realice con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas (tarea que, evidentemente, le está vedada), y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía le atribuyen para la ordenación de un sector material concreto, dicho legislador deba proceder a una interpretación del alcance y los límites de su propia competencia (STC 227/1988, FJ 3)”* (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 6); lo que le está vedado al legislador, estatal o autonómico, es la interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional de reparto competencial con pretensión de vinculación general a todos los poderes públicos, imponiéndoles su propia interpretación de la Constitución; en segundo lugar, los poderes legislativos constituidos, estatal o autonómico, ejercerán su función legislativa de modo legítimo cuando, partiendo de una interpretación de la Constitución, sus normas se dirijan a su ámbito competencial, *“al usar de sus facultades legislativas sobre las materias de su competencia, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas han de operar a partir de un determinado entendimiento interpretativo del bloque de la constitucionalidad (STC 214/1989, FJ 5)”* (STC 197/1996, FJ 21). Se planteará ahora el TC la incidencia de las consideraciones anteriores sobre el legislador estatutario: se trata de afrontar las relaciones existentes entre la Constitución y los EEA; describirá el TC las diversas soluciones habidas al respecto (FJ 9). Se reconoce identidad de soluciones en punto a su capacidad de interpretación al legislador estatutario, que la atribuida al legislador estatal (FFJJ 8 y 9), teniendo presente doble dimensión normativa del Estatuto de Autonomía que se concreta a los efectos que aquí interesan, de un lado, en que es una norma estatal, con categoría de Ley Orgánica, integrante del bloque de la constitucionalidad y, de otro lado, en que el Estatuto es también la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma y, por tanto, norma de cabecera de su ordenamiento. En ese sentido su función ha de desplegarse de modo que lo haga para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con ella y que, al hacerlo, no impida el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate, sin olvidar que el Estatuto se dirige hacia los propios poderes de la Comunidad Autónoma singularmente, a la Asamblea Legislativa, ejerciendo una tarea de ordenación de sus respectivas potestades, fijando el marco normativo en el que aquéllos deben actuar; el Estatuto de Autonomía puede legítimamente fijar las competencias propias de la Comunidad y establecer su alcance; esta legítima competencia y función de los Estatutos no empece que sólo al TC corresponde apreciar si los Estatutos de Autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo. Procede ahora el TC a cuestionarse cuál sería el contenido constitucionalmente legítimo de los EEA, considerando ésta una cuestión nuclear

del presente recurso de inconstitucionalidad; se trata de dilucidar si el derecho al agua que regula el precepto estatutario impugnado tiene o no cabida en el contenido que puede tener un Estatuto de Autonomía; considera el TC que debe examinar cuál es el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía con la finalidad de poder apreciar si puede formar parte del mismo la enunciación de derechos, habida cuenta de la literalidad del precepto impugnado. Para afrontar esta cuestión, partirá el TC de la siguiente premisa: el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía está previsto en la Constitución de dos diferentes maneras: mediante disposiciones que contienen previsiones específicas al respecto (arts. 3.2, 4.2, 69.5, entre otros, CE); y a través de las cláusulas más generales contenidas en el art. 147 de la misma Constitución; el TC reconoce que no existen antecedentes precisos para resolver esta cuestión; sin embargo, traerá en su argumentación la STC 36/1981 donde el TC relacionó la legitimidad constitucional del referido sistema de inmunidad parlamentaria con el art. 147.1 CE, y más expresamente con el aspecto esencial ya señalado de la función que desempeñan los EEA, esto es, con el hecho de que los mismos sean la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma; se referirá también el TC a su Sentencia 89/1984ç, FJ 7, subrayando que en ella se indicaba con toda claridad que el art. 147.2 CE realiza “*la determinación del contenido mínimo de los Estatutos*”, pues sus prescripciones resultan imprescindibles para reconocer como tal a un EA. De ahí que quepa deducir que, de acuerdo con la Constitución, los EEA pueden incluir otras regulaciones, sin que, por lo demás, dicha Sentencia aborde cuáles puedan ser. En otra STC –la 99/1986– se consideró que es contenido necesario de los Estatutos de las Comunidades Autónomas, la delimitación de su territorio, al tiempo que se examinaban los límites constitucionales que afectaban a la regulación estatutaria, aludiéndose a “*los límites en que han de enmarcarse los contenidos estatutarios —que de acuerdo con lo establecido en el art. 147 CE son sólo los establecidos constitucionalmente*” (FJ 6); considera el TC que el contenido legítimo de un Estatuto de Autonomía ha de verificarse con referencia, no a una interpretación aislada del art. 147.2 b) CE, sino a una interpretación comprensiva de otras previsiones constitucionales relativas a los Estatutos, con sometimiento, pues, a la Constitución y a los límites que de la misma se derivan; de la CE puede extraerse que la conclusión de que “*los contenidos normativos que afecten a una cierta Comunidad Autónoma no queden fijados en el Estatuto de otra Comunidad, pues ello entrañaría la mediatización de la directa infraordenación de los Estatutos a la Constitución, siendo así que ... ésta constituye el único límite que pesa sobre cada uno de ellos*” (STC 99/1986, FJ 6); será criterio del TC que los EEA pueden tener un contenido que, dentro del marco de la Constitución, exceda de las previsiones literales del art. 147.2 CE, traerá en apoyo de esta afirmación la STC 225/1998, en la que ya se manifestó que las normas estatutarias que regulen materias que queden fuera del ámbito fijado por la Constitución sobre el contenido de los Estatutos “*pese a que tampoco pueden ser reformadas por procedimientos distintos a los anteriormente*

indicados, sí pueden atribuir en todo o en parte la determinación definitiva de su contenido al legislador autonómico [FJ 2b)]. Sostiene el TC que hay que partir de que existen otros preceptos constitucionales que prevén que los Estatutos de Autonomía regulen determinados aspectos ajenos a los incluidos en el art. 147.2 CE (así, los arts. 3.2, 4.2, 69.5, 145.2, 149.1.29, 152.1, 152.3 y 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta CE), pudiendo por ello afirmarse que el contenido estatutario expresamente previsto por la Constitución excede, de entrada, de los términos literales del art. 147.2 CE. No bastará discutir sobre este aspecto concreto, el art. 147 CE responde a un contenido más amplio, por ejemplo, según el TC, el procedimiento de reforma de los propios Estatutos (FJ 12); destacará el TC la incardinación de los Estatutos de Autonomía en el ordenamiento estatal. Y también su carácter de norma institucional básica que resulta del contenido y función que la Constitución les asigna (*vid.* FJ 5); la configuración por el art. 147.1 CE de los EEA como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma con referencia al marco de la Constitución conducirá al TC a la función que la Constitución les atribuye, haciendo realidad en el territorio correspondiente el derecho a la autonomía (art. 2 CE), principio dispositivo que no sólo se deduce de un determinado entendimiento del art. 147 CE, recordará así el TC queque es suficiente la cobertura implícita que ofrece la potestad autoorganizatoria de las CCAA (STC 204/1992, FJ 3, 4 y 5) para posibilitar que aquéllas puedan crear dichos órganos u otros similares y, por tanto, incluirlos en sus Estatutos, siempre que ello se realice “dentro de los términos” de la Constitución (art. 147.1 CE); concluirá el TC, los EEA pueden incluir con normalidad en su contenido, no sólo las determinaciones expresamente previstas en el texto constitucional, sino también otras cuestiones, derivadas de las previsiones del art. 147 CE relativas a las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y, con los ciudadanos, de otro. Esta competencia autoorganizatoria está en la base de la consecuencia más relevante: la posibilidad de la diversidad en el ejercicio del derecho a la autonomía, sin que ello signifique o pueda llevar a la defensa del privilegio: el régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del *status* jurídico público de las entidades territoriales que lo integran” [STC 76/1983, FJ 2 a)]; en definitiva, el contenido legítimo de los Estatutos no se restringe a lo literalmente previsto en el art. 147.2 y 3 CE y restantes previsiones constitucionales expresas, sino que dicho contenido se vincula al principio dispositivo en los términos expuestos. Se planteará ahora el TC si el principio de igualdad, que se proyecta en la esfera de la ciudadanía, constituye un límite infranqueable para que los Estatutos de Autonomía contengan declaraciones o enunciados de derechos por conllevar la vulneración de los arts. 139.1 y 149.1.1 CE. Por lo que se refiere al primero de los preceptos citados, sostiene el TC que claramente se reconoce un derecho fundamental a la igualdad sustancial en el art. 14 que no puede

confundirse con un principio de uniformidad; recordará el TC el especial blindaje constitucional de estos derechos que se dimana del art. 53: los derechos constitucionales no sólo se imponen al legislador, sino que son resistentes al mismo, de manera que si aquél legislara contra dicho contenido esencial, el producto —la ley— podrá ser declarado inconstitucional, teniendo además que se regulado por LO, lo que le atribuye un plus de garantía; dicho esto recuerda, al tiempo el TC que nada determina que el régimen jurídico de los derechos constitucionales quede sustraído a las reglas del reparto competencial. No es constitucionalmente imposible que la normativa autonómica, dictada dentro de los ámbitos competenciales que le sean propios, incida en la regulación del régimen jurídico de esos derechos, respetando siempre, naturalmente, las determinaciones que pudieran seguirse de las competencias estatales (art. 149.1 CE); por ejemplo, en relación con la educación e, igualmente, con los derechos de asociación, fundación, o con el derecho a recibir y difundir información, etc. (SSTC 341/2005, , FJ 4, y 135/2006, FJ 2). En definitiva, una primera conclusión alcanza el TC en relación con el art. 139: éste no contempla una uniformidad absoluta del régimen de los derechos constitucionales en todo el territorio nacional, sino un principio de igualdad sustancial susceptible de modulaciones diferenciadas en mayor o menor grado en las Comunidades Autónomas, según el tipo de derecho de que se trate y el reparto competencial en la materia implicada (STC 25/1981, FJ 5); también ha sostenido el TC que no existe una homogeneidad absoluta de los derechos de los ciudadanos en todo el territorio nacional (37/1981, FJ 2; 37/1987, FJ 10); en conclusión, es inherente a nuestro sistema constitucional que, como consecuencia del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios autonómicos puedan estar sometidos a regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes a dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas (SSTC 186/1993, FJ 3; 46/1991, FJ 2; 225/1993, FJ 3, 5 y 6; 284/1993, FJ 2; 319/1993, FJ 5 ; 337/1994, FJ 19; 14/1998, FJ 5; 233/1999, FJ 26). Por lo que se refiere a los principios rectores de la política social y económica reflejados en a CE, recordará el TC que se caracterizan porque, aunque informan “*la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*”, tienen, de acuerdo con su propio enunciado constitucional, una naturaleza muy diversa y, en todo caso, “*sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*” (art. 53.3 CE); teniendo en cuenta esa precisión, no duda el Tc en afirmar que se proyectan también con el alcance señalado sobre las competencias normativas de las Comunidades Autónomas. El segundo de los límites que entra a analizar el TC lo cifra en el contenido del art. 149.1, no sin antes subrayar que tiene dos proyecciones diferentes. De un lado, la competencia estatal para regular “*las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*” (art.

149.1.1 CE); de otro, las competencias exclusivas, legislativas o, simplemente, de “*legislación básica*” que el Estado también tiene atribuidas por las diversas reglas del art. 149.1 CE que ponen de relieve el diferente grado de homogeneidad que el constituyente quiso que quedara preservado en cada una de las materias incluidas en este precepto constitucional, es en este contexto en el que la Constitución permite que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas establezcan sus propias políticas diferenciadas en las materias de su competencia, pudiendo determinar una diversidad de regímenes jurídicos en cada una de ellas con los efectos consiguientes sobre los ciudadanos de cada territorio autonómico. Abordará ahora el TC la consideración del valor constitucionalmente atribuido al art. 139.1 CE y, específicamente, el contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía, es decir, la posibilidad de que en estos textos jurídicos aparezcan formulaciones de estos derechos; recordará el TC que concretado a través del principio dispositivo, dicho contenido tiene como referencia principal lo dispuesto en el art. 147 CE y las restantes previsiones concretas que la Constitución contiene acerca de los Estatutos (arts. 3.2; 4.2; 69.5; 145.2; 149.1.29; 152.1 y 3; 156.2 y disposiciones adicionales primera y cuarta CE). Apreciará el TC el amplio margen de configuración constitucionalmente previsto de que gozan los Estatutos de Autonomía que se caracteriza por dos notas. La primera, que la Constitución posibilita que los Estatutos realicen el papel de configuración con diverso grado de concreción; en segundo lugar, que de la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos (SSTC 36/1981, FJ 4; 82/1986, FFJJ 2, 3, 5 y 14; 4/1992, FJ 3 y 225/1998, FFJJ 6 y 7. Entrará ahora el TC a examinar el alcance que sobre la cuestión debatida tiene, específicamente, el art. 147 CE, por lo que se refiere al contenido estatutario regulado en ese precepto distinguirá dos elementos especialmente significativos: de un lado, “*la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias*” y, de otro, “*las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución*” [art. 147.2 c) y d)]. Se abordará la posibilidad de que los Estatutos incluyan principios sobre la organización de “*las instituciones autónomas propias*” [art. 147.2 c) CE], constatando la estrecha conexión existente entre este precepto constitucional y el art. 152.1 CE antes examinado (STC 179/1989, FJ 6); la capacidad que la CE confiere a los EEA para ordenar la organización y funcionamiento de sus Cámaras legislativas tiene efectos en los ciudadanos, determinando con ello la posible existencia de verdaderos derechos subjetivos; se constata que los derechos de participación y acceso a los cargos públicos también están determinados por las disposiciones estatutarias (STC 76/1988, FJ 5); concluirá el TC que también respecto de lo establecido en el art. 147.2 c) CE se desprende que son los Estatutos, precisamente, la concreta fuente constitucionalmente prevista para dotar de sentido y alcance material a la institución de que se trate con la orientación que cada uno de ellos considere adecuada dentro del marco de la Constitución; sin embargo, considerará el TC que estos criterios no son

predicables en la misma medida del contenido estatutario destinado a la atribución de competencias a favor de las Comunidades Autónomas [art. 147.2 d)]; en el ámbito de lo dispuesto por éste, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por último, señalará el TC que teniendo los derechos constitucionales la condición de tales como consecuencia de su consagración en la Constitución, es claro que los mismos no pueden ser objeto de regulación por los Estatutos de Autonomía; si el legislador estatutario, simplemente, reprodujera los derechos constitucionales (STC 76/1983, FJ 23; STC 118/1996, FJ 12) lo relevante desde la perspectiva de su constitucionalidad será el alcance de dicha reproducción. Una vez expuestos los criterios y principios generales que permitirán al TC valorar si el art. 17.1 EAV vulnera los arts. 138.2 y 139.1 CE, procede de idéntico modo respecto del art. 149.1.1 CE. La competencia estatal que contempla este precepto constitucional no tiene por objeto cualquier derecho, sino sólo y específicamente los derechos regulados en la Constitución (STC 61/1997, FJ 7); el art. 149.1.1 CE no se proyecta sobre los derechos, principios o directrices estatutarios en sentido estricto, es decir, sobre los preceptos estatutarios de tal carácter que no reproduzcan los derechos constitucionales; en puridad el art. 149.1.1 CE no habilita propiamente al Estado para regular el contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino *“las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*; repudia el TC la identificación del contenido normativo de los derechos constitucionales y las condiciones básicas con arreglo a las cuales dichos derechos han de ser ejercidos; el TC entiende que no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse en cada caso la *“condición básica”* del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida (STC 152/2003, FJ 5; SSTC 61/1997, FJ 7, y 109/2003, FJ 17); descartará también el TC que la competencia estatal del art. 149.1.1 CE sea equiparable a la competencia que ostenta el Estado en otras materias para dictar la correspondiente normativa básica (SSTC 61/1997, FJ 7, y 164/2001, FJ 5). En conclusión, la regla del art. 149.1.1 CE tampoco cierra el paso a la referencia a derechos y deberes constitucionales en los Estatutos de Autonomía, pues éstos podrán incidir en aspectos concretos de aquéllos con la eficacia señalada cuando atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma sobre la materia de que se trate. Sobre estas bases analizará el TC el recurrido art. 17.1 EAV que reconoce *“el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad”*. Derecho o determinación que se complementan con estas dos: el reconocimiento del *“derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad”* y el *“derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura”*. Considera el TC que el art. 17.1 EAV no enuncia un derecho ya regulado en la Constitución, es decir, no se identifica con ninguno de ellos. Por lo tanto, en

cuanto que enunciado en un Estatuto, no goza de la triple condición que a los derechos constitucionales reconoce el art. 53.1 CE: regulación reservada a la Ley, respeto a su contenido esencial y vinculación a todos los poderes públicos; según el TC no estamos ante un derecho que pueda ser incluido en el ámbito de los “*derechos fundamentales y libertades públicas*”. Tras recordar el TC lo expuesto con ocasión de su STC 37/1987, considera el TC que la exégesis del precepto impugnado exige que se tenga en cuenta el contexto impugnado (arts. 17. y 8 EAV); considerará el TC que la Comunidad Valenciana ha asumido competencias directamente relacionadas con el objeto del recurso: arts. 49.1.16 EAV y arts. 49.3.3 y 50.6 EAV. Considerará el TC que el enunciado genérico del derecho al abastecimiento de agua reconocido se concreta en dos formulaciones más específicas: la redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias, atendiendo a criterios de sostenibilidad y la disposición de cantidad suficiente de agua de calidad; también se aprecia que ambas formulaciones resultan condicionadas (“*de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal*”, en su primera formulación; de acuerdo con “*la ley*”, en su segunda determinación); de ahí deriva el TC que el art. 17.1 EAV, aunque formalizado en su dicción como derecho, se sitúa en la órbita de las directrices, objetivos básicos o mandatos dirigidos a los “*poderes públicos valencianos*”. Esta consideración es suficiente para el TC a los fines de descartar que el mismo incurra en infracción del art. 147 CE, en suma, que desborde el contenido constitucionalmente lícito de un Estatuto de Autonomía, de conformidad con lo que ha dejado sentado en los FFJJ 11 y 12. Concluirá el TC: la conexión que tiene el art. 17.1 EAV con el art. 147.2 d) CE permite afirmar que la regulación establecida en aquél no es ajena al contenido constitucionalmente legítimo de los Estatutos de Autonomía, por tanto, el precepto cuestionado no infringe el art. 147 CE. Procede a continuación el TC a examinar si el art. 17.1 EAV incurre o no en infracción de los arts. 138.2, 139.1 y 149.1.1 CE, considerará el TC que el precepto estatutario examinado no contradice el art. 139.1 CE; en primer lugar, hay que partir de que el contenido del precepto recurrido se relaciona con diversas atribuciones competenciales recogidas en el propio EAV; existe, efectivamente, la conexión que el TC considera necesaria entre las competencias autonómicas y la regulación controvertida; en segundo lugar, el precepto tampoco colisiona con ningún derecho o principio rector contenido en la Constitución; el precepto estatutario recurrido no vincula la función legislativa del Estado, que podrá ejercerla sin condicionamiento alguno; es decir, con plena libertad de criterio desde la observancia de todos los preceptos constitucionales pertinentes, entre ellos los que imponen la primacía del interés general (art. 128.1 CE), la garantía de la solidaridad y del equilibrio territorial (art. 138.1 CE), la misma protección del medio ambiente (art. 45 CE), o el mandato de equiparación del nivel de vida de todos los españoles (art. 130.1 CE); en definitiva, el derecho al abastecimiento de agua regulado en el art. 17.1 EAV constituye un objetivo marcado a los poderes públicos valencianos, lo que sitúa al precepto estatutario recurrido

en el ámbito del Estado social y democrático de Derecho previsto en la Constitución (art. 1.1) y al que el TC se ha referido, entre otras resoluciones (STC 18/1984, FJ 3; STC 239/2002, FJ 6). El precepto estatutario tampoco quebranta el art. 149.1.1 CE: considera el TC pues no estamos ante un derecho constitucional, de acuerdo con lo defendido en el FJ 17, no cabe proyectar sobre el mismo la señalada regla constitucional. Por lo que atiene al art. 138.2 CE, tampoco resulta infringido; considera el TC que del enunciado del art. 17.1 EAV no se desprende que haya de producirse ningún privilegio económico o social para la Comunidad Valenciana, sobre todo si se atiende a que se habrán de tener en cuenta para la modulación del derecho los “*criterios de sostenibilidad*” del recurso hidráulico, lo cual se acomoda a los criterios propios del principio de solidaridad (STC 64/1990, FJ 7); en conclusión, el art. 17.1 EAV no vulnera los arts. 138.2, 139.1 ni el art. 149.1.1 CE. Afrontará ahora el Tc las tachas de constitucionalidad desde la perspectiva de los arts. 132 y 149.1.22 CE. Considera el TC que la CE no determina expresamente que las aguas continentales forman parte del dominio público estatal, si bien de acuerdo con la previsión de que la demanialización de otros bienes la puede realizar la Ley, se constata que el art. 2 TR de la Ley de aguas declara dominio público del Estado, entre otros bienes, a las aguas continentales, tanto superficiales como subterráneas renovables, y a los acuíferos; de esta declaración de la demanialidad de las aguas continentales no se sigue que el art. 17.1 EAV incurra en inconstitucionalidad; considerará el TC que la ley que incluya determinados bienes en el dominio público estatal sólo puede ser, en el ordenamiento jurídico complejo español, la ley del Estado; por un doble orden de razones en primer lugar, porque la titularidad estatal del dominio determina potestades dominicales que sólo puede atribuirse y autoimponerse el propio Estado; en segundo lugar, porque la demanialidad aparta a los bienes así calificados de las relaciones ordinarias entre particulares (art. 132.1 CE), lo que remite a diversas competencias estatales (STC 227/1988), si de acuerdo con la doctrina de esa STC, corresponde al legislador estatal acordar o no la declaración de demanialidad de las aguas continentales y la determinación de sus efectos y límites, ninguna inconstitucionalidad por infracción del art. 132 CE se aprecia en el art. 17.1 EAV: el legislador estatal podrá modular en su extensión dicha declaración de demanialidad, pero, una vez realizada ésta, se impone a todos los poderes públicos, incluidos los autonómicos; considera el TC que es ésta afirmación la que asume el art. 17.1 EAV al proclamar que el derecho al agua de calidad, con sus determinaciones, se somete a la “*legislación del Estado*”, de manera que dichas determinaciones alcanzarán la cualidad concreta que les otorgue aquélla, de otra parte, deberá tenerse en cuenta que la declaración de demanialidad de las aguas continentales no las convierte en espacio físico ajeno al ejercicio de las competencias de los diferentes entes territoriales [SSTC 77/1984, FJ 3; 227/1988, FJ 14, y 103/1989, FJ 6 a)]; la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la

porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese espacio corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad [STC 149/1991, FJ 1 c); STC 9/2001, FJ 16], considera el TC que esta constatación abunda en la consideración de la constitucionalidad del art. 17.1 EAV en este punto, pues la demanialidad de las aguas continentales no impide a la Comunidad Valenciana el ejercicio sobre las mismas de las competencias que estatutariamente tenga atribuidas. Es criterio del TC que el precepto recurrido tampoco incurre en infracción del art. 149.1.22 C, a tenor de las determinaciones que se alcanzaron en los FFJJ 7 a 10 CE; según el TC el derecho al abastecimiento de agua regulado en el precepto impugnado contiene dos determinaciones más concretas a favor de los valencianos: disfrutar de agua de calidad en cantidad suficiente y acceder a la redistribución de los caudales que provengan de cuencas excedentarias con arreglo al principio de sostenibilidad del agua; considera el TC que el contenido del precepto impugnado no limita la libertad de configuración del legislador estatal; de modo que si dicha legislación estatal no lo dispone, no se concretará el derecho; por el contrario, éste se hará realidad sólo en los términos en los que el Estado decida disponer medidas sobre ambas determinaciones del precepto estatutario. Únicamente tras todo ello podrá el legislador autonómico concretar el derecho al agua controvertido, ejerciendo las competencias de redistribución que le correspondan; el derecho reconocido en el art. 17.1, párrafo primero, EAV, no se refiere propiamente a los “*sobrantes de aguas de cuencas excedentarias*”, sino a la redistribución de los mismos, y la propia idea de redistribución supone que esas aguas se encuentren ya a la disposición redistributiva del poder público autonómico competente, en los términos establecidos por la legislación estatal, sin olvidar que en lo relativo al derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad suficiente y segura, también se somete a lo que disponga “*la ley*”, *in genere*, que no excluye la ley estatal pero que defiere su alcance a lo que la misma disponga y que ha de entenderse de acuerdo con el orden constitucional de competencias; considera el TC que el precepto impugnado no supone imposición alguna al Estado en los términos en que se redacta, ni podría tampoco hacerlo, pues las relaciones del Estado, titular de la soberanía, con las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política, se sustentan en la fijación de esferas de competencia indisponibles e irrenunciables por imperativo constitucional (STC 194/2004, FFJJ 7, 8 y 9). En conclusión, el art. 17.1 EAV no infringe ni el art. 132, ni el art 149.1.22 CE. El Gobierno demandante considera que el art. 17.1 EAV incide negativamente en diversas competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón perturbando su ejercicio como consecuencia de la fuerza expansiva manifiestamente extraterritorial del precepto recurrido, lo que supondría la infracción de la doctrina sentada en la STC 99/1986. Recordará el TC que las competencias de las Comunidades Autónomas se ejercen dentro de los límites de su territorio, (STC 44/1984, FJ 2); este criterio general debe ser modulado, de modo que no puede excluirse que dichas actuaciones pro-

duzcan efectos extraterritoriales, (STC 37/1981, FJ 1); aunque no puede excluirse que las actuaciones de los poderes públicos valencianos puedan generar efectos fuera de su territorio, produciendo algún tipo de perturbación de las competencias de otras Comunidades Autónomas, el respeto que manifiesta el art. 17.1 EAV hacia la propia Constitución y la legislación estatal no permite aseverar que los alegados efectos tengan necesariamente que concretarse; tales efectos no se precisan en la demanda en modo alguno ni se aporta la necesaria justificación de su inevitabilidad, lo que nos sitúa ante un planteamiento meramente preventivo que no puede ser acogido por el TC (SSTC 49/1984, FJ 2; 76/1991, FJ 2); reiterará el TC que el adecuado funcionamiento del Estado Autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial (SSTC 18/1982, FJ 14; 152/1988, FJ 6; y 194/2004, FJ 9). Se concluirá que el art. 17.1 EAV no incurre tampoco en el motivo de inconstitucionalidad denunciado.

La STC extractada tiene varios VVPP suscritos por los magistrados Conde Martín de Hijas; Delgado Barrio; García-Calvo y Montiel; Rodríguez-Zapata Pérez; Rodríguez Arribas. La extraordinaria extensión de aquella y la no menor de éstos nos lleva a no resumir sus extensas consideraciones y muy críticas objeciones a la Sentencia de la mayoría.

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

SUMARIO: I. ACTO ADMINISTRATIVO. II. ADMINISTRACIÓN LOCAL. III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. BIENES PÚBLICOS. V. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. VI. CONTRATOS. VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO. VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO. IX. DERECHO ADMINISTRATIVO. ECONÓMICO. X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES. XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA. XIII. FUENTES. XIV. HACIENDA PÚBLICA. XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. XVI. MEDIO AMBIENTE. XVII. ORGANIZACIÓN. XVIII. PERSONAL. XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. XX. RESPONSABILIDAD. XXI. SALUD Y SERVICIOS SOCIAL. XXII. URBANISMO Y VIVIENDA.

Tribunal Supremo (*)

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

ORDENANZA MUNICIPAL

El TS estima que la Ordenanza municipal que se somete a su control vulnera el principio de igualdad y el principio de reserva de ley.

“Sin embargo, la Ordenanza resulta disconforme a Derecho en dos extremos, que examinaremos a continuación.

A) El artículo 26.2 exime de la obligación de pasar la inspección técnica a las personas jurídicas-públicas, a las representaciones diplomáticas y los organismos internacionales.

Esta exención infringe el principio de igualdad (artículo 14 de la C.E ya que las personas jurídico-públicas, las representaciones diplomáticas y los organismos internacionales no están exceptuados del deber de conservación (artículo 19.1 de la Ley 6/98, y ni el Preámbulo de la Ordenanza aclara ni se descubre cuál es la razón de esta exención. Desde luego, no puede ser la de que estos organismos pueden contar con técnicos propios que vigilen el estado de los edificios, ya que ello no es privativo de las personas jurídico-

(*) Subsección preparada por JOSÉ I. LÓPEZ GONZÁLEZ.

públicas y además la Ordenanza no prohíbe en absoluto que la inspección la lleven a cabo los técnicos propios (artículo 27). Lo que carece de justificación es que, con o sin técnicos propios, se exima de una obligación general y accesoria del deber de conservación, a ciertas personas jurídicas de naturaleza pública que resultan ser propietarias de edificios; siendo así, por lo demás, que las personas jurídico-públicas no tienen reconocida ninguna exención en el ámbito urbanístico (v. gr. obligación de conservación, necesidad de licencias, contribución a los gastos de urbanización, sometimiento a técnicas de equidistribución, posible ruina de los edificios, etc.).

B) El artículo 32, números 1 y 2, de la Ordenanza impugnada prevé un sistema de multas coercitivas como forma de ejecución de las ordenes de realización de las inspecciones (hasta tres multas de 75.000 pesetas cada una). Este sistema de multas coercitivas carece de apoyatura legal, exigida en el artículo 99.1 de la Ley 30/92, a cuyo tenor sólo podrán imponerse “cuando lo autoricen las leyes y en la forma y cuantía que estas determinen”.

Ninguna Ley autoriza la imposición de multas coercitivas a propósito del cumplimiento del deber de conservación ni, mucho menos, a propósito del deber accesorio de su acreditación.

Por ello, debemos anular ese extremo del artículo 32 de la Ordenanza.

El Preámbulo de ésta, a fin de apoyar su afirmación de que las multas coercitivas (a diferencia de las sanciones) no necesitan la apoyatura de una Ley, llama en su ayuda a la sentencia del Tribunal Constitucional 239/1988, de 14 de diciembre. Sin embargo, tal sentencia no dice lo que se le atribuye: no dice que las multas coercitivas no estén sometidas a la reserva de ley, sino sólo que, al no ser sanciones, esa reserva no forma parte del principio de legalidad protegido en el artículo 25.1 de la C.E y no puede por ello fundar un recurso de amparo. lo que es distinto. Por ello concluye esa sentencia diciendo que “consecuentemente, el planteamiento de la suficiente cobertura legal en relación con las multas coercitivas. como respecto a los demás medios de ejecución forzosa del art. 104 LPA, es únicamente reconducible al ámbito de la sumisión de la Administración a la Ley en el marco del general del principio de legalidad proclamado ciertamente en los arts. 9.3 y 103 CE, pero sin el carácter de un correlativo derecho fundamental susceptible de amparo, y como tal únicamente residenciable en sede judicial ante los órganos de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, conforme a la función revisora que les atribuye el art. 106 CE”.

Hay, por lo tanto, reservas de Ley distintas a las del artículo 25.1 de la C.E. y que no tienen dimensión de amparo constitucional, pero cuya infracción acarrea la nulidad de la disposición.

Que es lo que ocurre en este caso.”

(STS de 26 de junio de 2007. Sala 3ª Sec. 5ª. F.D. 10º. Magistrado Ponente Sr. Yagüe Gil. Ar. 8362)

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las Notas informativas no tienen valor normativo, pero los principios de buena fe y confianza legítima no permiten a la Administración una determinada interpretación de las normas que favorecen a los interesados y despremiarla después.

“Ciertamente, como hemos apuntado en numerosas sentencias, de innecesaria cita por su reiteración, ni esas notas informativas tienen valor de norma (aunque sólo fuera porque no fueron publicadas en el B.O.E.) ni puede limitar las facultades interpretativas de las norma que aquellos tienen. Sin embargo, ello no significa que carezcan de valor alguno, sobre todo habida cuenta que los criterios expuestos por la Administración en esa Nota Informativa han sido llevados a los mismos formularios que la Administración proporciona a los interesados.

La seguridad jurídica (artículo 9.3 de la C.E. y la interdicción de la arbitrariedad (art 9.3 C.E.) no permite a la Administración hacer pública una determinada interpretación de las normas que favorece a los interesados y despremiarla después. Y los Jueces y Tribunales deben tener en cuenta esta circunstancia, para que no sufran los principios de buena fe y confianza legítima.

Situados, pues, en esta perspectiva de análisis, resulta que la Administración denegó el permiso de residencia temporal sin explicar qué requisito o requisitos era el que no se cumplía. Dijo sólo, literalmente, que “del análisis de la documentación aportada por el ‘solicitante y de la información unida al expediente no resultan acreditados los requisitos prevenidos y regulados en la mencionada Ley, artículo 31.4, y en el citado Real Decreto, artículos 50, 56 y 57, pero ya hemos razonado que los requisitos que debía exigir al interesado eran únicamente los resultantes de las notas informativas precisadas, y lo cierto es que el interesado presentó junto con su solicitud documentación acreditativa de los extremos ahí requeridos: una oferta de empleo cuya validez y seriedad no fue negada por la propia Administración, y diversos documentos que se adjuntaron para justificar la estancia en España anterior al 23 de enero de 2001, así, un documento comercial de noviembre de 2000, un documento de cambio de moneda de diciembre de 2000, y finalmente un escrito firmado por dos personas en representación de la Asociación de beneficencia denominada “Sociedad de San Vicente de Paúl” (Conferencia de Ejea de los Caballeros), donde se hacía constar que el solicitante acudía con frecuencia a ese centro desde finales de diciembre de 2000, es decir, antes del día 23 de enero de 2001. La validez de estos documentos tampoco fue expresamente discutida por la Administración. Por lo demás, la propia sentencia de instancia parece reconocer como dato cierto que, efectivamente, el interesado reunía ese requisito de estancia en España anterior a la fecha indicada.

Por tanto, puede afirmarse que concurren las siguientes circunstancias: 1º).- existe una potencial incorporación del recurrente al mercado de trabajo; y 2º).- el interesado residía en España desde fecha anterior al 23 de enero de 2001.

Concurre, pues, el arraigo, razón por la cual procede declarar haber lugar al recurso de casación, revocar la sentencia impugnada y estimar el recurso Contencioso-Administrativo.”

(STS de 22 de noviembre de 2007. Sala 3ª, Secc. 5ª. F.D. 3º. Magistrado Ponente Sr. De Oro-Pulido y López. Ar. 8205).

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

PRINCIPIO DE CULPABILIDAD

La simple inobservancia se concreta en la falta de diligencia observada por la Entidad Local recurrente, a la hora de realizar vertidos sin la correspondiente autorización.

“Como decimos, la Sala de instancia desestimó el recurso Contencioso-Administrativo formulado contra la Orden Ministerial recurrida, y se basó para ello, en síntesis, y por lo que aquí interesa, en la siguiente argumentación, que recogemos, exclusivamente, en los aspectos discutidos en el presente recurso de casación:

a) Por lo que se refiere a la falta de culpabilidad la sentencia de instancia señala que “el principio de culpabilidad” en el artículo 130.1 de la Ley 30/1992 dispone que solo pueden ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa los responsables de los mismos, aún a título de simple inobservancia. Esta simple inobservancia no puede ser entendida como la admisión en el derecho administrativo sancionador de la responsabilidad objetiva, pues la jurisprudencia mayoritaria de nuestro Tribunal Supremo (a partir de sus sentencias de 24 y 25 de enero y 9 de mayo de 1983) y la doctrina del Tribunal Constitucional (después de su STC 76/1990), destacan que el principio de culpabilidad, aún sin reconocimiento explícito en la Constitución, se infiere de los principios de legalidad y prohibición de exceso (artículo 25.1 CE), o de las exigencias inherentes a un Estado de Derecho, y requieren la existencia de dolo o culpa.

Pues bien, la conducta que configura el ilícito administrativo previsto en el artículo 108.1) de la Ley de Aguas requiere la existencia de culpa, que se concreta, por lo que ahora interesa, en la falta de diligencia observada por la Entidad local recurrente a la hora de realizar vertidos sin la correspondiente autorización. Esta acción, por la que ha sido sancionada en otras oca-

siones –Sentencia de esta Sala de 15 de marzo de 2001 dictada en el recurso 1001/1998–, configura el elemento culpabilístico de la infracción administrativa y resulta imputable a la recurrente. En este sentido, la demora en la construcción de la nueva depuradora que, a juicio del Ayuntamiento recurrente, es responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente no puede comportar la falta de culpabilidad del Ayuntamiento, pues lo cierto es que cualquiera que sea la infraestructura de la que se disponga, las Entidades locales tienen atribuida la competencia para la recogida y tratamiento de residuos y tratamiento de aguas residuales, según dispone el artículo 25.2.1) y 26.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases de Régimen Local. En este sentido, los documentos acompañados con el escrito de demanda, recortes de periódicos y comunicaciones con la Administración del Estado sobre la participación de esta Administración en la expresada construcción, no sustraen del ámbito municipal las competencias que legalmente tiene atribuidas, siendo cuestión distinta las fórmulas de colaboración entre las distintas Administraciones que lejos de alterar el diseño de competencias se cimienta sobre el mismo. En consecuencia, la falta de planificación o previsión para el tratamiento de aguas residuales, así como los acuerdos con otras Administraciones no permiten al Ayuntamiento recurrente incumplir las previsiones de la Ley de Aguas, sustrayéndose al régimen sancionador que diseña, ni configurar el supuesto de fuerza mayor que se alega en el escrito de demanda.”

(STS de 31 de octubre de 2007. Sala 3ª Sec. 5ª. F.D. 2º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 8471)

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

INTIMIDAD DEL DOMICILIO

El TS reconoce la vulneración del artículo 18.1 y 2 de la Constitución, por contaminación acústica.

“La sentencia recurrida no sólo está conforme con lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio Europeo de Protección de los Derechos y Libertades Fundamentales de 1950 sino que es igualmente acorde con los artículos 18.1 y 2 de la Constitución (la sentencia solo acoge la violación del derecho a la intimidad del domicilio) y con el artículo 45 de esta misma norma fundamental.

Debe subrayarse que la competencia para la vigilancia de este derecho fundamental viene establecida por el artículo 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local para el Municipio, todo ello en relación con lo dispuesto en los artículos 6, 36 y 37 del Reglamento de Actividades Molestas,

Insalubres, Nocivas y Peligrosas existiendo aprobada por el Ayuntamiento de Bilbao una Ordenanza de Protección del Medio Ambiente.

En efecto, como sostiene el Fiscal en sus alegaciones, de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 21 de febrero de 1990 (Caso Powell y Rainer contra el Reino Unido); 9 de diciembre de 1991 (Caso López Ostra contra el Reino de España); 19 de febrero de 1998 (Caso Guerra y otros contra Italia); y 16 de noviembre de 2004 (Caso Moreno Gómez contra España), y de la doctrina del Tribunal Constitucional, recaída en la sentencia 119/2001 o la jurisprudencia de esta Sala recogida en sentencia 10 de abril de 2003 ó 29 de mayo del mismo año y las citadas por la sentencia recurrida, se llega a la conclusión del acierto de ésta, en tanto considera infringido el derecho a la intimidad del domicilio de la parte recurrida, puesto que el Tribunal de instancia considera acreditada la concurrencia de un servicio de limpieza viaria en las inmediaciones del domicilio del actor, todos los domingos, entre 6'30 y 8 horas, realizado mediante máquinas barreadoras y baldeadoras que se estiman fuentes productoras de excesos sonoros, dando por buenos los informes del Técnico de Medio Ambiente Municipal y de los Policías Municipales que consideran se superan los decibelios admitidos como máximo, tanto en el exterior como en el interior de las viviendas. Es evidente que la persistencia durante dos años de estos ruidos periódicos, siguiendo lo dicho por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia de 16 de noviembre de 2004, puede producir al ser humano un estado de crispación, que a todas luces le altera psíquicamente con obvias repercusiones físicas y le ocasiona la imposibilidad del disfrute de su domicilio y la dificultad de mantener unas mínimas condiciones para el desarrollo de la intimidad personal y material, sin que el Ayuntamiento de Bilbao, haya corregido esta situación.

Es de destacar que, en el expediente administrativo, a los folios 40 a 43, el Informe del Jefe de Negociado de Limpieza Pública, sostiene que los vehículos utilizados "porter" o de baldeo, representan un importante ahorro de agua, pero a cambio, generan algo más de ruido que otros sistemas, pues se sirven de la propia transmisión del motor del vehículo. Pues bien, es evidente que escoger la solución más económica por las Administraciones Públicas no solo es posible, sino aconsejable, pero no cuando dicha elección supone poner en riesgo la salud o la intimidad del domicilio de los ciudadanos, de tal suerte que, es al Ayuntamiento como competente, a quien corresponde compatibilizar el servicio público que presta, con estos derechos fundamentales, y pese al excesivo tiempo transcurrido, no lo ha hecho. En consecuencia no procede sino confirmar, con la sentencia recurrida, que efectivamente se ha producido una violación del derecho a la intimidad de Don Germán.

El segundo motivo de casación, con fundamento también en el artículo 88.1.d de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se basa en la supuesta infracción de la doctrina contenida en la Sentencia de este Tribunal de 10 de julio de 1995, en relación con los artículos 106.2

y 139 de la Constitución al condenar la sentencia al recurrente al pago de una indemnización sin haberse acreditado que la misma era condición necesaria para la reparación del derecho fundamental supuestamente vulnerado y sin que se hubiera justificado la concurrencia de los requisitos legales para que la Administración incurra en responsabilidad patrimonial objetiva. En el fundamento jurídico cuarto se analiza por la sentencia recurrida, quizá de forma escueta, pero acertada y suficientemente la presencia de los requisitos necesarios para asegurar que nos encontramos ante un servicio público, una actuación ilegal de la Administración y un daño, existiendo una evidente causalidad entre éste y la acción de la Administración. En consecuencia, y siendo ajustada la indemnización concedida, procede desestimar este motivo de casación.”

(STS de 26 de noviembre de 2007. Sala 3ª, Secc. 7ª F.D. 2º y 3º. Magistrado Ponente Sr. Díaz Delgado. Ar. 8552)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

VÍA DE HECHO Y USUCAPIÓN

La Administración se extralimitó en el procedimiento expropiatorio superando los límites de su actuación legitimadora previa (vía de hecho), si bien ello no impide la prescripción adquisitiva extraordinaria (usucapión de los terrenos).

“El concepto de vía de hecho es una categoría conceptual procedente del Derecho Administrativo francés que desde muy antiguo distingue dos modalidades, según que la Administración haya usado un poder del que legalmente carece (manque de droit) o lo haya hecho sin observar el procedimiento establecido por la norma que le haya atribuido ese poder o potestad (manque de procedure).

Dicha categoría conceptual pasó hace tiempo a nuestro ordenamiento jurídico, especialmente por obra de la doctrina y de la jurisprudencia para comprender en ella tanto la actuación material de las Administraciones Públicas que se producen sin haber adoptado previamente una decisión declarativa que le sirva de fundamento jurídico como aquella otra actividad material de ejecución que excede evidentemente del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo. En este segundo supuesto no se carece de acto previo pero la Administración en su ejecución material excede el título legitimador, extralimitándolo. En definitiva, como se señaló en la STS de 8 de junio de 1993. “La “vía de hecho” o actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación se produce no sólo cuando no existe acto administrativo de co-

bertura o éste es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida de los límites que el acto permite.”

En el caso enjuiciado de encontrarnos ante una vía de hecho lo sería del segundo de los supuestos contemplados puesto que como el mismo actor reconoce y consta en el expediente existió procedimiento expropiatorio de la finca propiedad de sus causahabientes. La cuestión reside así en comprobar si la Administración se extralimitó en el procedimiento expropiatorio, superando grosera y desproporcionadamente los límites que le marcaba su actuación legitimadora previa. Pues bien, tal conclusión no puede extraerse de los antecedentes existentes ya que, como acertadamente señala el Abogado del Estado, el objeto de la expropiación llevada a cabo en 1921 aparece recogido en la hoja de aprecio que consta en el expediente, y se identifica con la finca que en el plano aparece con el número de orden NUM000, lindante por el norte con un arroyo, por el sur con terrenos de don José Ramón, por el este con arroyo y carretera de Pumarín y por el oeste con terrenos de Eusebio, siendo esta la misma finca que es objeto de reversión. Por tanto, la Administración en el procedimiento expropiatorio, concretamente en el momento de la ocupación de los terrenos, no se extralimitó groseramente respecto de aquellos que estaban previamente definidos como objeto de expropiación, sino que se limitó a tomar posesión de los que aparecían descritos en el expediente, en cuanto a sus límites, con independencia de que se hubiera producido un error al determinar su cabida. En este sentido es significativo el informe pericial aportado por el actor junto a su demanda, en el que se realiza una medición de la finca expropiada, que da lugar a una superficie superior a los 3.000 metros cuadrados, pero que se realiza sobre un plano de 1921 en el que se recogen los límites de la finca expropiada que fueron objeto de ocupación, sin que se haya acreditado que la Administración sobrepasara dichos límites en ningún momento.

Al no existir propiamente vía de hecho, en el presente caso no puede sostenerse la nulidad de pleno derecho del procedimiento expropiatorio y, en su consecuencia, el imprescriptible derecho del actor, ochenta años después de la expropiación, a solicitar que se le expropie el exceso de cabida no indemnizado.”

Añade la sentencia recurrida que la Administración “opone también en este proceso, con acierto, su derecho de propiedad sobre el mismo, obtenido por prescripción adquisitiva. Ello es así porque aún en el caso de que admitiéramos a efectos dialécticos que medió vía de hecho por parte de la Administración en el procedimiento expropiatorio en el sentido indicado anteriormente, nada impide que la posesión así ganada sea apta para la usurpación siempre que se den los requisitos previstos en los artículos 1959 y 1963 del Código Civil para la prescripción adquisitiva extraordinaria. Y es indudable que dichos requisitos se dan en el presente caso. El primero de ellos –la adquisición de la posesión– se produjo mediante la ocupación de

la finca que aparecía delimitada sobre plano como objeto de expropiación en el expediente administrativo, circunstancia conocida y consentida por los propietarios en aquel momento, que ninguna oposición presentaron o al menos no consta que lo hicieran, y que con esos límites fue valorada en hoja de aprecio, aunque se recogiera erróneamente una cabida inferior a la real y por tanto una valoración menor de la que correspondía. Además, una vez ganada dicha posesión se ha mantenido por la Administración de forma pública, pacífica y no interrumpida durante casi ochenta años, sin que ninguna oposición se haya manifestado tampoco a lo largo de dicho período de tiempo por los antiguos propietarios, lo que resulta evidenciado por el hecho de que el servicio ferroviario se haya estado prestando con total normalidad durante esos años por el citado ramal.”

(STS de 9 de octubre de 2007. Sala 3ª Sec. 6ª F. D. 1º Magistrado Ponente Sr. Herro Pina. Ar. 8150).

XIV. HACIENDA PÚBLICA

PROCEDIMIENTO DE APREMIO

Con la notificación de la providencia de apremio se inicia el procedimiento de ejecución, debiendo incorporar aquélla los datos de la certificación de descubierto relativos al origen de la deuda y falta de pago del deudor en el plazo reglamentario.

“Razona al respecto la sentencia recurrida que para que pueda iniciarse el procedimiento de apremio se requiere la confluencia de tres requisitos: 1º) temporal, determinado por el vencimiento del plazo de ingreso; 2º) material, consistente en la acreditación del impago en dicho plazo de la deuda tributaria; y 3º) formal, que exige la expedición de la “certificación de descubierto” que será “título suficiente para iniciar la vía de apremio”, constituyendo presupuesto necesario para la viabilidad del procedimiento (art. 129 LGT). Iniciado el procedimiento, el mecanismo por el que se materializa la potestad administrativa de apremio es la “providencia de apremio”, que según dispone el art. 95 del Reglamento General de Recaudación (Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre), “es el acto de la Administración que despacha la ejecución contra el patrimonio del deudor en virtud de los títulos” que llevan aparejada ejecución. Con este acto administrativo, en concreto, es cuando cobra sentido el “recargo de apremio”, pues con su notificación el contribuyente se constituye en parte, al permitírsele su entrada en el procedimiento, y, por otra parte, como se desprende del citado art. 95, en esta providencia se fija el “recargo”. Las “certificaciones de descubierto” tienen el carácter de título ejecutivo, conforme al art. 129 de la Ley General Tributaria. Estos títulos ejecutivos

son expedidos “unilateralmente” por la Administración tributaria «inaudita parte» dentro del marco de su actuación interna, provocada por una liquidación previa de una deuda tributaria no satisfecha por el contribuyente en plazo reglamentario, estando dirigidas a las “Dependencias de Recaudación” (art. 100, del Reglamento General de Recaudación de 1969 SIC). Ese documento, título ejecutivo, desencadena el procedimiento de apremio y se trata, como declara la doctrina jurisprudencial (SS. TS, de 10 de noviembre de 1986, 24 de octubre de 1987, 13 de febrero de 1988; entre otras), de una de las manifestaciones de la “potestad de autotutela consistente en que la Administración configure situaciones por sí mismas y, eventualmente, cree sus propios títulos ejecutivos”, quedando así legitimada “la apertura del procedimiento de apremio, uno de cuyos títulos ejecutivos es, entre otros, la certificación de descubierto”, que determina y fija el contenido del procedimiento de apremio, despachándose la ejecución con el acto administrativo de la “providencia de apremio”.

En el presente recurso de casación para la unificación de doctrina la única cuestión a dilucidar es la relativa a la existencia o inexistencia de la certificación de descubierto.

Las sentencias aportadas de contraste constatan pura y simplemente la falta de certificación de descubierto, lo que da lugar a la declaración de nulidad del procedimiento de apremio. Así, la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 27 de septiembre de 2000 estima el recurso Contencioso-Administrativo porque “es indudable la improcedencia de la providencia de apremio recurrida, así como del recargo de apremio objeto de la misma ya que fue dictada sin que conste que con carácter previo se levantara certificación de descubierto...”. El mismo criterio sigue la sentencia de la misma Sección de 14 de junio de 2000.

En cambio, la sentencia aquí recurrida constata la existencia de la certificación de descubierto de la providencia de apremio, pues señala (Fundamento Jurídico Cuarto “in fine”) que: “En el presente caso, el motivo invocado por el actor se puede incardinar en el apartado e) del art. 137, de la Ley General Tributaria, es decir, “defecto formal en la certificación o documento que inicie el procedimiento”, al entender que no consta la existencia de la “certificación de descubierto”, lo que acarrea la nulidad de la “providencia de apremio”. Pues bien, la Sala entiende que la Certificación de descubierto, como se constata en la Providencia de apremio, recoge todos los datos requeridos para conocimiento del origen de la deuda tributaria, su falta de pago en el plazo reglamentario, identificando los elementos que constituyen, en definitiva, la deuda tributaria, de la que ha tenido conocimiento el contribuyente a través de la Providencia de apremio, en el sentido ya declarado, que le fue notificada en forma al recurrente. La falta de notificación de la liquidación o la omisión de la providencia de apremio sí que se enumeran como motivos de impugnación de la providencia de apremio, no la falta de notificación de la Certificación de descubierto”.

De lo expuesto con anterioridad se deduce claramente la ausencia de identidad y contradicción entre la sentencia impugnada y las que son aportadas como contraste, pues la sentencia recurrida aprecia la existencia de certificación de descubierto de la misma providencia apremio, circunstancia que no se da en las sentencias de contraste.”

(STS de 18 de octubre de 2007. Sala 3ª, Secc. 2ª F.D. 1º y 3º Magistrado Ponente Sr. Martínez Micó. Ar. 8465)

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

MEDIDAS CAUTELARES

El TS analiza las características del régimen general (artículos 129 a 134 LJ) que junto a los supuestos especiales (artículos 135 y 136 LJ) configuran el régimen vigente de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo.

“Vistos los anteriores precedentes, y con la finalidad de responder al motivo de casación planteado, debe señalarse que la vigente regulación de las medidas cautelares en el proceso Contencioso-Administrativo de la Ley 29/1998, de 13 de julio (Capítulo II del Título VI) se integra, como se ha expresado, por un sistema general (artículos 129 a 134) y dos supuestos especiales (artículos 135 y 136), caracterizándose el sistema general por las siguientes notas:

1ª. Constituye un sistema de amplio ámbito, por cuanto resulta de aplicación al procedimiento ordinario, al abreviado (artículo 78 LJCA), así como al de protección de los derechos fundamentales (artículos 114 y siguientes); y las medidas pueden adoptarse tanto respecto de actos administrativos como de disposiciones generales, si bien respecto de estas sólo es posible la clásica medida de suspensión y cuenta con algunas especialidades procesales (artículos 129.2 y 134.2 LJCA).

2ª. Se fundamenta en un presupuesto claro y evidente: la existencia del periculum in mora. En el artículo 130.1. inciso segundo, se señala que “la medida cautelar podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso”.

3ª. Como contrapeso o parámetro de contención del anterior criterio, el nuevo sistema exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. En concreto, en el artículo 130.2 se señala que, no obstante la concurrencia del periculum in mora, “la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero”.

4ª. Como aportación jurisprudencial al sistema que se expone, debe dejarse constancia de que la conjugación de los dos criterios Legales de precedente cita (*periculum in mora* y ponderación de intereses) debe llevarse a cabo sin prejuzgar el fondo del litigio, ya que, por lo general, en la pieza separada de medidas cautelares se carece todavía de los elementos bastantes para llevar a cabo esa clase de enjuiciamiento, y por que, además, se produciría el efecto indeseable de que por amparar el derecho a la tutela judicial efectiva cautelar, se vulneraría otro derecho, también fundamental e igualmente recogido en el artículo 24 de la Constitución cual es el derecho al proceso con las garantías debidas de contradicción y prueba.

5ª. Como segunda aportación jurisprudencial –y no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia– sigue contando con singular relevancia la doctrina de la apariencia de buen derecho (*fumus honi iuris*), la cual permite (1) en un marco de provisionalidad, (2) dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva. proceder a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión, si quiera a los menos fines de la tutela cautelar.

6ª. Desde una perspectiva procedimental la LJCA apuesta decididamente por la motivación de la medida cautelar, consecuencia de la previa ponderación de los intereses en conflicto; así, en el artículo 130.1.1º exige para su adopción la “previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto”; expresión que reitera en el artículo 130.2 *in fine*, al exigir también una ponderación “en forma circunstanciada” de los citados intereses generales o de tercero.

7ª. Con la nueva regulación concluye el monopolio legal de la medida cautelar de suspensión, pasándose a un sistema de “*numerus apertus*”, de medidas innominadas, entre las que sin duda se encuentran las de carácter positivo. El artículo 129.1 se remite a “cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia”.

8ª. Se establece con precisión el ámbito temporal de las medidas: La solicitud podrá llevarse a cabo “en cualquier estado del proceso” (129.1, con la excepción del núm. 2 para las disposiciones generales), extendiéndose, en cuanto a su duración, “hasta que recaiga sentencia firme que ponga fin al procedimiento en que se hayan acordado, o hasta que este finalice por cualquiera de las causas previstas en esta Ley” (132.1), contemplándose, no obstante, su modificación por cambio de circunstancias (132.1 y 2).

9ª. Por último, y en correspondencia con la apertura de las medidas cautelares, la nueva Ley lleva a cabo una ampliación de las contracautelas, permitiéndose, sin límite alguno, que puedan acordarse “las medidas que sean adecuadas” para evitar o paliar “los perjuicios de cualquier naturaleza” que pudieran derivarse de la medida cautelar que se adopte (133.1); añadiéndose además que la misma “podrá constituirse en cualquiera de las formas admitidas en derecho” (133.3).”

(STS de 13 de junio de 2007. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 4º. Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 8361)

XVI. MEDIO AMBIENTE

MEDIDAS PREVENTIVAS

El TS declara que no procede la ilegalidad del artículo 2º del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

“Lo que se debe examinar en esta cuestión es el precepto cuya legalidad se cuestiona por el órgano judicial decisor, desde un punto de vista abstracto, al margen de que en el caso que concretamente se examina, dicho precepto haya sido aplicado indebidamente por la autoridad que impone la sanción.

No es contraria al principio de legalidad, en la forma que lo plantea el órgano judicial sentenciador, una norma que considera infracción no sólo la presencia real en el establecimiento de sustancias peligrosas, sino también las previsiones de almacenamiento en un futuro próximo, que se demuestren que se vayan a realizar a través de los medios de prueba admitidos en Derecho. Se trata, en definitiva, de evitar con esta previsión que sustancias peligrosas en cantidades superiores a las permitidas y que ya hay constancia de que van a ser almacenadas –facturas, contratos, etc.–, lo sean en la realidad con el peligro que eso representa para la seguridad de las personas y las cosas.

Por lo tanto, lo que se castiga en la norma no son las posibilidades superiores de almacenamiento en función de la capacidad del establecimiento o depósito, sino una conducta ya consumada que demuestra que el propietario de dicho establecimiento almacenará en él en un momento posterior tales sustancias. Actúa la norma con una previsión de futuro, sin necesidad de esperar a que el daño se produzca, lo cual es perfectamente posible en un campo en el que las medidas preventivas son más eficaces que las represivas. Esto es además acorde con el significado del término previsión que da el Diccionario de la Lengua como “ver con anticipación”.

Es posible que en el caso que se contempla tampoco estuviese probado que el almacenamiento se iba a producir, pero dada la función que corresponde a esta Sala de resolver exclusivamente sobre la legalidad de la norma que se le somete en el sentido que se plantea, la conclusión que se impone es la de que no se aprecia que la misma sea contraria al principio de legalidad.

No procede, por tanto, declarar la ilegalidad del art. 2 párrafo segundo del Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio.”

(STS de 23 de octubre de 2007. Sala 3ª Sec. 3ª F.D. 2º Magistrado Ponente Sr. González González. Ar. 8467)

XVIII. PERSONAL

DISCRECIONALIDAD TÉCNICA

La existencia de discrecionalidad técnica no supone desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva, ni el principio de sometimiento pleno de la Administración a la Ley, ni la exigencia de control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa, pero reduce las posibilidades de control jurisdiccional.

“Centrándonos ahora en esta última consideración, la afirmación de la cualificación técnica de la Comisión Nacional de Especialidades se complementa con el reconocimiento de un amplio margen de discrecionalidad técnica a la Administración para la resolución de los expedientes en los que se haya requerido el juicio técnico de aquel Órgano especializado; lo que indudablemente confiere un perfil singular al modo en que se proyecta sobre esta clase de resoluciones el control jurisdiccional a que está sujeta la actividad administrativa en cualquiera de sus ámbitos.

Recuerda el Tribunal Constitucional en el F. 6 de su sentencia 219/2004, de 29 de noviembre lo afirmado en su STC 39/1983; de 16 de mayo en que sostuvo que la existencia de la discrecionalidad técnica “no supone naturalmente desconocer el derecho a la tutela judicial efectiva recogida en el art. 24.1 de la Constitución, ni el principio del sometimiento pleno de la Administración pública a la Ley y al Derecho (art. 103.2), ni la exigencia del control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa y su sumisión a los fines que la justifican (art. 106.1). Tampoco supone ignorar los esfuerzos que la jurisprudencia y la doctrina han realizado y realizan para que tal control judicial sea lo más amplio y efectivo posible. Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados.

Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un Órgano especializado de la Administración y, que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad”.

Por todo ello, la discrecionalidad técnica expresada conduce a partir de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el Órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, entre otros motivos, por fundarse en patente error, debi-

damente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los Órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible y manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del Órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto.

(STS de 29 de enero de 2008. Sala 3ª Sec. 4ª F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Martí García. Ar. 448)

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CADUCIDAD

Obligación de expedir y notificar la certificación de caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

“Estimaremos el recurso de casación.

El acto administrativo que aquí se impugna es la desestimación por silencio de la siguiente petición que el interesado dirigió a la Administración (mediante escrito que se adjuntó como documento unido al escrito de interposición del recurso Contencioso-Administrativo):

“Que habiendo transcurrido más de seis meses a contar desde la incoación del procedimiento sancionador el 21 de agosto de 2002, y no habiéndose notificado la Resolución expresa al respecto, en virtud del art. 98 del RD 864/01 entendemos que el mismo ha caducado. Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 99.3 del RD 864/01 antes mencionado, en relación con lo establecido en el art. 24.1 de la Ley 30/92 modificada por la Ley 4/1999 debe ser expedido acuerdo expreso en este sentido”.

Y ante el silencio de la Administración, se interpuso el recurso Contencioso-Administrativo, declarado inadmisibile por el auto que ahora se recurre en casación.

Como se ve, en el proceso no se impugnaba el acuerdo de iniciación de un expediente sancionador, ni la falta de respuesta a las alegaciones de descargo presentadas en el curso del mismo, sino que se impugnó la falta de respuesta a la solicitud de que se declarara la caducidad del expediente administrativo, por no haberse resuelto en determinado plazo.

Y esta es una petición que será o no acertada, pero su desestimación por silencio da lugar a un acto administrativo perfectamente recurrible, que es el referente a si el expediente ha incurrido o no en caducidad.

La afirmación de la Sala de instancia de que la eventual caducidad del expediente sólo operará y podrá alegarse como motivo impugnatorio una vez –si es que llega a dictarse– se acuerde la expulsión, es equivocada. La caducidad opera y puede alegarse (y su no declaración, expresa o presunta, puede impugnarse) por el puro transcurso del plazo.

Si las cosas fueran de otro modo, y la Administración nunca dictara resolución expresa ni declarara la caducidad, el interesado no podría nunca acceder a los Tribunales de Justicia a fin de que estos la declararan, cosa que carecería de sentido.

(STS de 22 de noviembre de 2007. Sala 3ª, Secc. 2ª. F.D. 4º. Magistrado Ponente Sr. De Oro–Pulido y López. Ar. 8405)

XX. RESPONSABILIDAD

DAÑO PERMANENTE Y DAÑO CONTINUADO

A efectos de la prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, resulta determinante la distinción.

“Es el supuesto de enfermedades de evolución imprevisible como son las derivadas del contagio de la hepatitis C o del SIDA o aquellos otros ocasionales casos en que la enfermedad inicialmente diagnosticada se traduce en unas secuelas de imposible predeterminación en su origen. En estos últimos casos ha afirmado, efectivamente, esta Sala que si del hecho originador de la responsabilidad se infieren perjuicios o daños que no pueden ser determinados en su alcance o cuantía en el momento de ocurrir el acontecimiento dañoso, el plazo de prescripción no comienza a computarse sino a partir del momento en que dicha determinación es posible, aceptando igualmente que en aquellas enfermedades excepcionales de imprevisible evolución, el daño pueda ser reclamado, como continuado, en cualquier momento. Así lo hemos afirmado en sentencia del 31 de octubre de 2000. A tal efecto, como señala la sentencia de 25 de junio de 2002 esta Sala viene “proclamando hasta la saciedad (sentencias de 8 de julio de 1993, 28 de abril de 1997, 14 de febrero y 24 de mayo de 1994, 26 de octubre de 2000 y 11 de mayo de 2001 que «el “dies a quo” para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial será aquel en que se conozcan definitivamente los efectos del quebranto» (Sentencia de 31 de octubre de 2000), o, en otros términos «aquel en que se objetivan las lesiones con el alcance definitivo de las secuelas, siendo de rechazar con acierto la prescripción, cuando se pretende basar el plazo anual en la fecha del diagnóstico de la enfermedad» (Sentencia de 18 de julio de 1997.

Sentado lo anterior, carece de fundamento el loable intento que efectúa la representación de la actora en orden a convencer a la Sala de que estamos

en presencia de un daño continuado y no, como razonadamente aprecia la Sala de instancia, de un daño permanente, ya que los argumentos de la recurrente parten de una inequívoca confusión entre secuelas y padecimientos. Hemos de dejar sentado que, en el presente caso, nos encontramos ante la existencia de un daño permanente, dado que en el diagnóstico del hijo de la recurrente, que se realizó tras el parto por el Servicio correspondiente del Hospital de La Paz, del que se dejó nuevamente constancia en el momento del Alta hospitalaria, efectuada el 29 de diciembre de 1987, consta que sufre una Tetraparexia con parálisis cerebral permanente e invariable y se determinan y concretan las secuelas y su alcance (folios 41 y 42 del expediente administrativo). Asimismo, las secuelas del niño aparecen expresadas en la propia demanda de la actora (folio 2 del expediente administrativo); en el informe de Alta del Hospital La Paz de fecha 26 de octubre de 1994 y en una revisión efectuada al hijo de la recurrente. Y cabe destacar que en el informe pericial elaborado por Don Álvaro, a propuesta de la actora, el perito, al referirse a la Tetraparesia expresa en primer lugar que “se entiende por tetraparesia el conjunto de manifestaciones clínicas derivadas de un trastorno permanente, invariable, causado por una lesión en el cerebro”, añadiendo, en segundo lugar que “se trata de un proceso que se establece de una vez para siempre y desprovista de caracteres evolutivos”, y, en tercer lugar, y a las preguntas formuladas por la parte recurrente, el citado Don Álvaro manifiesta que “la tetraparesia espástica que padece el niño es un cuadro de parálisis total de ambos miembros superiores e inferiores, estas lesiones están causadas por una lesión cerebral permanente e irreversible que consta según el informe del TAC cerebral en múltiples hemorragias cerebrales con isquemia (muerte de grupos de neuronas). Estas lesiones son totalmente incurables hasta dónde llega actualmente la ciencia médica”.

Por tanto, comparando el contenido del citado informe médico pericial con los informes médicos relativos a los diagnósticos y secuelas obrantes en el expediente administrativo, a que antes hemos hecho “referencia, se constata la coincidencia de dicho diagnóstico y del alcance y determinación de las secuelas, por lo que no resulta aplicable la tesis mantenida por el recurrente de que en el presente caso estamos ante un supuesto de daño continuado, tratándose por el contrario, como afirma la sentencia de instancia de un daño permanente de carácter irreversible e incurable cuyas secuelas quedan perfectamente determinadas desde la fecha del Alta hospitalaria, efectuada el 29 de diciembre de 1987, por ser en dicha fecha perfectamente previsibles, sin que dichas secuelas que, como decimos, quedaron perfectamente determinadas desde aquella fecha, puedan confundirse con los padecimientos que lamentablemente derivan de ellas y que, ciertamente, evolucionan en el tiempo.

Por lo expuesto, y tras las consideraciones expresadas, esta Sala se reafirma en que en el presente caso nos encontramos ante un daño permanente, y en consecuencia, la formulación de la reclamación el 12 de junio de 1995,

tuvo lugar fuera del plazo de prescripción de un año indicado en el referido art. 142.5 de la Ley 30/92.”

(STS de 18 de enero de 2008. Sala 3ª, Secc. 6ª F. D. 3º y 4º. Magistrado Ponente Sr. Sieira Míguez. Ar. 166).

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

DEMOLICIÓN DE CONSTRUCCIÓN

La aprobación de un nuevo planeamiento posterior, en virtud del cual no concurre ya la infracción urbanística, no justifica automáticamente un procedimiento judicial de inejecución legal de la sentencia de demolición del inmueble.

En el fondo, pues, lo que se discute es si basta con la exclusiva circunstancia de la aprobación de un nuevo planeamiento posterior –conforme al cual ya no concurriría la infracción urbanística determinante de la nulidad declarada por la sentencia cuya inejecución se pretende– para, de forma automática y sin mas trámites, poder obtener un pronunciamiento jurisdiccional de inejecución legal de la sentencia.

La respuesta no puede ser positiva.

En la STS de 21 de diciembre de 1993 ya dijimos que «el art. 178 del TRLS sujeta a licencia todos los actos de edificaciones y uso del suelo, es decir, que cualquier acto que constituya edificación o, sencillamente uso del suelo en cualquier forma, está sujeto a control previo de la licencia. El art. 184.2 establece el plazo de dos meses para que el interesado solicite la licencia en el supuesto de suspensión de obras en curso y, si el particular incoa el procedimiento solicitando la licencia, habrá de estar al resultado del mismo, puesto que será este resultado el que conduzca a la legalización de las obras o a su demolición, y, en el supuesto de que la obra estuviese terminada –cual es el de autos– siempre es aplicable el art. 185 del TRLS conforme al cual el procedimiento para dictar el acto de requerimiento al promotor de la obra o sus causahabientes para que soliciten la licencia es el mismo que el regulado en el art. 184, sin que aquí se dé la suspensión de la obra por la sencilla razón de que aquella está terminada; pero, en lo demás, el procedimiento es el mismo, sus requisitos y trámites son idénticos y sólo varía el plazo que es irrelevante en el presente supuesto. Todo ello quiere decir que la legalización de una edificación ya construida exige idéntica licencia de obras que la que aún no se ha realizado o la que se encuentra en vías de realización, por lo que es incuestionable que si para la edificación de la obra que pretende legalizarse era necesaria la confección de un proyecto».

Tales exigencias son reiteradas –con algunas pequeñas diferencias– por la legislación autonómica gallega previamente citada, esto es, la Ley 1/1997, de 14 de marzo del Suelo de Galicia y la Ley del Parlamento de Galicia 9/2002, de 30 de diciembre sobre Ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, derogatoria de la anterior y que entró en vigor el 10 de enero de 2003.

En la STS de 7 de enero de 1999 dijimos que «Las sentencias del tipo de la que se ejecuta no se cumplen por el mero acuerdo que declara que éstas se cumplan (en el caso enjuiciado acordando la eventual legalización de lo indebidamente edificado, o, alternativamente, decidiendo la demolición cuando la opción de la legalización no es posible, o se han cumplido los plazos y condiciones establecidos para la legalización), sino que es necesario que la legalización efectiva se lleve a efecto, o, alternativamente, la demolición se realice. Con todo esto quieren decirse al menos dos cosas: La primera, que la mera declaración de legalización es insuficiente para que la sentencia se tenga por cumplida, siendo necesario que se adopten los acuerdos efectivos para que tal declaración legalizadora sea real. En segundo lugar, que los acuerdos legalizadores han de ser controlados en el propio proceso de ejecución por el órgano sentenciador; esto significa que el ente de la Administración cuando ejecuta, lo hace bajo la vigilancia y control del Órgano jurisdiccional».

Obviamente, sin el previo cumplimiento de los mencionados trámites (que implican, en el supuesto de que las obras fueran legalizables, conforme a las nuevas Normas Subsidiarias, de concesión de la correspondiente licencia), la Sala, como pusiera de manifiesto en el supuesto de autos la Sala de instancia, no puede efectuar pronunciamiento alguno positivo sobre la inexecución de la sentencia, por cuanto tal pronunciamiento de inexecución por causa legal viene derivado, y es consecuencia, del previo seguimiento del procedimiento de legalización de las obras, que concluye y se plasma en la correspondiente concesión de licencia; debe, sin embargo, advertirse que no toda legalización y concesión de licencia lleva implícita la declaración jurisdiccional de inexecución de la sentencia, pues, como con reiteración hemos puesto de manifiesto (SSTS de 10 de diciembre de 2003 y 4 de mayo de 2004) «Cuando media una sentencia anulatoria de una licencia por disconformidad con el planeamiento, la nueva ordenación no deja sin efecto aquélla sino que, si acaso, pudiera constituir un supuesto de imposibilidad legal de su ejecución, teniendo bien presente que esta Sala ha declarado reiteradamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia, pese a que formalmente resultare amparada por una nueva ordenación, si estimare ésta ilegal por haberse producido con la finalidad de eludir la ejecución de una sentencia y las responsabilidades que de ello derivaren para la Administración».

Así, en la STS de 30 de enero de 2001 dijimos que «Hemos de partir de que tanto el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 10 de julio del Poder Judicial, como el 105.2 LJCA permiten declarar inejecutable una sentencia

por causa de imposibilidad legal, con la transformación del fallo, ordinariamente, en una indemnización de daños y perjuicios, y de que precisamente una de las causas de imposibilidad legal, por la propia naturaleza normativa de los planes urbanísticos es la que tiene lugar como consecuencia de un cambio de planeamiento derivado de la “potestas variandi” de la Administración Urbanística (STS de 21 de enero de 1999, y las que en ella se citan). Sin embargo, como hemos declarado en STS de 23 de julio de 1998 no es exacto que la modificación del planeamiento produzca una automática legalización “ex post facto” de todas las edificaciones que resulten conformes con el nuevo aunque no lo fueran con el anterior. Cuando media una sentencia anulatoria de una licencia por disconformidad con el planeamiento la nueva ordenación no deja sin efecto aquélla sino que acaso pudiera constituir un supuesto de imposibilidad legal de su ejecución, teniendo bien presente que esta Sala ha declarado repetidamente que el Tribunal sentenciador puede imponer las consecuencias de la anulación de la licencia pese a que formalmente resultare amparada por una nueva ordenación, si estimare ésta ilegal por haberse producido con el designio de eludir la ejecución de una sentencia. En todo caso, la declaración de que concurre una causa de imposibilidad legal de ejecución requiere la previa tramitación de un incidente destinado a depurar todas las circunstancias concurrentes y a declarar si la respuesta fuera positiva si procede determinar en favor del favorecido por la sentencia la correspondiente indemnización».”

(STS de 9 de noviembre de 2006. Sala 3ª, Secc. 5ª F.D. 7º Magistrado Ponente Sr. Fernández Valverde. Ar. 8553)

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (*)

X. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Culpabilidad, negligencia subjetividad en la infracción.

Se impugna en el presente recurso el acuerdo del Tribunal Económico Administrativo Regional de Andalucía de fecha 28 de junio de 2005 desestimatorio de la reclamación nº 53-00974-2003 formulada contra acuerdo de imposición de sanción por infracción tributaria grave, por importe de 25.819,48 €, en relación con el Impuesto sobre el Valor Añadido, ejercicio 2001.

Fundamenta la recurrente su pretensión anulatoria de la sanción en la falta de acreditación de la culpabilidad en 10 que hace referencia a la voluntariedad de la acción u omisión dada la presunción legal de buena fe y, por otro lado, en la existencia de un conflicto razonable de interpretación que excluiría el elemento culposo.

No es acertada la afirmación de que a la Administración incumbe la carga de probar la existencia del elemento subjetivo de la culpabilidad. La idea de rechazo de un sistema de responsabilidad objetiva que omite toda consideración a la intención o voluntad del agente infractor, no significa que por ello la autoridad administrativa sancionadora venga obligada a probar la realidad de un elemento no tangible como es la culpa, siempre encerrada en zonas profundas de la voluntad. Como con precisión señala el art. 33 de la Ley 1/98, 10 que corresponde a la Administración tributaria es la prueba de que concurren circunstancias que determinan la culpabilidad del infractor en la comisión de infracciones tributarias.

En el presente caso, la actora es una sociedad con importante actividad mercantil, con un total de operaciones realizadas durante el año 2001 que asciende a 166.673.401 de las antiguas pesetas. Su objeto social, según nota informativa del Registro Mercantil de Cádiz era el “cultivo y explotaciones agrícolas, así como su comercialización. Producción y comercialización de productos alimentarios. Adquisición, construcción y explotación de inmuebles. Compras y tenencias de valores mobiliarios”. El volumen de operaciones con terceros, consistentes en venta de vino ascendió a 36.673.401 ptas y la venta de dos locales comerciales por 130.000.000 ptas que consideró su-

(*) Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

jeto y exenta del IVA al tratarse de una segunda transmisión y por cuya previa adquisición había soportado un IVA por importe de 7.792.000 ptas, al ser el precio de adquisición de 56.492.000 ptas, a lo que hay que sumar 800.000 ptas por la prestación de servicios en la venta de locales realizados por la entidad Apisur 2000 S.L. En el cuarto trimestre de 2001 se solicitó la devolución del IVA, habiendo sido devuelto con fecha 9 de abril de 2003.

La alegada interpretación razonable de la norma la extrae la actora de la complejidad del régimen de deducción en sectores de actividad diferenciados y la aplicación de la regla de prorrata especial del art. 106 de la Ley del IVA y en el hecho de ha defendido la tesis de que la venta de locales comerciales no es, en su caso, una actividad empresarial a efectos de IVA. Al respecto hay que señalar que no toda discrepancia puede ser considerada como integrante de lo que se ha venido en denominar “conflicto razonable de interpretación” en cuanto motivo determinante de ausencia de culpabilidad. De ser así, bastaría cualquier construcción jurídica para considerar que no podría sancionarse una conducta en la que el contribuyente habría que pensar que actuó de buena fe, siendo su error comprensible por lo complejo del sistema fiscal o la confusa redacción de la norma. En el presente caso, es difícilmente comprensible, de aceptarse el argumento de la actora de que no estamos ante una actividad sujeta al IVA el que, al mismo tiempo se deduzca el IVA soportado en su adquisición y se solicite su devolución, al margen de que esta afirmación mal se aviene con lo que constituye el objeto social de la entidad recurrente. Por otro lado, la consideración como actividades diferencias la de venta de vinos y la de venta de locales, resulta evidente y no exige un preciso conocimiento de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas. Además, el porcentaje de deducción difieren claramente en más de 50 puntos porcentuales y lo establecido en el art. 106.1. Uno de la Ley del IVA sobre que no son deducibles las cuotas soportadas en la adquisición de bienes o servicios utilizados exclusivamente en la realización de operaciones que no originen el derecho a deducir, tampoco puede afirmarse que sea norma de especial dificultad interpretativa. De aquí que la conclusión a la que cabe llegar es que con su actuar, la actora incurrió, al menos, en la simple negligencia justificativa de la consideración como infracción tributaria.

(St. de 3 de junio de 2008. Sala de Sevilla. Ponente Vázquez García).

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Expropiación Venta Pilín de Sevilla. No desaparece la causa de expropiación por la supresión de una carretera en su PERI.

Es objeto de impugnación en el presente proceso resolución de la Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de fecha 15 de

febrero de 2002 desestimando el recurso de alzada formulado contra acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Sevilla de fecha 29 de marzo de 2001, dictado en ejercicio de competencia delegadas por la Administración Autónoma, aprobando definitivamente el proyecto de expropiación por tasación conjunta de los bienes y derechos incluidos en el Plan Especial de Reforma Interior PERI- TR-6 (Feria).

Son dos los motivos de nulidad invocados en la demanda: 1º) que la titularidad de la superficie a expropiar de 2.703 m², donde se encuentra ubicada la denominada Real Venta Pilín, no fuera declarada dudosa o controvertida, con la consiguiente intervención del Ministerio Fiscal y consignación del justiprecio hasta la determinación definitiva de la propiedad, sino que, indebidamente se tramitó el expediente expropiatorio con la Autoridad Portuaria de Sevilla y el Ministerio de Defensa como titulares registrales de la finca y 2º) que el Plan Especial se aparta de la causa expropiandi contenida en el PGOU (“la continuación en línea recta de la Avda. García Morato para buscar el extremo Este del ámbito) y que se ha modificado la reserva de espacios libres y zonas verdes prevista en el Plan General del que el Plan Especial es desarrollo, ampliando indebidamente su ámbito de actuación.

Analizando por el orden referido las cuestiones planteadas por el demandante, respecto a la controversia atinente a la titularidad de los terrenos, la Junta de Andalucía opone la existencia de desviación procesal al no ser cuestión planteada en la interposición del recurso de alzada.

Es cierto que el proceso contencioso-administrativo no permite la “desviación procesal”, la que se produce cuando se plantean en sede jurisdiccional cuestiones nuevas (no motivos), respecto de las que la Administración no tuvo ocasión de pronunciarse, por ser una petición o pretensión que no fue objeto de la resolución administrativa impugnada y no alterar la función esencialmente revisora de la Jurisdicción respecto de la actuación administrativa, sin que a ello se oponga lo preceptuado en los arts. 33.1 y 56.1 de la LJCA, al determinar respectivamente que: “esta Jurisdicción juzgará dentro del límite de las pretensiones de las partes y de las alegaciones para fundamentar el recurso y la oposición” y que “en los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de los cuales pueden alegarse cuantos motivos procedan aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso de reposición o con anterioridad a éste”, pues si dichos preceptos autorizan nuevas alegaciones o motivos nuevos, en manera alguna permiten pueda alterarse, reformarse ni menos adicionarse a la pretensión o petición, aquellas que no se discutieron en vía administrativa y que ni siquiera se formularon en ella. Sin embargo lo que la Ley Jurisdiccional sí permite es la alteración de los fundamentos jurídicos aducidos ante la Administración, de tal suerte que el escrito de demanda, dejando intacta la cuestión suscitada ante dicha vía previa, puede albergar razones y fundamentos diversos a los expuestos en el procedimiento administrativo, no produciéndose entonces una discordancia objetiva entre lo pe-

dido, pretendido en vía administrativa y lo interesado en vía jurisdiccional, como en el supuesto debatido acaece, donde el recurrente, sin introducir hechos nuevos, en realidad ya desde la aprobación inicial del Proyecto de Expropiación manifestó que era titular de los terrenos a expropiar debiéndose entender con el demandante el procedimiento para la determinación, en su caso, del justiprecio, siendo esta pretensión dada por reproducida, aunque no desarrollada argumentalmente, en el escrito de interposición del recurso de alzada.

Entrando por ello en el análisis de la cuestión de fondo planteada, el art. 3.1 de la LEF dispone que las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación, añadiendo en su número 20 que, salvo prueba en contrario, la Administración expropiante considerará propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales, o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente. Este orden sucesivo de determinación de la condición de expropiado ha sido observado por la Gerencia de Urbanismo de Sevilla pues, en un primer momento, las actuaciones expropiatorias se entendieron con quienes eran titulares registrales de las fincas nº 10.164 y 12.712 que conforman los 2.703 m² expropiados. No es hasta el 22 de julio de 2004 cuando el aquí actor formuló demanda ante el Juzgado de Primera Instancia nº 11 de Sevilla ejercitando acción declarativa de dominio, estimada por sentencia de 15 de julio de 2005, confirmada por sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Sevilla de fecha 27 de marzo de 2006. En fecha 13 de octubre de 2005, dictada la primera sentencia declarando la propiedad del demandante, pero sin que la misma hubiera adquirido firmeza, es cuando el Gerente de Urbanismo, en aplicación de la previsión contenida en el art. 5 LEF declara procedente entender las actuaciones que desde ese momento se produzcan en el expediente expropiatorio con el Ministerio Fiscal, consignándose en la Caja General de Depósitos el importe del justiprecio. Hay por tanto un seguimiento de las actuaciones expropiatorias con el Ministerio Público cuando resulta controvertida la titularidad de los bienes expropiados, sin que este modo de proceder encontrara razón alguna con anterioridad y, principalmente, hay un acogimiento en vía administrativa de la pretensión ejercitada por el recurrente que imposibilita la declaración de nulidad pretendida en base a dicho motivo.

En cuanto al otro motivo de nulidad del Proyecto de Expropiación, preciso es convenir con las Administraciones demandadas que en realidad lo que se articula en la demanda es una impugnación indirecta del PERI-TR-6 al afirmarse que se separa de las previsiones del PGOU en cuanto a su ámbito territorial y cuantificación de espacios libres y zonas verdes, produciéndose un indebido incremento de los mismos, así como que habría desaparecido la causa expropiandi que se contenía en el planeamiento general.

El citado Plan Especial de Reforma Interior, e indirectamente el PGOU que desarrolla, ya fue objeto de impugnación por el demandante, dando lugar al recurso contencioso-administrativo nº 748/2001, finalizado por sentencia de fecha 31 de diciembre de 2003. En su fundamentación jurídica hay expresa declaración de validez del procedimiento expropiatorio previsto en el PGOU, así como de la ampliación del ámbito del suelo afectado y de las reservas previstas en el PERI para equipamientos, espacios libres y zonas verdes, por lo que habiéndose producido un pronunciamiento expreso de este Tribunal sobre tales cuestiones, no cabe entrar de nuevo en su análisis. Tal vez únicamente añadir, en cuanto cuestión específicamente no tratada en la sentencia referida, que es erróneo considerar que la única causa expropiandi prevista en el PGOU es la “continuación en línea recta de la Avda. García Morato para buscar el extremo Este del ámbito” y que la imposibilidad de este desarrollo, al existir una rotonda entre la Ronda de María Auxiliadora-Los Remedios y la Carretera de La Esclusa, hace desaparecer el motivo que justificaba la expropiación. En realidad, lo que el Plan General prevé a través de la aprobación del PERI es la ordenación, conforme a los usos, reservas de suelo y determinaciones de edificabilidad y número de viviendas que el propio PGOU establece, del sector comprendido entre la Ronda M^a Auxiliadora-Los Remedios, las instalaciones industriales de Construcciones Aeronáuticas (CASA) y viviendas militares relacionadas con la Base Aérea de Tablada, a ejecutar por el sistema de expropiación. El que puntualmente no sea lógico abordar la construcción de una nueva calle que suponga la prolongación de la Avda. García Morato por la existencia de un rotonda, no significa que no se respeten las previsiones de ordenación integral del Sector referido previstas en el PGOU ni, desde luego, la desaparición de la causa que justifica la elección del sistema de expropiación forzosa para la ejecución del mismo. De aquí que proceda la desestimación de la demanda.

(St. de 4 de septiembre de 2008. Sala de Sevilla. Ponente Vázquez García.)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Motivación de los acuerdos del Jurado . Valoración como suelo no urbanizable del suelo para una reserva de VPO. En obiter dicta la sentencia se cuestiona la legalidad de esta reserva sin planeamiento previo.

En sesión celebrada el 11 de diciembre de 2003, el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Sevilla acuerda fijar en 220.655,40€, incluido premio de afección, el justiprecio correspondiente a la finca rústica sita en el término municipal de Brenes (Sevilla), expropiada en una superficie de 30.600 m² por el Ayuntamiento de Brenes para la delimitación de un área de re-

serva de terrenos en suelo no urbanizable a fin de proceder a la construcción de viviendas de protección oficial, así como una nave industrial con una superficie de 382,46 m² y una piscina de 60 m².

La valoración impugnada se desglosa en los siguientes conceptos:

— 30.600 m2 de suelo no urbanizable a 6 €/m ²	183.600 €
— nave industrial y piscina a 60 €/m ²	26.548 €
— 5 % afección (s/ 210.148 €)	220.655,40 €

Prestando conformidad con la valoración de las construcciones, los demandantes reprochan al acuerdo impugnado su falta de motivación con la consiguiente desvirtuación de la presunción de acierto, así como su valoración como suelo no urbanizable. Sobre este último aspecto entienden los expropiados que dada la finalidad de la expropiación, que no es otra que la reserva de terrenos para la construcción de viviendas de protección oficial, el suelo debería de valorarse como urbanizable al ser éste el destino de los terrenos, además de su localización próxima al núcleo urbano de Brenes, accesibilidad a través de las vías de comunicación existentes e idoneidad para el crecimiento urbano del municipio. Conforme a esta clasificación de suelo, solicitan que el justiprecio, en consonancia con el informe aportado con su hoja de aprecio, se eleve a 623.700 €, incluido premio de afección. Subsidiariamente, si el suelo se valorase como no urbanizable, insta que el justiprecio sea de 412.463,39 €, según resulta del dictamen pericial resultado de la prueba practicada en el proceso.

La alegada falta de motivación nos lleva a recordar la doctrina de la necesaria motivación de los acuerdos del Jurado conforme al art. 35.1 LEF Y los efectos que derivan de su inobservancia. Desde el principio, el Tribunal Supremo ha señalado que este precepto debe interpretarse racionalmente, huyendo de todo rigor formalista, afirmando que la motivación no tiene por qué ser prolija, casuística o exhaustiva, bastando con que sea racional y suficiente. En este sentido, señala el Alto Tribunal que se cumplen esas condiciones cuando la motivación, aún general, sea referible al caso cuestionado y contenga genéricamente la mención de los criterios utilizados y los elementos o factores comprendidos en la estimación, sin que sea preciso que se describan con datos o detalles circunstanciados. En el presente supuesto el órgano de valoración señala que “aun estimando procedente el método de capitalización de los rendimientos agrícolas, considera más ajustada a la realidad la comparación con valores de fincas análogas o la valoración general que para este tipo de terrenos ha sido considerado en anteriores resoluciones, que por su proximidad a la población y por su carácter de regadío, ha de alcanzar el valor unitario de 60.000 €/Ha, considerando además el perjuicio derivado de la partición de la finca”. No puede por ello afirmarse que la resolución del Jurado de Expropiación no encuentre motivación alguna que determine que estuviéramos ante un acuerdo nulo. En todo caso, la falta de precisa fijación de los términos de comparación pu-

diera afectar a la presunción de acierto del acuerdo, pero no por ello éste es nulo.

Entrando en la valoración de la superficie de terreno expropiado, la primera cuestión a dilucidar es la de la clasificación del terreno. Es un hecho indiscutido que su clasificación según el planeamiento urbanístico vigente al tiempo de la valoración es el de suelo no urbanizable y como tal debe valorarse, sin atender a las expectativas urbanísticas que no estaban ya incorporadas sino que son resultado de la causa de la expropiación y sin que tampoco resulte de aplicación los pronunciamientos del Tribunal Supremo de valorar como urbanizable suelo que va a ser destinado a sistemas generales. Cuestión distinta, pero que no constituye objeto del presente recurso, sería la legalidad de la actuación municipal expropiando terrenos a fin de constituir áreas de reserva de viviendas de protección oficial sin planeamiento previamente aprobado en donde estuviera previsto tal uso.

Sobre dicha premisa, la primera conclusión es la imposibilidad de acoger la valoración realizada por los expropiados en su hoja de aprecio al fundamentarse en un informe que valora el suelo como urbanizable. De aquí que debamos estimar correcto el criterio del Jurado Provincial de Expropiación que considera que hay que justipreciarlo como terreno clasificado como no urbanizable y de regadío, así como su afirmación de que resulta válido el método de capitalización de rentas o el comparativo con valores de fincas análogas. Seguido este último por el órgano de valoración, sin embargo en ningún momento justifica las razones por las cuales alcanza el valor unitario de 60.000 €/Has., limitándose a señalar que ha tomado en consideración su proximidad a la población, el destino de regadío, anteriores resoluciones en supuestos análogos y el perjuicio por la partición de la finca, pero todo ello sin precisión alguna y como mera afirmación de principio.

Surge de este modo la posibilidad de que por el Tribunal se tome en consideración los informes que, destruyendo la presunción de acierto del Jurado de Expropiación, pongan de manifiesta, de forma acreditada y plenamente justificada, la realidad de un justiprecio superior. En tal sentido, esta Sala considera que no puede acoger el resultado valorativo contenido en el dictamen aportado con la demanda y firmado por la empresa Gabinete Topográfico y Gestor S.C. pues ya en el mismo se reconoce que no dispone de fincas-testigo cuya valoración, a la fecha en que inicia el expediente de justiprecio, le sirvan de comparación, sino que acude a los precios de transmisión de fincas, de fecha muy posterior, para luego deflactarlo y así fijar uno en el año 2001. Precisamente la carencia de fincas-testigo es el motivo por el cual en el dictamen practicado como prueba en el recurso se señala que, aun cuando el método comparativo sería el preferente, no utiliza el mismo sino que aplica el de capitalización de rentas, método que esta Sala acepta también en los resultados valorativos que en dicho informe pericial se recogen por cuanto utiliza datos para el cálculo del valor del suelo adecuados, como son los contenidos en el informe sobre regadíos en el término de Brenes editados por la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía, así

como los referidos a tipos de cultivo y productividad, con aplicación de un tipo de interés del 4% que resulta moderado, arrojando un resultado de 377.919,94 € (12,35 €/m²)

Haciendo recopilación, el justiprecio es el que corresponde a los siguientes conceptos y cantidades:

- Superficie expropiada (30.600 m ² a 12,35 €/m ²)	377.919,94€
- nave industrial y piscina a 60 €/m ²	26.548 €
- 5% afección (s/€ 404.467,94	20.223,39 €
Total	424.691,33 €

(St. de 3 de julio de 2008. Sala de Sevilla. Ponente Vázquez García)

XII. EXPROPIACIÓN FORZOSA

Clasificación de suelos y expropiación de plusvalías Se acepta la tasación del Jurado, pese a considerarla escasamente motivada. Premio de afección.

Se impugna en el presente proceso sendos acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Cádiz de fecha 30 de octubre de 2003, expedientes nº 39 y 40/2003, fijando en 13.342,45 € y 1.866,51 €, respectivamente, el justiprecio, incluido premio de afección, correspondiente a la expropiación por la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental de un total de 0,3720 Has de terreno para la ejecución del proyecto "12-CA-3710. "Autovía N-340, P.K. 10,700 al 27,700".

Sobre la base de la alegación de falta de motivación de los acuerdos del Jurado Provincial de Expropiación Forzosa y lo que considera incorrecta valoración del suelo expropiado por parte de la Administración en su hoja de aprecio, fundamenta la sociedad actora su pretensión de que el justiprecio alcance la cifra total de 244.313,64 € en la existencia de expectativas urbanísticas no valoradas y que derivan de la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbanística de Chiclana de la Frontera el 23 de diciembre de 2003 por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cádiz. De esta forma, y aunque se reconoce expresamente que el momento al que ha de ir referida la valoración del suelo, éste tenía la clasificación urbanística de no urbanizable, no obstante entiende la recurrente que la proximidad en la aprobación del nuevo planeamiento, donde la clasificación pasa a ser la de suelo de uso industrial, justificaría la existencia de unas expectativas urbanísticas que han de incrementar el justiprecio.

Reiterada jurisprudencia viene señalando que las decisiones de los Jurados Provinciales de Expropiación, por la capacidad técnica y jurídica de sus

componentes y por la independencia que revisten sus juicios, al no encontrarse vinculados a los intereses en juego, están dotados de una presunción *iuris tantum* de acierto y legalidad. Esta presunción de certeza o exactitud, que si bien como presunción *iuris tantum* puede y debe ser revisada en vía judicial, sólo habrá de serlo en los supuestos en los que el acuerdo impugnado incurra en infracción de preceptos legales, en los casos en que se acredite una desajustada apreciación de datos materiales o cuando la valoración no esté en consonancia con la resultancia fáctica del expediente y ello presente un desequilibrado justiprecio que, en relación con datos, referencias o probanzas, acrediten la falta de compensación material para el expropiado que el instituto de la expropiación, por los principios de sustitución patrimonial íntegra y equivalencia constitutiva, debe necesariamente comportar.

Aplicando estas consideraciones al particular supuesto enjuiciado se advierte que, en primer lugar, no puede hablarse de error de derecho en la decisión del Jurado de Expropiación, por cuanto, como además admite la actora, al momento al que hay que referir la valoración del suelo, éste estaba clasificado como no urbanizable.

Tampoco puede entenderse presente un error de hecho en la valoración llevada a cabo por el Jurado de Expropiación. Es cierto que es realmente parca la motivación incluida en los acuerdos recurridos y que se limitan a indicar que se ha seguido el método de comparación a partir de valores de fincas análogas teniendo en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las fincas en relación con la que se valora, así como los usos y aprovechamientos de que sea susceptible. Esta redacción obedece más a una fórmula de estilo que a una particularizada valoración del bien expropiado. Sin embargo, tampoco la actora ha ofrecido un valoración del suelo que pudiera ser admitida por esta Sala en contraste con la alcanzada por el Jurado de Expropiación que, no olvidemos, es un órgano de composición plural de diversos intereses que le dota de imparcialidad y especializado en valoraciones.

Así, las expectativas urbanísticas para poder justificar un incremento en el valor del terreno expropiado han de estar incorporadas a un mercado concreto, no bastando la mera modificación de su clasificación por el planeamiento urbanístico. Y, desde luego, lo que no es posible admitir es la valoración realizada por Arquitecto Técnico, y en la que se fundamentó la hoja de aprecio de la expropiada, al valorar el suelo como si su clasificación fuera la de suelo urbano de uso industrial al ser este el uso previsto en el nuevo planeamiento pendiente de aprobación definitiva. Con ello no se incorporan expectativas, sino que se atiende a una clasificación y calificación del suelo que no es la recogida en el planeamiento urbanístico en el momento al que debe referirse la valoración del suelo. Por otro lado, el denominado certificado oficial de valoración, emitido por Agente de la Propiedad Inmobiliaria y aportado por la recurrente, si bien atiende a la clasificación del suelo como no urbanizable, no obstante es, cuando menos, tan impreciso e

incompleto como los acuerdos del Jurado de Expropiación pues haciendo mención a que utiliza el método de comparación, en ningún instante precisa la fincas-testigo ni los referentes tomados en consideración para alcanzar un resultado valorativo que incluso supera al otorgado por el informe antes citado y que partía de su consideración de suelo urbano de uso industrial.

Reprocha igualmente la sociedad actora la errónea determinación del premio de afección por parte del Jurado de Expropiación que incrementan el 5% el valor exclusivamente del suelo expropiado, sin tomar en consideración otros conceptos como cerramiento, arbolado o servidumbre, a los que entiende debe también aplicárseles el premio de afección.

Con ser cierta la afirmación de la recurrente, sin embargo no lo es en cuanto a la determinación del resultado final. Así, en relación con el expediente 2003/40, el premio de afección no deber ser 62,40 €, como se recoge en el acuerdo del Jurado de Expropiación, sino de 90,20 € con lo que el total sería de 1.894,32 €, en lugar de los 1.855,51 € del acuerdo del órgano de valoración. En cuanto al expediente 2003/39, aunque aplicásemos el 5% del premio de afección a todos los conceptos valorativos que el acuerdo se mencionan, arrojaría un resultado total de 10.307,35 €, inferior a los 13.342,45 € que se recogen, seguramente por error de cálculo, en el acuerdo del Jurado de Expropiación pero que, por razones de prohibición de reformatio in peius debemos mantener. Compensando por tanto el resultado de ambos errores, la actora sigue beneficiándose de un error en la determinación del justiprecio que, repetimos, debemos mantener pero nunca aumentar la equívocación inicial corrigiendo sólo parcialmente la misma.

(St. de 13 de mayo de 2008). Sala de Sevilla. Ponente Vázquez García).

XIX. PROCEDIMIENTO

No se admite cuestión prejudicial al TSJUE sobre normativa de farmacia. No procede desestimar solicitud de apertura por presentación de justificante de abono de tasas en fecha posterior a la de solicitud.

Con carácter previo al pronunciamiento de lo que constituye la controversia objeto del recurso contencioso-administrativo, la apelante insta de esta Sala que planteemos cuestión prejudicial comunitaria, conforme al art. 234 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, modificado por el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997. En concreto, el planteamiento de la cuestión prejudicial lo sería en relación con las limitaciones que la normativa española impone en materia de apertura de oficina de farmacia y si ello supondría una violación de principios como los de libertad de em-

presa, de establecimiento y de prestación de servicios recogidos en el Tratado de Ámsterdam.

Según el Tratado constitutivo de la Unión Europea el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial: sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Comunidad y añade el mencionado precepto que cuando se plantee una cuestión de este tipo en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano estará obligado a someter la cuestión al Tribunal de Justicia.

La interpretación literal del precepto parece que obligaría al Tribunal nacional en un caso como el presente en el que resuelve en apelación sin ulterior recurso judicial de Derecho interno a plantear en todo caso la cuestión prejudicial. Sin embargo ya la Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 1.982 señaló que el Tribunal nacional está obligado a atender a su obligación de reenvío, a menos que haya constatado que la cuestión planteada no es pertinente, o que la disposición comunitaria en litigio ha sido ya objeto de una interpretación por parte del Tribunal, o que la aplicación correcta del Derecho Comunitario se impone con tal evidencia que no deja lugar a ninguna duda razonable. Por tanto, el órgano jurisdiccional nacional sólo ha de plantear el incidente prejudicial cuando considere necesario, para poder emitir su fallo, el parecer esclarecedor del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre la interpretación o la validez de una norma jurídica comunitaria.

En el presente supuesto el Tribunal no estima necesario plantear cuestión prejudicial alguna al Tribunal de Justicia sobre las dudas que se plantea la parte apelante y ello porque falta el presupuesto necesario que lo haga preciso. Así, la cuestión aquí controvertida es la de si la falta de acreditación del pago de una tasa con anterioridad a la presentación de solicitud de apertura de una oficina de farmacia determina o no la inadmisión de dicha petición o si es susceptible de válida subsanación. Es, por tanto, aspecto marginal a la regulación general establecida en nuestro ordenamiento jurídico sobre la apertura de oficina de farmacia y las exigencias a que queda sometida en cuanto a población, distancia, etc. El examen del incumplimiento de los requisitos formales para la presentación de solicitudes a la Administración y el alcance subsanatorio de tal defecto es cuestión al margen de las exigencias legales para la autorización de apertura de una oficina de farmacia. Aquí analizamos una cuestión previa, como es la de determinar si la solicitud debe o no ser admitida y el pronunciamiento judicial, de ser favorable, sólo llegaría a este extremo, sin posibilidad de pronunciamos sobre si cumple o no las exigencias para autorizar la apertura, razón por la cual innecesario resulta plantear la cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia sobre una normativa que no guarda relación con el limitado objeto de este recurso.

Fundamenta el juzgador de instancia la desestimación del recurso contencioso-administrativo en que la no aportación con la solicitud de apertura de

oficina de farmacia del documento acreditativo del pago previo de la tasa a que se refería la entonces vigente Ley 9/1996 de medidas fiscales constituye una omisión de imposible subsanación, según resulta del art. 71.1 de la Ley 30/92 de RJAP y PAC en relación con el art. 25 de la Ley 9/96.

Dispone el art. 71.1 de la Ley 30/92 que si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala la propia Ley y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición. A su vez, el art. 25 de la Ley 9/1996 dispone que el ingreso de la tasa será previo a la solicitud de autorización de apertura de oficina de farmacia.

Ninguno de los preceptos referidos debe ser interpretado en su tenor literal ni uno de ellos debe prevalecer en su aplicación sobre el otro. Preciso es conseguir una interpretación armónica de ambas disposiciones que permita, por un lado, la subsanación de una solicitud inicialmente defectuosa y, por otro que no desconozca el hecho de la exigencia legal del previo abono de una tasa en un procedimiento que, además, suele ser de concurrencia competitiva pues no existe una única solicitud de apertura de oficina de farmacia en una localidad. En este sentido consideramos que la presentación del justificante de abono de la tasa en fecha posterior a la solicitud no ha de conllevar necesariamente la resolución desestimatoria de la misma (en realidad, más propiamente, su inadmisión), sino que la Administración ha de proceder a resolver sobre la petición de autorización para la apertura de oficina de farmacia pero teniendo en cuenta que la fecha que habrá de tomarse en consideración como de presentación de la solicitud es la correspondiente al efectivo abono de la tasa. De este modo se cumple la exigencia del que el pago sea previo y, al mismo tiempo, queda posibilitada la subsanación de solicitudes defectuosas y, en los términos referidos es como procedería la estimación parcial del recurso de apelación y, por ende, del recurso contencioso-administrativo, sin que, desde luego, sin el pronunciamiento previo de la Administración, podamos aquí conceder la autorización para la apertura de la oficina de farmacia por desconocer si existe o no otro petionario con mejor derecho o si se cumple el resto de exigencias para otorgar dicha autorización.

(St. de 3 de junio de 2008. Sala de Sevilla. Ponente Vázquez García).

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Crónica Parlamentaria

La participación del Parlamento Andaluz en la designación de magistrados del Tribunal Constitucional

Entre las diferentes aportaciones valiosas de la reciente reforma del Estatuto de Autonomía debe destacarse, a los efectos de la presente crónica, la de haber profundizado e intensificado las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado, dedicándole a este asunto buena parte de su Título IX (“Relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma”). Y más concretamente, por lo que a nosotros ahora concierne, conviene apuntar el reconocimiento por parte del nuevo Estatuto de cierta capacidad de participación de las instituciones autonómicas en relación con la composición de órganos de titularidad estatal. El artículo 224 del Estatuto –que lleva precisamente la rúbrica “Participación en los procesos de designación de los órganos constitucionales”– consagra esa posibilidad de intervención con el siguiente alcance: “La Junta de Andalucía participa en los procesos de designación de los órganos constitucionales en los términos que dispongan las leyes o, en su caso, el ordenamiento parlamentario”.

Como ya apareció como evidente desde el principio, en el momento mismo en que se plasmó esa eventualidad a lo largo del proceso estatuyente, una de las principales y más relevantes concreciones de esa capacidad genérica de participación debía ser la relativa al nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, dado su papel capital en la elucidación de los problemas competenciales y financieros que se plantean entre el Estado y las Comunidades Autónomas o que se generan en las relaciones intercomunitarias. Pues bien, la presencia de las Comunidades Autónomas en el proceso de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional sólo ha terminado por abrirse paso tras sortear un piélagos de dificultades; dificultades que, debe añadirse de inmediato, se han exacerbado en el caso de nuestra Comunidad Autónoma. Pero vayamos por partes y ordenadamente. En primer término examinaremos, siquiera someramente, las complicaciones que, para su implantación, han debido sortearse al nivel del Estado en su conjunto; y, más adelante, abordaremos los obstáculos o inconvenientes que se han erigido en el marco de nuestras instituciones autonómicas.

Por lo que hace a las dificultades de alcance general, hay que comenzar señalando que el artículo 159.1 de la Constitución no prevé de forma expresa ninguna fórmula de participación de las Comunidades Autónomas en la elección de los miembros del Alto Tribunal, ya que son el Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno, y las Cortes Generales quienes están llamados a proceder a su designación. Sólo, pues, indirectamente a través del Senado las Comunidades Autónomas han tenido hasta la fecha alguna presencia en este ámbito; presencia en cualquier caso muy imperfecta, dada la defectuosa configuración constitucional de la Cámara Alta como “cámara de representación territorial”. Comoquiera que sea, lo cierto es que, a la vista del referido precepto constitucional, el Senado ofrecía la única vía que se podía explorar para proporcionar a las Comunidades Autónomas una participación más significativa en la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Y esa fue, precisamente, la vía transitada por la reforma del artículo 16.1 LOTC, que dotó a los Parlamentos autonómicos de la capacidad de proponer a la Cámara Alta candidatos a formar parte de dicho Tribunal. El reformado art. 16.1 LOTC pasó a tener el siguiente tenor literal: “Los Magistrados propuestos por el Senado serán elegidos entre los candidatos presentados por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en los términos que determine el Reglamento de la Cámara”. Pues bien, en la medida en que el art. 159.1 CE atribuye a dicha cámara la competencia exclusiva y absoluta para designar cuatro magistrados, sin contemplar ningún tipo de matiz o condicionante, no dejaron de alzarse voces tanto en la doctrina como en el debate político que apuntaron la imposible acomodación del nuevo art. 16.1 LOTC al precepto constitucional en juego. Por lo demás, no se trataba tan sólo de reprochar que la Constitución contempla la actuación del Senado de forma monopolística, sino de subrayar que la participación prevista de los Parlamentos autonómicos vacía materialmente la capacidad decisoria de las Cámara Alta, haciendo de su intervención un acto meramente formal y debido. Su inconstitucionalidad sería, sin embargo, rechazada en la STC 49/2008.

A juicio del Tribunal Constitucional, la circunstancia de que el art. 159.1 CE regule con algún detalle el procedimiento de elección de los magistrados no empece a que esta materia sea susceptible de ser desarrollada normativamente: “Ello, sin embargo, –razona el Tribunal en el fundamento jurídico séptimo– no cierra las puertas de modo absoluto a que otras normas puedan desarrollar una regulación constitucional que, entre otras cosas, guarda silencio sobre el procedimiento a seguir en dicha elección. Aunque se da la paradoja de que el art. 159.1 CE es una norma más completa que el original art. 16.1 LOTC, no existe impedimento constitucional para que la regulación constitu-

cional sea desarrollada y concretada siguiendo los requisitos formales y materiales que se derivan del texto constitucional”. Y, en efecto, proseguiría este mismo fundamento jurídico, hay determinados condicionantes de índole material que no pueden soslayarse al respecto. De un lado, “la concreta participación de cada órgano constitucional en dicha elección también debe interpretarse a la luz de las normas constitucionales que los regulan, así como del sistema institucional que se deriva del texto constitucional”. Y, de otra parte, “también cabe señalar que la elección de los miembros del Tribunal Constitucional no puede desvincularse de los requisitos de elegibilidad, capacidad e independencia que se derivan de los apartados segundo cuarto y quinto del art. 159 CE, así como del carácter parcial, pero por bloques, de la renovación periódica de este órgano (art. 159.3 CE)”. En definitiva, todos estos factores “deben ser tenidos en cuenta en cuanto elementos integrados en el modelo de Tribunal Constitucional que se deriva de la norma suprema”.

Una vez sentadas estas premisas a partir de las cuales ha de desarrollarse el juicio de constitucionalidad, la STC 49/2008 pasa a continuación a delimitar el alcance exacto del precepto objeto de control. Y lo primero que subraya el Alto Tribunal es el carácter abierto e indeterminado de la disposición impugnada, en la medida en que se remite expresamente al Reglamento del Senado. “Apertura” de la norma que no sólo afecta a la fase última de elección definitiva de los magistrados por parte de la Cámara Alta, sino también a la fase inicial de propuesta por parte de los Parlamentos autonómicos, de donde resulta que también sus Reglamentos están llamados a desempeñar un relevante papel en el proceso de designación. En cualquier caso, a nadie se le oculta que la cuestión central a resolver desde el punto de vista de la constitucionalidad del art. 16.1 LOTC reside en determinar el sentido exacto de la exigencia de que la elección del Senado se realice “entre” los candidatos presentados por las Asambleas autonómicas. Pues bien, según sostiene el Tribunal Constitucional, su alcance sólo puede concebirse en términos laxos:

“(…) la expresión «entre los candidatos» no tiene... que ser interpretada necesariamente en un sentido que excluya cualquier posible margen de maniobra por parte del Senado. Por un lado, porque incluso en el caso de ser interpretada en el sentido más estricto presupone necesariamente la existencia de diversos candidatos y, por lo tanto, una posibilidad de elegir a unos y descartar a otros. Y por otro, porque los términos en que está redactada la remisión al Reglamento parlamentario no puede cerrar las puertas a que el propio Senado pueda velar por el ejercicio constitucionalmente correcto de su función si, por ejemplo, el número de candidatos presentados es insuficiente, si considera que los candidatos propues-

tos no cumplen los requisitos exigidos constitucionalmente, o si la elección de algunos de los Magistrados se frustra por no alcanzarse la mayoría requerida. En definitiva, tal y como está redactada la norma impugnada no puede dejar totalmente en manos de los Parlamentos autonómicos la libre determinación de los candidatos elegibles por el Senado, sino que remite a su Reglamento y, por lo tanto, a la propia voluntad de la Cámara, la concreción del grado de participación de los Parlamentos autonómicos en dicha facultad, así como el margen de intervención del Senado en el proceso de elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional” (FJ 9)

Así, pues, del precepto objeto de control no se sigue necesariamente que el Senado pierda sustancialmente su capacidad decisoria final sobre la elección. El art. 16.1 LOTC puede, en suma, interpretarse de conformidad con la Constitución y, por lo tanto, cabe descartar la declaración de su inconstitucionalidad: “Por todo ello, no puede considerarse... que el precepto impugnado desapodere al Senado del ejercicio material de una de sus funciones constitucionales. Por la misma razón tampoco es posible aceptar que se produzca necesariamente una renuncia, traslado o sustitución del Senado por parte de los Parlamentos autonómicos, o la sustracción de una facultad constitucional mínima, puesto que ello implicaría desconocer que la norma impugnada admite una lectura que impide considerar que el papel del Senado sea meramente formal” (FJ 9)

Rechazada, así, la alegación de que el Senado ve menoscabada su capacidad decisoria, la misma suerte corrió la tesis de que, en cualquier caso, el texto constitucional contempla una participación exclusiva e ilimitada de la Cámara Alta en la designación de los magistrados “[...] de la atribución constitucional al Senado de la facultad de elegir a cuatro miembros del Tribunal Constitucional no puede derivarse que la única participación autonómica posible en la elección de los miembros del Tribunal sea la existencia de Senadores designados por los Parlamentos autonómicos o, lo que es lo mismo, que exista una prohibición constitucional absoluta de cualquier otro mecanismo de participación y, concretamente, de la posibilidad de presentar candidatos a través de los Parlamentos autonómicos” (FJ 12). Pero es que, además, la norma recurrida no viene sino a reforzar la pretensión de involucrar a las Comunidades Autónomas en la toma de decisiones sobre la elección de los magistrados del Tribunal Constitucional; pretensión de integrar la estructura territorial del Estado en su composición que claramente estuvo presente a lo largo del proceso constituyente: “Por un lado, por contemplarse en todo momento la participación del Senado en la elección de algunos Magistrados, al mismo

tiempo que se le define como Cámara de representación territorial. Y por otro, por acogerse parcialmente en la fase de Ponencia del Congreso las diversas enmiendas que se habían presentado para introducir la perspectiva territorial en la elección de algunos de los miembros del Tribunal. Especial importancia tuvo, en este sentido, la enmienda número 190, a través de la cual se propuso la equiparación entre el Congreso y el Senado con la finalidad expresa de equilibrar la representación de ambas Cámaras atendiendo a la trascendencia de las decisiones del Tribunal para la estructura territorial del Estado. Incierta como era, en su momento inicial, la creación del Estado de las Autonomías y, en su caso, su estructura, el art. 159.1 CE se limitó, pues, a señalar que cuatro Magistrados serían elegidos por el Senado en tanto Cámara de representación territorial (art. 69 CE) sin que ello implicase necesariamente cerrar las puertas a otro tipo de participación autonómica en dicha elección” (STC 49/2008, FJ 13).

Pero si no es dable oponer ningún reparo de índole constitucional a la finalidad de la norma recurrida, tampoco cabe hacerle ninguna objeción desde el punto de vista de su intensidad y su resultado. Y ello fundamentalmente –proseguiría su argumentación el Tribunal Constitucional– porque, como se ha dicho, la norma impugnada no supone ningún desapoderamiento para la Cámara Alta: “La participación autonómica introducida se limita, en efecto, a la fase de presentación de candidatos y no implica que el Senado deje de ser el titular de dicha facultad. La amplitud de la remisión reglamentaria contenida en el precepto impugnado abre las puertas a múltiples concreciones y diversas intensidades de participación que, tal y como está redactado el precepto, no impiden que el Senado pueda hacer frente a los problemas que pueden derivarse de la inactividad de los Parlamentos autonómicos o de la frustración de sus propuestas” (FJ 14). Que la Cámara Alta conserva la capacidad decisoria última al respecto, constituye –qué duda cabe– la razón principal que conduce a sostener la no inconstitucionalidad del precepto recurrido; y así vendría a reiterarlo el Alto Tribunal en la STC 49/2008 al concluir este fundamento jurídico decimocuarto: “De lo expuesto cabe deducir, entre otros extremos, que el tenor literal del art. 16.1 LOTC permite que el Reglamento del Senado pueda, entre otras fórmulas, prever, incluso, mecanismos que hagan posible que sea la propia Cámara la que proponga candidatos a Magistrados del Tribunal Constitucional en el supuesto excepcional de que el sistema de elección de dichos Magistrados previsto con carácter general no culmine con esta elección, garantizando así que la Cámara Alta cumpla con su obligación constitucional”.

Hasta aquí la STC 49/2008, que, como hemos comprobado, confirma por vía interpretativa la constitucionalidad del art. 16.1 LOTC. Una decisión que,

en fin, ya ha sido criticada por un sector de la doctrina, que entiende –en línea con el voto particular suscrito por los Magistrados Sres. Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio y Rodríguez Arribas– que “la interpretación que finalmente se impone resulta... notablemente forzada; hasta el punto de redundar en una verdadera reescritura del precepto examinado”¹, toda vez que, según la mayoría del Tribunal, el tenor literal del artículo impugnado permite que el Reglamento del Senado prevea que sea la propia Cámara la que proponga candidatos a Magistrados (FJ 14, *in fine*). Y esta interpretación del precepto –continúa esta línea crítica con la STC 49/2008– “parece un tanto voluntarista, mientras que el contraste del enunciado de la norma con el del artículo 159.1 CE pone de manifiesto una evidente fricción entre los términos de una y otro, toda vez que el segundo confía al Senado la propuesta de cuatro Magistrados, sin otra predeterminación que la de la mayoría necesaria”. Y si bien es cierto que la voluntad de la Cámara no es “absoluta e ilimitada”, por cuanto ha de generarse –como todas las voluntades colectivas– en el curso de un procedimiento regulado por normas, no es menos verdad que, “en virtud de la autonomía institucional del Senado, tales normas sólo podrían ser las establecidas por el Senado mismo”. Y, en efecto –proseguiría esta argumentación–, “toda la normativa citada en el mismo fundamento jurídico 10 es, precisamente, normativa derivada del Senado (de su propio Reglamento o de Acuerdos de su presidencia). Y tal es la cuestión: que no predeterminando el artículo 159.1 CE el círculo de los posibles candidatos a Magistrados de designación senatorial, el Senado es libre para proponer a quienes le parezca (con las condiciones de mérito previstas en el art. 159.2 CE)”².

De otro lado, si en última instancia el Senado está autorizado para proponer candidatos propios (FJ 14 *in fine*) en el caso de que no se hayan presentado por los Parlamentos autonómicos un número suficiente, o los propuestos no cumplan los requisitos constitucionalmente exigidos o –más sencillamente– su designación se frustre por no alcanzar la mayoría requerida (FJ 9), no se alcanza a entender desde esta perspectiva crítica con la STC 49/2008 cómo puede esta posibilidad cohonestarse con el tenor literal del art. 16.1 LOTC: “[...] si esa obligación de velar por sus obligaciones puede llevar al Senado a proponer candidatos propios, según se desprende de la interpretación autorizada en el fundamento jurídico 14, *in fine*, es obvio que, al fin y al cabo,

¹ J. L. Requejo Pagés, “Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 2008”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, 2008, pág. 212.

² *Op. cit.*, pág. 213.

la propuesta podría finalmente no hacerse «entre los candidatos presentados» por los Parlamentos. Y tal interpretación es (también para los Magistrados discrepantes) impracticable en el tenor del artículo 16.1 LOTC, que impone al Senado la designación entre ciertos candidatos y sólo entre ellos»³.

En todo caso, cualquiera que sea la valoración que merezca esta STC 49/2008, lo cierto es que, una vez salvada la adecuación a la Constitución del art. 16.1 LOTC, en buena medida la legitimidad constitucional del nuevo procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional se desplaza al mismo Reglamento del Senado. Pues, en efecto, el 21 de noviembre de 2007, el Pleno de la Cámara Alta aprobó el artículo único de la Reforma del Reglamento en cuya virtud se añadió un apartado 7 a su artículo 184⁴. Pues bien, el nuevo artículo 184.7.a) del Reglamento del Senado dispone que el Presidente del Senado comunicará a los Presidentes de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la apertura de un plazo para la presentación de las candidaturas dentro del cual cada asamblea legislativa podrá presentar hasta dos candidatos, que deberán cumplir los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo. En cualquier caso, este art. 184.7.a) establece que resulta aplicable a este supuesto lo previsto en los apartados 3 y 4 de dicho art. 187; de tal suerte que, si la Mesa del Senado entiende que alguno de los candidatos propuestos no satisface los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes, ha de entenderse que el Parlamento autonómico concernido podrá presentar un nuevo candidato en el plazo que establezca la propia Mesa (apartado 4). Y de acuerdo con el art. 184.7.b): “La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos”.

Pues bien, también esta reforma del Reglamento del Senado fue impugnada ante el Tribunal Constitucional; y asimismo éste no apreció ninguna tacha o motivo de inconstitucionalidad. Así es; en la STC 101/2008 el Tribunal realizó un examen detenido del nuevo art. 184.7 del Reglamento para llegar a tal conclusión, centrando su análisis en tres cuestiones específicas, a saber: la presentación de candidaturas por los Parlamentos autonómicos, la elaboración de la lista de candidatos por parte de la Comisión de Nombramientos a

³ *Op. cit.*, pág. 214.

⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado*, Serie III A, núm. 53 (h), 22 de noviembre de 2007.

partir de la propuesta de aquéllos y, por último, la posibilidad de presentar candidatos distintos a los sugeridos por las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Por lo que hace a la primera cuestión, la STC 101/2008 pretende enfatizar la exigencia de que sean las Comunidades Autónomas las que velen por el cumplimiento de los requisitos que la Constitución impone para acceder al cargo (jurista de reconocida competencia, pertenencia a determinadas categorías profesionales, obligatoriedad del ejercicio profesional durante un período mínimo de tiempo –más de quince años–): “(...) la carga de acreditar de forma indubitada que los candidatos cumplen los requisitos exigidos para desempeñar el cargo –se afirma en el FJ 5– ha de pesar sobre aquellos que les proponen, es decir, las Asambleas autonómicas”. Y continúa argumentando más adelante a propósito de la remisión que hace el art. 184.7 RS a los apartados 3 y 4: “Esta expresa remisión implica que sobre los Parlamentos autonómicos pesa una primera obligación, consistente en la carga de acreditar que los candidatos presentados cumplen los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo, obligación que trae aparejada la necesidad de exponer los méritos profesionales y demás circunstancias que indiquen, en opinión del proponente, la idoneidad de los candidatos presentados para el puesto (art. 184.3 RS). Asimismo, y de acuerdo con el ya citado art. 184.4 RS, conlleva también la posibilidad de que la Mesa de la Cámara, previa, en su caso, solicitud a la Comisión de Nombramientos de su criterio al respecto, pueda decidir sobre la inadmisión de las candidaturas presentadas si aprecia, en alguno de los candidatos propuestos, el incumplimiento de los requisitos constitucional y legalmente exigibles, inadmisión que determinaría, llegado el caso, la presentación, por los Parlamentos autonómicos, de nuevos candidatos, en el plazo al efecto establecido por la Mesa del Senado, en aplicación de la previsión del art. 184.4 RS, al que expresamente remite el nuevo apartado 7 a) añadido en la Reforma de dicho Reglamento objeto del presente proceso”.

Respecto de la segunda cuestión señalada, la STC 101/2008 se cuida de destacar la obligación de que los candidatos comparezcan ante la Comisión de Nombramientos: “Para cumplir con su concreto cometido se dispone, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución y las leyes para desempeñar el cargo (art. 185.3 RS), la necesaria comparecencia de los candidatos, solicitándoles aclaraciones sobre cualquier extremo relacionado con su trayectoria profesional o sus méritos personales (art. 185.4 RS), estableciéndose que la no comparecencia elimina la posibilidad de someter la propuesta al Pleno. (...) En ese mismo sentido, el art. 106.2 LOTC dispone la obligación de comparecencia de los candidatos, en los términos que establezcan los Reglamentos de las Cámaras” (FJ 6). Pero, muy probablemente

te, la cuestión capital que tuvo que resolver la STC 101/2008 fue la de determinar si la posibilidad de proponer al Pleno nuevos candidatos por parte de la Comisión, sólo en el caso de que no haya “candidaturas suficientes” [art. 184.7.b) RS], era bastante para preservar la libertad de decisión última del Senado. Y, de nuevo, la constitucionalidad del procedimiento se salva vía interpretativa: “Llegados a este punto, hemos de señalar que tampoco puede negarse que la referencia del precepto impugnado a la falta de candidatos «suficientes» es susceptible de ser interpretada en un sentido literal o meramente numérico, esto es, relativo a la presentación por las instancias autonómicas de candidatos bastantes en relación con los puestos a cubrir, pero también en otro cualitativo o de mérito, de forma que, en este segundo sentido, solamente serán consideradas suficientes las candidaturas de aquellas personas, sobre las que pueda recaer el apoyo de la Cámara expuesto en la exigencia de que obtengan el voto favorable de, al menos, tres quintos de los Senadores. En efecto, ha de repararse en que la referencia a la suficiencia de las candidaturas [art. 184.7.b) RS] se hace en un momento del procedimiento posterior a la admisión de las presentadas por las Asambleas Legislativas (art. 184.4 RS) y, concretamente, tras la comparecencia ante la Comisión de Nombramientos de los candidatos admitidos. Es obvio que, llegados a ese punto, la única insuficiencia de candidaturas que puede darse es la causada por el resultado de las comparecencias, esto es, la provocada por el hecho de que los candidatos admitidos por la Mesa no resulten, para la Comisión, acreedores de la confianza institucional del Senado, ante cuyo Pleno, por tanto, no se elevará una propuesta para su designación. La «suficiencia» es en ese caso también cuantitativa, pero la causa de tal insuficiencia no es la de no haberse presentado a la Mesa del Senado candidaturas autonómicas en número bastante para los puestos a cubrir, sino la no aceptación de las candidaturas por la Comisión de Nombramientos. «Candidaturas suficientes» es, por tanto, en este contexto, candidaturas de mérito suficiente y en número bastante para proveer a las designaciones que corresponda en cada caso realizar al Senado” (FJ 9). En fin, como se abundaría más adelante en este mismo fundamento jurídico, con la comparecencia de los candidatos ante la Comisión de Nombramientos, se pretende que ésta “se forme un criterio sobre la idoneidad de los candidatos, criterio que va más allá del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Constitución para ser Magistrado (cuya concurrencia habrá verificado la Cámara antes de acordar la comparecencia –art. 185.3 RS–) y que necesariamente ha de centrarse en las circunstancias de mérito que, sobre la base de aquellos requisitos, permitan a la Comisión establecer qué candidatos resultan susceptibles de merecer la confianza institucional del Senado a fin de, una vez que éstos hayan comparecido ante la Comisión misma, incluirlos en la debida propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir que ha de elevarse al Pleno”.

Pero, en última instancia, la adecuación a la Constitución de la disposición reglamentaria impugnada se fundamenta en que ésta puede interpretarse en un sentido plenamente respetuoso con la capacidad decisoria final del Pleno del Senado: “Finalmente, en coherencia con la libertad última de que goza la Cámara en relación con el juicio de idoneidad que le merezcan las distintas candidaturas, tampoco puede descartarse que sean los Senadores, en el acto final de elección por el Pleno de la Cámara, los que, libremente y con voto secreto dentro de las funciones senatoriales que personalmente les corresponden, decidan mediante la mayoría reforzada constitucionalmente exigida, sobre la aceptación o, por el contrario, rechacen constituir dicha mayoría, respecto a todos o alguno de los candidatos seleccionados por la Comisión de Nombramientos de entre los previamente presentados en plazo por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, lo que igualmente habría de conducir a una nueva selección de candidatos por la Comisión de Nombramientos para someterla al Pleno, esta vez proponiendo candidaturas surgidas del propio seno de la Cámara. [...] Así entendido, el supuesto reglamentario se referiría no solamente a la inexistencia de candidaturas en número suficiente en relación con los Magistrados a designar, sino también a la eventual inidoneidad de los candidatos presentados, entendido esto último relativo no ya al incumplimiento de los requisitos formales sino al juicio subjetivo que la Cámara, a través del procedimiento reglamentariamente previsto, ha de formarse sobre los candidatos presentados y que se expresará en términos de aceptación o rechazo de los mismos” (STC 101/2008, FJ 9).

A la vista de la densidad de las argumentaciones a través de las cuales las SSTC 49/2008 y 101/2008 vinieron a salvar, vía interpretativa, la pretendida inconstitucionalidad de los artículos 16.1 LOTC y 184.7 RS, se hacen patentes las enormes dificultades que han debido sortearse, desde el punto de vista de la normativa estatal, para facilitar la participación de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de selección de magistrados del Tribunal Constitucional. Pero, como adelantábamos al comienzo de estas páginas, también fue necesario proceder a la remoción de algunos obstáculos en el seno de las propias instituciones autonómicas. De entrada, y obviamente, porque ni la reforma de la LOTC ni la reforma del Reglamento del Senado contemplan cuál es el procedimiento que ha de seguirse por los diferentes Parlamentos autonómicos para la presentación de los candidatos, ni tampoco dice nada respecto de la fórmula de sufragio en relación con las propuestas a realizar. Cuestiones éstas que debieron abordarse y resolverse normativamente por el Parlamento andaluz, recurriendo para ello al mecanismo previsto en el artículo 182.2 del Reglamento, en virtud del cual la Mesa, “contando con el acuerdo de la Junta de Portavoces adoptado por mayoría al menos de tres quintos, dictará las disposiciones complementarias a las que pudiera haber lugar”.

Pues, en efecto, la Mesa del Parlamento, en sesión celebrada el 10 de septiembre de 2008, y contando con el acuerdo de la Junta de Portavoces adoptado por unanimidad, acordó dictar las “Disposiciones complementarias sobre presentación por el Parlamento de Andalucía de candidatos a Magistrado o Magistrada del Tribunal Constitucional a proponer por el Senado”⁵. De acuerdo con su disposición segunda, se prevé que cada grupo parlamentario podrá proponer de manera individual o conjunta hasta un máximo de dos candidatos, que obviamente habrán de reunir los requisitos de idoneidad establecidos en el artículo 18 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por su parte, es en la disposición tercera donde se precisa el concreto procedimiento a seguir: “Las propuestas se presentarán en el plazo fijado por la Presidencia del Parlamento de Andalucía, que no podrá ser superior a diez días contados desde el siguiente al de la recepción de la comunicación de la Presidencia del Senado por la que se insta a este Parlamento a la presentación de las candidaturas⁶. El correspondiente escrito, que se dirigirá a la Mesa de la Cámara, expresará las circunstancias de los candidatos que permitan acreditar el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos y contendrá la declaración firmada por aquellos de aceptación del cargo en el caso de producirse la designación”. Y en el caso de que las propuestas no puedan ser sometidas a la consideración del Pleno por no acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos, se prevé que la Mesa abra “un plazo no superior a cinco días para la subsanación de los defectos apreciados”, y si éstos fuera insubsanables se permite al grupo parlamentario afectado realizar nueva propuesta dentro del mismo plazo.

Sin embargo, como es sabido, a raíz de la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, todo procedimiento de nombramiento que deba efectuar el Parlamento se ve dificultado por la exigencia de “paridad” que requiere el artículo 107 del Estatuto en los siguientes términos: “En los nombramientos y designaciones de instituciones y órganos que corresponda efectuar al Parlamento de Andalucía regirá el principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres”. Principio de “presencia equilibrada” que, ante la lógica au-

⁵ BOPA núm. 72, 11 septiembre 2008, VIII Legislatura, pág. 11.

⁶ Hay que tener presente que la disposición transitoria contempla alguna especialidad en materia de plazos en relación con la primera aplicación del procedimiento: “En la primera presentación por este Parlamento de candidatos a magistrado o magistrada del Tribunal Constitucional a proponer por el Senado, el plazo a que se refiere la disposición tercera se reducirá a la mitad y comenzará a contar desde el día siguiente al de la publicación de estas disposiciones complementarias en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*”.

sencia en el Reglamento de la Cámara de un específico procedimiento al objeto, requirió para su aplicación efectiva que la Presidencia del Parlamento de Andalucía aprobase el 28 de marzo de 2007 una resolución al amparo de lo previsto en el artículo 29.2 del Reglamento⁷. Y a esta resolución se remite, como no podía ser de otra manera, la disposición tercera para resolver las controversias que surjan al respecto: “[...] si las propuestas realizadas por los grupos impiden de manera individual o en conjunto con el resto la consecución del objetivo de la presencia equilibrada por sexos, se seguirá el procedimiento establecido en el apartado segundo, párrafo segundo, de la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, de 28 de marzo de 2007, sobre adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe el Parlamento de Andalucía al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres”.

Y a esta Resolución debió, en efecto, acudir en la práctica, habida cuenta de que los dos principales grupos parlamentarios presentaron a dos hombres como candidatos, quebrándose así el principio de “presencia equilibrada”⁸ reclamado por el art. 107 del nuevo Estatuto de Autonomía: mientras que el Grupo Parlamentario socialista defendió la candidatura de Juan Carlos Campo Moreno, vocal del Consejo General del Poder Judicial, el Grupo Popular hizo otro tanto en relación con Enrique López, portavoz de dicho Consejo. Ante la falta de paridad de las candidaturas presentadas, la Mesa acordó actuar de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo de la Resolución de la Presidencia, de 28 de marzo de 2007: “En el supuesto de propuestas que impidan, de manera individual o en conjunto con el resto, la consecución del objetivo de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las instituciones u órganos de que se trate, la Mesa del Parlamento podrá suspender la tramitación de las mismas hasta verificar, a la vista del resto de las propuestas que deban presentarse, su adecuación a los criterios anteriormente indicados”. Así, pues, la Mesa se inclinó por posponer veinticuatro horas la elección de los candidatos, por más que los representantes populares alegasen la inaplicabilidad de

⁷ BOPA núm. 634, de 30 de marzo.

⁸ De acuerdo con la mencionada Resolución de la Presidencia, de 28 de marzo de 2007, sobre la adecuación de los nombramientos y designaciones que efectúe el Parlamento de Andalucía al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres: “Se entenderá por «presencia equilibrada» aquella en la que, en el conjunto a que se refiera, el número de personas de cada sexo no supere el 60% ni se encuentre representado en menos del 40%. [...] Cuando el número total de integrantes de la institución u órgano de que se trate, o de la parte que corresponda elegir al Parlamento, no permita respetar la referida proporción, la presencia de hombres y mujeres será lo más cercana posible al equilibrio numérico” (Primer).

dicha Resolución, por entender que, lejos de tratarse de una designación o un nombramiento (sí sujetos a la regla de la paridad en virtud del art. 107 del Estatuto), al Parlamento le correspondía únicamente realizar una “propuesta”, lo que escapaba del ámbito de cobertura de dicho precepto estatutario. Como ya sucediera con la elección de los adjuntos al Defensor del Pueblo, y previsiblemente volverá a suceder de forma recurrente en el futuro, las dos principales fuerzas parlamentarias entraron en conflicto por determinar cuál de ellas había de afrontar la *carga* de la paridad.

La forma en que se resolvió la presente controversia es bien conocida: Se logró persuadir al Grupo Izquierda Unida para que presentase una mujer como candidata a Magistrada del Tribunal Constitucional, a saber, la abogada Carmen Catalán Martínez, asesora del Ayuntamiento de Puerto Real⁹. A partir de aquí, para la designación de los candidatos por el Pleno, se siguió el procedimiento previsto en el art. 92.1 y 2 del Reglamento, con las peculiaridades establecidas en la disposición complementaria quinta:

- a) La elección se efectuará mediante una única papeleta impresa por una sola cara. En ella figurarán las candidaturas ordenadas por orden alfabético a partir de la inicial del primer apellido de los candidatos.
- b) El nombre y apellidos de cada uno de los candidatos irá precedido de un recuadro. El diputado o diputada marcará con una cruz un único recuadro correspondiente al candidato o candidata a quien otorga su voto.
- c) Serán nulas las papeletas con tachaduras, así como aquellas en las que se hubieran señalado más de un nombre o se hubieran incluido nombres distintos a los propuestos por los grupos parlamentarios. Se considerará voto en blanco la papeleta que no contenga indicación a favor de ningún candidato o candidata.
- d) Finalizada la votación y concluido el escrutinio por la Mesa, se hará público el número de votos obtenidos por los distintos candidatos por orden decreciente, resultando designados los dos candidatos que hubieran obtenido mayor número de votos. En el caso de que ambos candidatos fueran del mismo sexo, la segunda propuesta recaerá en la siguiente persona más votada de sexo distinto a quien hubiera resultado designada en primer lugar”.

⁹ *EL PAÍS*, viernes 26 de septiembre de 2008, sección Andalucía, pág. 2.

Y fue precisamente la aplicación de la última regla prevista en el apartado d) la que permitió que, junto al candidato del Grupo socialista, fuese la del Grupo Izquierda Unida la propuesta por el Parlamento andaluz, por más que sólo fuese respaldada por los cinco parlamentarios de dicho grupo.

La procelosa puesta en marcha y aplicación de esta nueva vía de participación de las Comunidades Autónomas en la elección de magistrados del Tribunal Constitucional no ha concluido, sin embargo, en el momento en que debemos poner fin a esta crónica. De una parte, porque los senadores socialistas se han mostrado hasta la fecha absolutamente contrarios a secundar el nombramiento de los dos únicos candidatos apoyados por el partido popular, a saber, Francisco Hernando y Enrique López, a la sazón ex presidente y ex portavoz del Consejo General de Poder Judicial, respectivamente. Y, de otro lado, porque hay fundadas dudas de que algunos de los candidatos satisfagan el requisito de tener más de quince años de ejercicio profesional, a la luz de alguna decisión del Tribunal Supremo que excluye del cómputo los años pasados en determinados servicios especiales. Aplicación estricta de esta línea jurisprudencial que excluiría a Enrique López, pero también al candidato apoyado por el Grupo parlamentario socialista en el Parlamento andaluz, asimismo proveniente del Consejo General del Poder Judicial.

Manuel Medina Guerrero

DOCUMENTOS

Crónica sobre el Seminario hispano-alemán de Derecho Público “Después del Tratado de Lisboa”

Antonio Marti del Moral

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Jaén

Durante los días 4 y 5 de junio de 2008, tuvo lugar en Sevilla un Seminario hispano-alemán de Derecho Público que llevaba por título “Después del Tratado de Lisboa: instituciones, procedimientos de decisión y cuestiones de ejecución”, organizado gracias a las excelentes relaciones académicas de los Profesores Stern (Catedrático emérito de Derecho Público de la Universidad de Colonia), Pérez Moreno (Universidad de Sevilla), Jiménez-Blanco (Universidad de Jaén) y Pielow (Universidad de Bochum). Fueron unos días intensos de trabajo, aunque también hubo tiempo para el disfrute de la bella ciudad. Participaron un grupo notable de Profesores de Derecho público y administrativo de distintas Universidades españolas y alemanas, siendo mayoría los que procedían de éstas últimas. En estas páginas intentamos recapitular las principales observaciones que fueron objeto de reflexión durante las ponencias y debates y, por ello, merecen un comentario específico.

Previamente mencionamos el origen de la iniciativa. Este Seminario de Derecho Público fue un episodio más que se añade a una lista de otros anteriores que tuvieron lugar en España y Alemania. En concreto, la idea partió de una sesión de varios Profesores en el Seminario de Derecho Público del Prof. Stern en la Universidad de Colonia en noviembre de 2007, con motivo de la asistencia al Homenaje del difunto Profesor Tettinger, que organizó el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Colonia, el Prof. Sachs, en el que se presentó el libro (“Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart”, (editorial Heymanns, 842 páginas), con contribuciones de varios profesores españoles. Con anterioridad, es fácil comprobar la utilidad de las relaciones académicas entre los Profesores Stern, Tettinger y Jiménez-Blanco que se han materializado en seminarios y publicaciones sobre cuestiones de actualidad, a modo de ejemplo así aconteció con el Comentario a la Carta Europea de los Derechos Fundamentales publicado en 2006 en alemán.

El programa de las Jornadas se pudo seguir simultáneamente en alemán y castellano gracias a un servicio eficaz de traducción, en un lugar especialmente adaptado en el Foro de Derecho Administrativo dirigido por el Prof. Pérez Moreno. El seminario se agrupó en torno a siete temas, cada uno de ellos estructurado en dos ponencias, una presentada por un profesor alemán y otra por su homónimo español, y su debate posterior, a saber:

- La evolución de la Carta europea de los Derechos Fundamentales (Stern, Universidad de Colonia y Blanke, Universidad de Erfurt).
- Las instituciones comunitarias (Montoya, Universidad de Sevilla y Jiménez-Blanco, Universidad de Jaén)
- El principio de subsidiariedad y los mecanismos de control (Pieper, Universidad de Münster y Marti del Moral, Universidad de Jaén)
- Nuevas competencias de la Unión (Pérez Moreno, Pérez Andrés y Sánchez Sáez, Universidad de Sevilla)
- Los servicios de interés económico general (De la Torre Martínez, Universidad de Jaén y Pielow, Universidad de Bochum)
- La adaptación de la Directiva Servicios (“Bolkenstein”) de 2006 en España y en Alemania (Cremer, Universidad de Bochum y Galán Vioque, Universidad de Sevilla)
- Diez años de euro (Geerlings, Universidad de Colonia).

En adelante, comentaremos brevemente el contenido de las ponencias y los debates posteriores sin ánimo de ser exhaustivos, lo que por otra parte, resultaría pretencioso.

La primera ponencia correspondió al Prof. Stern, bien conocido especialmente por el Tratado de 7 tomos “Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland” (el último tomo IV-1 es relativo a los derechos fundamentales del individuo, publicado en 2006 y cuenta con más de 2422 páginas; vid. www.klausstern.net), así como por sus trabajos en materia de Derecho comunitario, como otros profesores alemanes (P. Häberle, H.P. Ipsen, T. Oppermann), quienes persiguen iluminar el proceso de creación de un Derecho constitucional europeo imbricado con el Derecho constitucional de los Estados europeos.

En su intervención el Prof. Stern aludió a los motivos que dieron lugar al nuevo Tratado de Lisboa analizando los últimos desarrollos del proceso de constitucionalización de la Unión Europea. Se comentó la situación paradójica a que ha llevado el Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 y el Proyecto de Tratado de Reforma que se ha elaborado a partir del

mismo: por un lado, se ha incorporado sustancialmente el contenido del Tratado Constitucional, mientras que, por otro, se ha eliminado el término "Constitución". Se ha pasado así de una Constitución con forma de Tratado (esto es, de un Tratado con contenido constitucional) a una Constitución con nombre de Tratado.

En el debate se analizó el alcance de las modificaciones que se han introducido en relación con el Proyecto de Tratado Constitucional y no se pudo soslayar la voluntad expresa de que no se considere "Constitución" los nuevos textos fundamentales resultantes del Tratado de Lisboa. Ciertamente, la reforma de Lisboa no ha querido proporcionar una base constitucional sólida para pasar de una Constitución material a una Constitución formal europea. Y ello porque no es pacífica la aceptación de esta idea, como se ha demostrado en los resultados negativos de los referéndums a los que se ha sometido el Proyecto de Tratado Constitucional en Francia y Holanda (y recientemente en Irlanda respecto al Tratado de Lisboa, como se verá posteriormente).

El Prof. Stern en la conferencia inaugural explicó el retorno al método tradicional de revisión de los Tratados, mediante la adopción de un nuevo texto que introduce modificaciones en los Tratados actuales, los cuales seguirán en vigor, lo que supone la dualidad de los Tratados. Así un primer Tratado, el Tratado de reforma que modificará el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE), que pasará a llamarse "Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea", (TFUE). Si bien con matices, puede afirmarse que el primero tendrá un marcado carácter constitucional en el que se expresan los principios y valores (especialmente en los arts. 1 a 7), y el otro más bien una naturaleza típicamente administrativa, por cuanto organiza el funcionamiento de la Unión y determina los ámbitos, la delimitación y las condiciones de ejercicio de sus competencias (art. 1 TFUE).

Pese a la intención de eliminar las referencias constitucionales en los Tratados, no parece que pueda ser admitida esta afirmación en una dimensión material, como puede inferirse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Y ello porque, aunque carezca de una Constitución en sentido formal, la Unión Europea constituye un ordenamiento constitucional autónomo, por mucho que esté estrechamente ligado a los Derechos constitucionales de sus Estados miembros. Además, algunos preceptos del Tratado de la Unión Europea permiten sostener la idea de fondo de una constitucionalización de la Comunidad. En el Preámbulo del Tratado de la CEE y ahora en el artículo 1 TUE de Lisboa hay que notar la referencia a "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa", así como en lo dispuesto en los artículos

2 (valores comunes de la UE) y 3 (bienestar, paz, espacio de libertad y mercado interior) TUE.

También quedó manifiesto que el proceso de la integración europea desde los inicios hasta el Tratado de Lisboa, ha supuesto un avance continuado hacia la constitucionalización de esa Unión de Estados europeos, que se puede denominar como una “evolución constitucional”, porque los ideales clásicos de una Constitución han sido aportados a la Unión en mayor o menor medida por casi todos los Estados miembros (art. 2 TUE). De este modo, Stern entiende que la Unión es una “Comunidad de Derecho constitucional”. Ahora bien, también se puso de relieve que la Unión Europea constituye una absoluta novedad institucional: una novedad no reconducible a ninguno de los modelos clásicos de tipo confederal y federal. Ahora bien, todos los asistentes coincidían en afirmar que el Tratado de Lisboa representa una mejora importante de los Tratados existentes, aunque no tenga el carácter constitucional manifiesto que fue la nota predominante del fracasado Proyecto de Tratado Constitucional.

En la siguiente ponencia, el Prof. H.J. Blanke (Universidad de Erfurt) hizo una exposición completa y minuciosa sobre la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea desde la perspectiva del derecho alemán y comunitario europeo. Fue objeto de comentario la famosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán desde la primera Sentencia “Solange” en relación con el estándar de protección de los derechos en la Unión Europea. En cuanto a las novedades que introduce el Tratado de Lisboa, el reconocimiento de la fuerza vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales adoptada en el nuevo art. 6 supone un paso adelante en la protección jurídica de los ciudadanos. Las instituciones europeas y los Estados miembros han de respetar este precepto, sin embargo la aceptación de las excepciones británica y polaca en el Protocolo núm. 30 supone una concesión al menos criticable.

Por otro lado, se comentó la importancia de la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados (art. 6.2 TUE), así como el art. 6.3 TUE que prescribe que los derechos fundamentales del Convenio “y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”. Todo ello permite una garantía más eficaz en la protección de los derechos.

En una ponencia posterior, la Prof. Encarnación Montoya (Universidad de Sevilla) abordó la estructura y composición de las instituciones comunita-

rias aludiendo a las novedades que presenta el Tratado de Lisboa. Entre ellas, se consideró la nueva lista de instituciones comunitarias del art. 13 TUE, la formalización del Consejo Europeo como institución y su presidencia estable (art. 15 TUE), así como el papel otorgado en el art. 18 TUE al Alto Representante para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, quien presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y hablará en nombre de la Unión en aquellos temas en los que exista una posición común, garantizando de este modo una mayor coherencia en la acción exterior de la Unión.

Este órgano se incrusta por primera vez en el seno mismo de la Comisión como Vicepresidente, su nombramiento depende del Consejo Europeo y debe someterse al mismo procedimiento de investidura ante el Parlamento Europeo al que se someten los demás Comisarios. Precisamente sobre esta cuestión, en el debate hubo varias intervenciones interesantes, entre otras, la del Prof. Albert Weber (Catedrático de Derecho Público de la Universidad de Osnabrück), y en ellas se observó que la posición jurídica del Alto Representante de la Unión, antiguo "Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión" según el Proyecto de Tratado Constitucional, puede entrar en colisión con otras instituciones como el Presidente de la Comisión Europea.

En cuanto a la Comisión ahora regulada en el art. 17 TUE, la pérdida del nombramiento de un Comisario por país, como establece el Tratado de Niza, es una importante novedad que se incorporó al Tratado de Lisboa, no sin fuertes resistencias de algunos Estados. A partir de 2014 se reducirá el número de miembros de la Comisión a dos tercios del número de Estados miembros, lo que aumentará la capacidad de acción de la Comisión y pondrá de manifiesto que los miembros de la Comisión representan los intereses de Europa y no los de sus respectivos países de origen, al tiempo que un sistema de rotación seguirá garantizando la igualdad de participación de todos los Estados miembros (art. 17.5 TUE).

El nuevo Tratado persigue una mayor responsabilidad democrática, con lo que los ciudadanos dispondrán de un mayor control sobre la actuación de la Unión Europea, lo que se revela en distintos asuntos, por ejemplo, la elección por el Parlamento del Presidente de la Comisión, a propuesta del Consejo Europeo (art. 17.7 TUE), establece un claro vínculo con los resultados de las elecciones europeas; se refuerza el control democrático sobre la competencia legislativa delegada en la Comisión mediante un nuevo sistema de supervisión; el procedimiento de revisión, etcétera.

El Prof. Jiménez-Blanco disertó sobre los procedimientos de toma de decisiones de las instituciones comunitarias, aludiendo a que el Tratado de Lis-

boa pretende “salvar los tesoros de un barco hundido”. De partida, el ponente subrayó el propósito del Tratado de huir de toda referencia estatal, lo que explica el abandono de las denominaciones “ley” y “ley marco” que se utilizaron en el Proyecto de Tratado Constitucional y el mantenimiento de las de “reglamento”, “directiva” y “decisión” actuales conforme al Tratado de Niza.

De otra parte, mencionó la doble fuente de legitimación de la Unión (Estados y población) en los procedimientos de toma de decisiones por la Comisión (art. 17 TUE) y el Consejo (art. 16 TUE), explicando las nuevas reglas establecidas en el Tratado. De todo ello, deriva un notable incremento del número de sectores en los que los Gobiernos reunidos en el Consejo decidirán por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad, con lo que la Unión de veintisiete Estados miembros podrá funcionar en más ámbitos sin verse bloqueada por vetos.

En relación con el Parlamento Europeo, comentó el aumento de los ámbitos materiales que se someterán a colegislación con el Consejo, lo que lleva a la confirmación del Parlamento como colegislador ordinario. Destacó el papel que se otorga al Parlamento Europeo (art. 14 TUE), que pretende alcanzar la “mayoría de edad” que muestran los Parlamentos nacionales, sin tener en cuenta, de otro lado, la crisis actual de muchos de ellos que se caracteriza por la hegemonía del poder ejecutivo.

Con carácter general, también se ponderó el alcance de la democracia en relación con la UE, mencionada como uno de los valores comunes de la UE en el art. 2 TUE, considerando si la UE fuera una democracia directa, pero no lo es, o sólo en la pequeña parte de legitimidad que se transmite a través de las elecciones directas al Parlamento Europeo. La UE sigue siendo principalmente una democracia indirecta, por lo que cada Estado miembro democrático tiene que tomar su propia decisión de acuerdo con su ordenamiento interno.

El Prof. Stefan Pieper (Universidad de Münster y Director de la Asesoría Jurídica de la Oficina del Presidente de la República en Berlín), realizó una exposición completa sobre el principio de subsidiariedad y el control por los Parlamentos nacionales, mencionando el origen del principio y su desarrollo también en el derecho alemán, materia a la que dedicó una monografía (“Subsidiarität. Ein Beitrag zur Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen”, Ed. Heymann, 1994, 337 páginas). En este sentido, indicó los mecanismos que prescribe el artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn en los apartados 1 a 7, la referencia expresa al principio de subsidiariedad y el principio general de que en los asuntos vinculados a la UE participan el “Bundestag” y los “Länder”

a través del "Bundesrat" o Senado, lo que demuestra una solución constitucional a la participación de los distintos Estados federados en el proceso de integración europea. También explicó pormenorizadamente la Ley alemana de 2005 que regula esta materia. En relación con el Tratado de Lisboa, explicó el sometimiento de las instituciones comunitarias a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad reconocidos en el art. 5 TUE, que no son principios nuevos, al contrario fueron introducidos en el Tratado de Maastricht y en el Protocolo anexo al Tratado de Amsterdam de 1997. Sin embargo, es novedosa la referencia a los niveles regional y local como parámetros para la subsidiariedad en el art. 5 TUE.

A este respecto, la mayor novedad está constituida por el papel que la nueva regulación reconoce a los Parlamentos nacionales. En este sentido, el Prof. Marti (Universidad de Jaén) explicó los mecanismos de control que establece el Tratado de Lisboa para el control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales según lo dispuesto en el art. 12 TUE y en los Protocolos núm. 1 y 2 anejos, centrando su intervención en el sistema de "alerta temprana", que había sido creado en el Proyecto de Tratado Constitucional. Este sistema ha sido reforzado en el Tratado de Lisboa con la ampliación de los plazos a favor de los Parlamentos nacionales frente a la Comisión y la posibilidad de una suerte de veto a sus propuestas, mediante la posibilidad de sacar, lo que se conoce en el argot comunitario, "tarjeta naranja", una solución intermedia entre la "amarilla" (deber de motivación de la propuesta legislativa y nueva toma de consideración) y la "roja" (potestad de paralizar totalmente una propuesta de acto legislativo por los Parlamentos nacionales).

En resumen, el nuevo Tratado de Lisboa convierte a los Parlamentos nacionales, en guardianes del principio de subsidiariedad en un escenario nuevo en el que se permite incluso la interposición del recurso por violación del principio ante el Tribunal de Justicia de la UE, sistema cuya viabilidad fue discutida en el debate posterior.

Los Prof. Pérez Moreno, Pérez Andres y Sánchez Saéz disertaron sobre los nuevos ámbitos políticos de la Unión, observando que el Tratado de Lisboa muestra un mayor énfasis en políticas que benefician visiblemente a los ciudadanos (nivel de empleo, protección social adecuada, desarrollo sostenible y protección del medio ambiente, incluidos la lucha contra el cambio climático, la energía, el espacio, la investigación, el turismo, el deporte, la salud pública), y que aparecen definidas con claridad. En efecto, el nuevo Tratado otorga más posibilidades de llegar a soluciones flexibles cuando no todos los Estados miembros quieran o puedan seguir adelante al mismo tiempo con determinadas políticas.

Ahora bien, el principio de atribución reconocida expresamente en el Tratado de Lisboa (art. 5.1 y 2 TUE) implica que la UE no pueda ostentar competencias generales que no le han sido transferidas por los Estados miembros. Así pues, el Tratado de Lisboa mejora la delimitación de las competencias de la Unión con respecto a los Estados miembros, en virtud del principio por el que toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (art. 4.1 TUE). El Tratado de Lisboa confirma la especificidad de la organización institucional de la Unión, a la vez que aporta suficientes garantías de que la Unión no se convertirá en un “super-Estado” centralizado y todopoderoso: obligación de respetar la identidad nacional de los Estados miembros (art. 4.2 TUE), sometimiento a los principios de atribución de competencias, subsidiariedad y proporcionalidad (art. 5 TUE); participación de los propios Estados miembros en la toma de decisiones de la Unión; y derecho de cada Estado miembro a retirarse de la Unión (art. 50 TUE).

El Prof. Pérez Moreno inició el examen de las competencias exclusivas (art. 3 TFUE), compartidas (art. 4 TFUE) y complementarias (art. 6 TFUE) de la UE, incidiendo en las dificultades que pueden aparecer para conocer el alcance exacto de cada una de ellas en relación con las competencias de los Estados. En todo caso, las apreciaciones efectuadas ayudaron a entender la distribución de las competencias entre la UE y sus Estados miembros en los nuevos ámbitos políticos de la Unión.

La Prof. Lourdes de la Torre (Universidad de Jaén) inició la ponencia sobre los servicios de interés económico general explicando los preceptos del Tratado de Lisboa que afectan a su regulación, entre los que resulta de especial interés el art. 14 TFUE. Este precepto modifica el art. 16 vigente y, por primera vez en un tratado comunitario, otorga al Parlamento Europeo y al Consejo la potestad de dictar reglamentos que establezcan los principios y condiciones que permitan a los servicios de interés económico general cumplir su cometido, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, “sin perjuicio de la competencia que incumbe a los Estados miembros, dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios”, precepto cuya aplicación no dejará indiferente a ninguno de los Estados miembros contrarios a una regulación con carácter general de los servicios mencionados.

El Prof. Pielow (Universidad de Bochum) disertó sobre los servicios de interés económico general, a los que ha dedicado una monografía completa (“Grundstrukturen öffentlicher Versorgung – Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts sowie des französischen und des deutschen Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Elektrizitätswirtschaft”, Tübingen, Editorial

Mohr–Siebeck, 2001, 800 páginas), comentando la dificultad en determinar el concepto de servicios de interés económico general en la jurisprudencia comunitaria así como las dudas en la aplicación de las normas sobre competencia. Como novedad, fue considerado el art. 1 del Protocolo núm. 26 anejo al Tratado de Lisboa que reconoce “la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los SIEG, así como el artículo 2 del Protocolo cuando dispone que “los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar los servicios de interés general que no tengan naturaleza económica”.

Las siguientes ponencias correspondieron al Prof. Cremer (Universidad de Bochum) y al Prof. Galán (Universidad de Sevilla) sobre la adaptación de la Directiva de servicios en el mercado interior (Bolkenstein) de 2006 en España y Alemania, que muestran un panorama bien diferente derivado de la intervención de las Comunidades Autónomas y de las potestades de las Cámaras de Comercio. En la última ponencia titulada “Diez años de la Zona Euro”, el Prof. Jörg Geerlings (Universidad de Colonia), conectó las consecuencias derivadas de la situación económica y financiera en la Unión Europea con las previsiones de los Tratados.

Por último, no se puede obviar las dificultades que recientemente han surgido en el proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, tras el ‘shock’ del rechazo irlandés en el referéndum celebrado el día 12 de junio de 2008. Con todo, el Consejo Europeo celebrado los días 19 y 20 de junio en Bruselas, decidió seguir adelante con el proceso de ratificación hasta el próximo Consejo Europeo de 15 de octubre de 2008.

En la clausura del Seminario, el Prof. Pérez Moreno animó a continuar este tipo de encuentros, que podrían ser el germen de una futura Asociación hispano-alemana de Profesores de Derecho Público, lo que sucedió hace unos años en Sevilla respecto a la actual Asociación hispano-italiana de Profesores de Derecho Administrativo, que cuenta ya con una larga tradición. También el Prof. Pielow y otros profesores alemanes manifestaron su agradecimiento por la buena organización del evento y el trato excelente prestado por los profesores españoles, pero es que además no se dejó pasar la ocasión y se aceptó la idea de celebrar un próximo encuentro en fechas cercanas en Alemania.

Una aproximación a la situación de los Agentes de Desarrollo Local (ADL) en el proceso de creación de nuevos polígonos industriales

Ricard Calvo Palomares

Universitat de València

NOTA BIBLIOGRÁFICA

RICARD CALVO PALOMARES, Licenciado en Ciencias del Trabajo y Diplomado Graduado Social por la Universitat de València. Es actualmente profesor asociado del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universitat de València, desarrollando actividades docentes en diferentes asignaturas como, Regulación de Políticas de Ocupación, Técnicas de Investigación Social, Medio Ambiente y Relaciones Laborales y Sociología del Trabajo y de las Relaciones Laborales. Su experiencia profesional en el sector privado alcanza aspectos tales como la consultoría, investigación y formación de recursos humanos, el desarrollo de planes de mejora, el asesoramiento jurídico-laboral, la negociación colectiva, la prevención de riesgos laborales, el desarrollo local, etc. Está actualmente en proceso de elaboración de su tesis donde su interés científico se centra en el análisis de las políticas activas de empleo, prestando especial atención a los Agentes de Desarrollo Local como instrumentos claves del proceso. Ha publicado artículos relacionados con la materia en revistas científicas como *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, *Arxiu: Revista de Ciències Socials*, *Trabajo*, *Aposta Digital*, *Cuadernos de Administración Local* y *Herramientas: Revista de Empleo y Formación*.

RESUMEN

Un modelo de desarrollo local como el que tenemos implantado, aparecido a mediados de los años ochenta como respuesta a una situación de grave crisis económica y social, presenta hoy en día grandes carencias de tipo estructural, muchas de las cuales se han ido originando de facto con el transcurso de los años sin que nadie haya recogido el testigo de completar dichos

vacíos. En esta nota destacamos una de ellas que consideramos muy visible en la actualidad: ante la floración continua de polígonos industriales –fuente teórica de empleo a nivel local– denotamos como el instrumento básico creado por el modelo de desarrollo local, los Agentes de Empleo y Desarrollo Local –AEDL o simplemente ADL– quedan apartados del proceso de su diseño y concepción, dedicando su labor profesional a tareas complementarias a las anteriores. Sobre la base de un estudio realizado en la comarca valenciana de La Ribera Alta, pretendemos poner de manifiesto esta situación y reflexionar sobre los principales factores que la causan.

PALABRAS CLAVE: ADL, Desarrollo local, Políticas de empleo, Agentes de Desarrollo Local, Empleo local.

AN APPROACH TO THE STATUS OF THE LOCAL DEVELOPMENT (LDA) IN THE PROCESS OF CREATING A NEW INDUSTRIAL DISTRICTS

ABSTRACT

A local development model such as the one we have in place, appeared in the mid-eighties in response to a situation of serious economic and social crisis, today introduced major structural deficiencies, many of which have been de facto rise over the years without anyone has picked up the baton to complete these gaps. In this paper we emphasize one that we think is very visible at the moment: before flowering continuous industrial estates–theoretical source of local employment–denote the basic tool created by the model of local development agents and Employment Development Local –LDAE or simply LDA– are pushed aside in the process of design and concept, devoting their professional tasks complementary to the previous ones. Based on a survey conducted in the district of La Ribera Alta (Valencia), we want to highlight this situation and think about the major factors that cause.

KEYWORDS: LDA, Local development Agency, Employment policies, Local development, Local employment.

INTRODUCCIÓN

Conforme a lo establecido en la Orden de 15 de julio de 1999 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre "Fomento del Desarrollo Local e im-

pulso de los proyectos y empresas calificadas como I+E¹, los Agentes de Empleo y Desarrollo Local –en adelante AEDL o ADL– se configuran como trabajadores de las corporaciones locales o entidades dependientes o vinculadas a una Administración local que tienen como misión principal colaborar en la promoción e implantación de las políticas activas de empleo relacionadas con la creación de actividad empresarial, desarrollándose dicha colaboración en el marco de actuación conjunta y acordada de la entidad contratante y el Instituto Nacional de Empleo².

Es por tanto el AEDL un instrumento al servicio del empleo a nivel local, que se enfrenta a un reto complejo, como es la mejora económica y social de un territorio en concreto³. El técnico ADL será el encargado de implementar, desarrollar y ejecutar los programas para el empleo generados de la aplicación de las políticas activas de empleo, y en su desarrollo sufrirá los efectos de una situación acrónica a su actividad, ya que su labor de intentar mejorar de alguna manera la misma en determinadas ocasiones será manifiestamente imposible.

La Unión Europea desde hace una década apuesta por el nivel local y lo reconoce como el escenario idóneo en el que conseguir los objetivos de mejora social pretendidos en el territorio. Se trata de una apuesta por lo próximo, por lo que la cercanía con la situación a mejorar y sobre la que se plantea una intervención, se convierte en el instrumento fundamental de trabajo. En

¹ Modificada parcialmente por la Orden de 27 de diciembre de 1999, por la Orden 49/2005, de 14 de enero y recientemente por la orden TAS/360/2008, de 6 de febrero.

² En la actualidad en aquellas Comunidades Autónomas con las competencias transferidas en materia de empleo, son los órganos propios los encargados de gestionar estas subvenciones.

³ Cabe citar que en el artículo 8 de la citada orden, se indican las funciones concretas a desarrollar por un ADL: 1. Prospección de recursos ociosos o infrautilizados, de proyectos empresariales de promoción económica local e iniciativas innovadoras para la generación de empleo en el ámbito local, identificando nuevas actividades económicas y posibles emprendedores; 2. Difusión y estímulo de potenciales oportunidades de creación de actividad entre los desempleados, promotores y emprendedores, así como instituciones colaboradoras; 3. Acompañamiento técnico en la iniciación de proyectos empresariales para su consolidación en empresas, los proyectos generadores de nuevos empleos, asesorando e informando sobre la viabilidad técnica, económica y financiera y, en general, sobre los planes de lanzamiento de las empresas; 4. Apoyo a promotores de las empresas, una vez constituidas éstas, acompañando técnicamente a los mismos durante las primeras etapas de funcionamiento, mediante la aplicación de técnicas de consultoría en gestión empresarial y asistencia en los procesos formativos adecuados para coadyuvar a la buena marcha de las empresas creadas; y 5. Cualesquiera otras que contribuyan a la promoción e implantación de políticas activas de empleo e impulse la creación de actividad empresarial.

este sentido, la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) establece las directrices y posibilita el inicio de una vía en la que los técnicos locales de empleo, pueden asumir un papel más activo todavía en su búsqueda de la mejora socioeconómica de la localidad, ya que les permite solicitar y defender en nombre propio los programas para el empleo sin tener que pasar por un filtro autonómico que hasta el momento suponía una limitación en la aplicación del proceso.

En este contexto la creación de suelo industrial parece ser una de las herramientas a emplear por parte del ADL en el desarrollo de su actividad. Se trata de un proceso “de moda” implantado en la actual existencia de los municipios, donde la concentración de empresas en espacios adecuados para las mismas con los servicios necesarios para la generación de unos efectos positivos para el empleo, se posiciona como primer aspecto de mejora para el futuro de la localidad. Dada la descripción realizada de la labor profesional del técnico ADL parece lógico pensar que él va a ser el encargado natural del desarrollo de los mismos, o al menos una de las piezas clave en el engranaje que pongan en funcionamiento dichos sistemas. Sin embargo la realidad nos va a indicar una situación bien distinta, estos técnicos para el empleo van a quedar apartados y aparcados de este proceso en el que su voz no va a ser tenida en cuenta, o al menos no de la manera que debería serlo.

OBJETIVOS DEL ESTUDIO

El estudio tuvo lugar entre los meses de abril y junio del año 2006. El objetivo general de nuestra investigación fue estudiar el papel desarrollado por los agentes de desarrollo local –ADL’s– en la aplicación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas de empleo en la comarca valenciana de La Ribera Alta desde la aparición de las primeras agencias hasta la actualidad.

Para poder alcanzar este objetivo genérico, nos planteamos otros de carácter específico y complementarios a éste, como los siguientes: analizar las características del entorno que rodea el agente en el desarrollo de su actividad; conocer el momento en el que son constituidas las diferentes agencias de la comarca y analizar los motivos que llevaron a los distintos municipios a solicitar la constitución de éstas; conocer las características básicas de la tarea desarrollada y los recursos humanos de que dispone; analizar las características propias del agente, y obtener un perfil de éste basado en variables como, la edad, el sexo, la antigüedad en el puesto de trabajo, la titulación académica, la formación complementaria en la materia, la experiencia previa y la relación

laboral–contractual; conocer las líneas de trabajo desarrolladas por los ADL's de la comarca con exactitud, así como los programas de empleo desarrollados desde su constitución como tal, y analizar la evolución del tipo de programas de empleo desarrollados por los ADL's de La Ribera Alta en todo este tiempo, por años y por agencias; conocer los colectivos a los que se dirige, tipo de empresas con las que entra en contacto y características del mercado local de trabajo, analizar el grado de implicación social de la actividad profesional del técnico, y cuál es la principal orientación de ésta; y, por último analizar las características del servicio que preste el agente y los principales impedimentos con que se encuentra, y, el grado de implicación política municipal existente a los distintos municipios.

LA HIPÓTESIS ESPECÍFICA DE ESTA NOTA

Tras un estudio exploratorio inicial, surgió una línea de investigación materializada en la hipótesis central de esta nota de investigación, en la que planteamos la vinculación directa del trabajo desarrollado por los técnicos ADL's, con la consideración y la valoración del resto de departamentos de las Corporaciones locales, y más concretamente sobre la importancia asignada a su actividad. Fruto de ello, se continuó trabajando en este sentido, planteando una cuestión de fondo sobre la no participación de los técnicos locales de empleo en la creación de los polígonos industriales y sobre los factores que podían causar dicha situación.

METODOLOGÍA Y POBLACIÓN DE REFERENCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Para desarrollar esta investigación se decidió emplear tres tipos de herramientas con la totalidad de técnicos –concretamente 26 técnicos correspondientes a las 18 agencias locales existentes– que estaban trabajando en dicho momento en las agencias de desarrollo del área geográfica de La Ribera Alta. La primera de las técnicas fue un cuestionario que se les mandó a los ADL's por correo electrónico, en el que se les pedía información básica respecto de su actividad y de los programas de empleo desarrollados hasta el momento⁴.

⁴ Los contenidos del cuestionario remitido por correo electrónico anterior a la entrevista verbal sobre las siguientes informaciones: Fecha aproximada de inicio de la actividad de la agencia de desarrollo local; Número de recursos humanos disponibles de carácter estable en la agencia; Programas de empleo desarrollados hasta el momento; y Población activa y Número de habitantes de la población.

En segundo lugar una entrevista personal con ellos, se optó por una entrevista semiestructurada donde hubieran establecidos unos ítems básicos de trabajo común a todos, y que nos permitiera adaptarla a cada situación en concreto, y así poder profundizar en los aspectos más interesantes de cada uno de los ADL's entrevistados⁵. Y en tercer lugar, se planteó la realización de un grupo de discusión entre los técnicos locales de empleo con un objetivo doble, por un lado presentar las conclusiones obtenidas hasta ese momento para que las validaran y por otro generar un pequeño debate entre ellos⁶.

Por lo que respecta a las técnicas de análisis aplicadas a los datos recogidos, hemos utilizado básicamente dos: unas de carácter cuantitativo, sobre todo para trabajar con los datos recogidos de los cuestionarios enviados, y por otra, dado que la entrevista y el grupo de discusión son herramientas de recogida de información de carácter cualitativo, hemos utilizado la técnica de análisis de contenidos de las mismas.

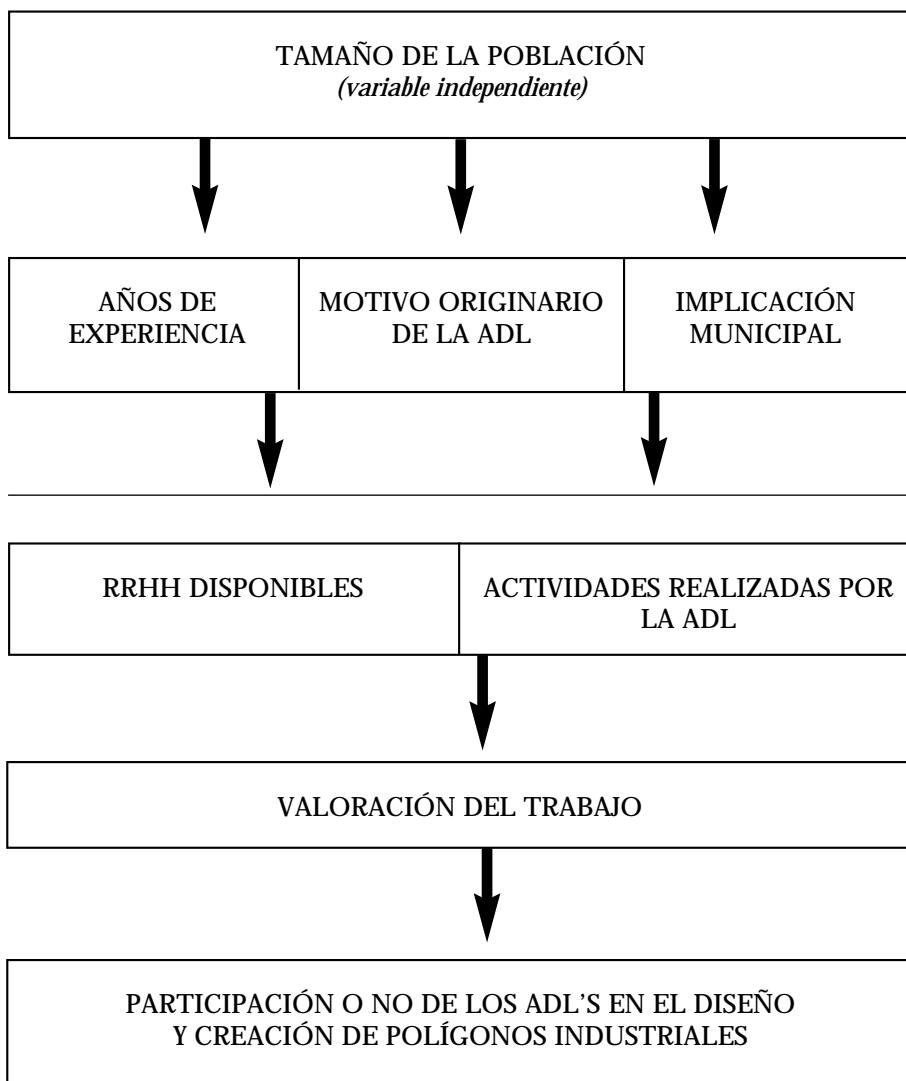
LA OPERACIONALIZACIÓN DEL PROBLEMA

Más allá de presentar algunos resultados descriptivos del estudio y como quiera que lo que se desea es analizar los motivos causantes de la situación en la que se encuentran los técnicos locales, presentamos a continuación un mapa conceptual –*ver cuadro 1*– en el que se exponen las principales variables del mismo, clasificadas según la función que cumplen en el proceso de investigación, independientes o dependientes, aspecto éste que es muy fácil de observar en la figura.

⁵ Los contenidos básicos de la entrevista fueron los siguientes: breve descripción del mercado de trabajo de la localidad; Perfil del ADL (formación académica, complementaria y experiencia previa). ¿Cómo afrontas este trabajo?; ¿Cómo nace la agencia en esta localidad? Años de trabajo; Líneas básicas de trabajo de la agencia. Objetivos de la misma; Actuaciones, acciones y programas desarrollados; Proceso seguido para la de detección de necesidades en la localidad; Aplicación de métodos para el seguimiento y medición de los efectos de los programas; percepción de las utilidades de la tarea desarrollada: ¿indicadores?; Principales dificultades con las que te encuentras en el desarrollo de tu tarea; Esfuerzo de la corporación municipal. Implicación política; Recursos disponibles (humanos y técnicos).

⁶ Por lo que respecta al grupo de discusión se estructuró en tres rondas con turno rotatorio de palabra de los técnicos asistentes sobre los siguientes contenidos: 1. Opinión sobre las conclusiones expuestas, si había alguna con la que no estuvieran de acuerdo, o si añadirían ningún más; 2. ADL's, políticas de empleo y mejora social, ¿una realidad o una utopía?; y 3. Principales retos de futuro del desarrollo local desde su perspectiva.

Cuadro 1. LAS PRINCIPALES VARIABLES DEL ESTUDIO



Fuente.- Elaboración propia

LOS DATOS MÁS RELEVANTES DEL UNIVERSO ESTUDIADO

Importante es sin lugar a dudas contextualizar inicialmente los resultados del estudio realizado, para ello en la *tabla 2* presentamos la información referente a la representatividad absoluta del modelo de desarrollo local en el ámbito territorial escogido. Más de un 80 % de la población total de la comarca encuentra en su localidad la existencia de al menos un técnico ADL, lo que nos da muestras de la amplia cobertura del modelo en dicho territorio.

Tabla 2. REPRESENTATIVIDAD COMARCAL DE LOS MUNICIPIOS CON ADL PROPIA SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL

	TOTAL HABITANTES	REPRESENTATIVIDAD
TOTAL POBLACIÓN LA RIBERA ALTA	210.637	100 %
TOTAL POBLACIÓN MUNICIPIOS CON ADL PROPIA	172.206	81,75 %

Fuente.- Elaboración propia

Se trata, como hemos mencionado anteriormente, de un modelo originado en la década de los años ochenta y por tanto con más de veinte años de trabajo a sus espaldas. Pese a ello, la realidad del desarrollo local nos sitúa en un horizonte temporal entre los diez y quince años para la aparición de un contingente de ADL's considerado como importante. Desde el inicio de la década de los noventa el goteo de Agentes o de Agencias a nivel local, comarcal o supracomarcal ha sido continuo, siendo un factor clave en este sentido el tamaño de la población de destino de la misma.

Tabla 3. AÑOS DE EXPERIENCIA DE LAS AGENCIAS

	CANTIDAD	PORCENTAJE	MUNICIPIOS
MÁS DE 10 AÑOS	4	22,22 %	Alzira (42.543), Alberic (10.081), Carlet (14.812), Algemesí (26.740)
ENTRE 6 Y 10 AÑOS	6	33,33 %	Turís (5.556), Carcaixent (21.299), L'Alcúdia (10.838), Cárcer (2.040), Benifaió (12.208), Tous (1.116)
ENTRE 2 Y 5 AÑOS	5	27,78 %	Gavarda (1.171), Antella (1.500), Beneixida (636), Sumacàrcer (1.300), La Pobla Llarga (4.451)

MENOS DE 2 AÑOS	3	16,67 %	Alginet (12.820), Senyera (1.045), Benimodo (2.050)
TOTALES	18	100 %	

Fuente.- Elaboración propia

Habitualmente el técnico local de empleo aparece en un momento determinado fruto de la concertación de un convenio de colaboración entre la Corporación local y el organismo público –INEM en un primer momento y el órgano autonómico⁷ constituido al efecto después– a través de una subvención vinculada a la existencia de unos fondos económicos destinados al sufragio de un coste equivalente al 80 % –actualmente– de los salarios y la seguridad social de la contratación del técnico.

Este nacimiento ligado a la gratuidad de una subvención, supone que el motivo que origina la aparición de la agencia sea muy dispar, pero donde es destacable que una parte muy considerable de las Corporaciones ven en el técnico ADL una manera de disponer de un técnico cualificado subvencionado para el ayuntamiento, dado que con gran frecuencia exponen la limitación presupuestaria con la que cuentan, que se manifiesta en una carencia de personal (técnico o no).

Tabla 4. MOTIVO ORIGINARIO INICIOS DE LA ACTIVIDAD DE LA ADL

MOTIVOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
DISPONER DE UN TECNICO CUALIFICADO SUBVENCIONADO	10	55,55 %
LA NECESIDAD DE DINAMIZAR EL MUNICIPIO	3	16,67 %
LA CREACIÓN DE UN SERVICIO CON UN TÉCNICO	2	11,11 %
SIN MOTIVO ESPECÍFICO	3	16,67 %
TOTALES	18	100 %

Fuente.- Elaboración propia

⁷ En el ámbito de la Comunitat Valenciana es el SERVEF (Servicio Valenciano para el Empleo y la Formación).

Esta aparición de las agencias bajo una línea subvencionada, limita los recursos disponibles para la misma. En la *tabla 5* podemos observar el número de recursos humanos disponibles por las agencias. En ella, destacamos nuevamente la importancia del número de habitantes que nos permite observar la evolución de las agencias de municipios de cierto tamaño hacia la constitución de un equipo multidisciplinar.

La limitación temporal de la subvención mencionada, máximo de cuatro años en la actualidad renovables de manera anual, está conduciendo a muchos municipios, sobretodo los más grandes, al inicio de un paulatino proceso de asunción directa –contratación– por parte del ayuntamiento. Aspecto que ha permitido abrir las puertas a una nueva contratación “subvencionada” de otro ADL en el municipio y así posibilitar la existencia de un equipo con perfiles distintos que cubran un abanico más amplio de actuaciones y programas para el empleo, tanto en cantidad como calidad de los mismos.

Tabla 5. RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES EN LAS AGENCIAS

	NÚMERO	PORCENTAJE	MUNICIPIOS Y NÚMERO DE HABITANTES
ADL's UNIPERSONALES	13	72,23 %	Alberic (10.081), Alginet (12.820), Antella (1.500), Beneixida (636), Benifaió (12.208), Benimodo (2.050), Càrcer (2.040), Gavarda (1.171), La Pobla Llarga (4.451), Senyera (1.045), Sumacàrcer (1.300), Tous (1.116), Turis (5.556)
ADL's CON 2 MIEMBROS	2	11,11 %	L'Alcúdia (10.838), Algemesí (26.740),
ADL's CON 3 MIEMBROS	2	11,11 %	Carcaixent (21.299), Carlet (14.812)
ADL's CON 4 MIEMBROS O MÁS	1	5,55 %	Alzira (42.543),
<i>TOTALES</i>	<i>18</i>	<i>100 %</i>	

Fuente. – Elaboración propia

En las siguientes dos tablas –*ver tablas 6 y 7*– presentamos informaciones referidas a los contenidos del trabajo del ADL. Concretamente se plantea una cuestión de fondo presente en su día a día, como es la amplitud funcional de la actividad del técnico, aspecto en el que nuevamente la variable independiente tamaño del municipio tiene su importancia. De hecho una dinámica habitual en municipios *pequeños* es por tanto la ampliación de las funciones es-

tablecidas teóricamente para los técnicos, donde la variedad de actividades municipales desarrolladas por los ADL's también merece una mención, ya que suponen una sobrecarga –en muchos casos– determinante en el desarrollo de su actividad y que impide que la desarrolle plenamente.

Tabla 6.

MUNICIPIOS PEQUEÑOS⁸	
DESARROLLO LOCAL	65 %
OTRAS TAREAS MUNICIPALES	35 %
RESTO DE MUNICIPIOS	
DESARROLLO LOCAL	90 %
OTRAS TAREAS MUNICIPALES	10 %

Fuente.– Elaboración propia

Tabla 7. ACTIVIDADES MUNICIPALES DESARROLLADAS POR LOS ADL'S

ACTIVIDADES MUNICIPALES	PORCENTAJE
ALCALDIA	1,11 %
AGRICULTURA	1,11 %
ATENCIÓN AL CIUDADANO	2,50 %
CULTURA	4,72 %
COMERCIO	4,44 %
DEPORTES	0,83
FORMACIÓN Y OCUPACIÓN	60,00 %
JUVENTUD	1,94 %
MEDIO AMBIENTE	0,83 %
PERSONAL	2,22 %
PROMOCIÓN ECONÓMICA	11,68 %
SERVICIOS SOCIALES	1,67 %
TURISMO	3,06 %
URBANISMO	3,89 %
<i>TOTAL</i>	100 %

Fuente.– Elaboración propia

⁸ Aunque no se trate de ninguna clasificación estricta, nos referimos a municipios de menos de 10.000 habitantes.

Esta concepción ampliamente compartida e implantada del ADL como un técnico comodín que la Corporación local –recordemos de la que depende contractual y salarialmente– puede emplear en cualquiera de los menesteres locales, desemboca en una infravaloración por parte del resto de dependencias y servicios municipales del trabajo de un ADL –o de la Agencia en su conjunto. Valoración siempre muy por debajo de la importancia real de su labor. Esta depreciación profesional –muy vinculada con la inexistencia de un perfil profesional, una titulación académica de referencia o una descripción adecuada del puesto de trabajo– ha causado que los técnicos ADL's no participen mayoritariamente en los procesos de diseño y creación de los polígonos industriales. Esta afirmación hay que conectarla con la titulación profesional de los técnicos entrevistados –en su mayoría egresados en Derecho, Psicología y Relaciones Laborales– con poca experiencia previa en el desarrollo local y que acceden a un puesto de trabajo, el de ADL, sin conocer plenamente la labor a ejercer por el mismo y sin que nadie, en muchos de los casos, les establezca las directrices básicas de su actividad.

Ante esta situación, como la de desarrollo económico del territorio manifestado en la creación de suelo industrial, en el que el ADL por definición debería ser la pieza clave para la promoción y activación del desarrollo local, la realidad nos muestra cómo en su mayoría son apartados de este proceso. Se establece una jerarquía en la importancia de las funciones municipales desarrolladas, dándose clara prioridad a otras como urbanismo, alcaldía, ciudadanía o comercio.

Tabla 8. MUNICIPIOS EN PROCESO DE CREACIÓN DE POLÍGONOS INDUSTRIALES

	CANTIDAD	PORCENTAJE
MUNICIPIOS EN PROCESO DE CREACIÓN DE POLÍGONOS INDUSTRIALES	12	66,67 %
MUNICIPIOS SIN PROCESO DE CREACIÓN DE POLÍGONOS INDUSTRIALES	6	33,33 %
<i>TOTAL</i>	<i>18</i>	<i>100 %</i>

Fuente.– Elaboración propia

Tabla 9. PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES DE DESARROLLO LOCAL EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LOS POLÍGONOS INDUSTRIALES

	CANTIDAD	PORCENTAJE
A. ADL'S CON PARTICIPACIÓN	2	16,67 %
A.1 DIRECTA CON PODER DE DECISIÓN	1	
A.2 INDIRECTA COMO UN ORGANO SOCIAL MÁS DEL MUNICIPIO	1	
B. ADL'S SIN PARTICIPACIÓN	10	83,33 %
<i>TOTAL</i>	<i>12</i>	<i>100 %</i>

Fuente.- Elaboración propia

CONCLUSIONES FINALES

Es por tanto una situación compleja a la que se enfrentan habitualmente los técnicos ADL en el desarrollo de su actividad profesional, ya que siendo los responsables directos de la implementación de las actuaciones a nivel local para el empleo, no son tenidos en cuenta en procesos –como el que hemos expuesto de creación de suelo industrial– que están muy directamente vinculados con el mismo. Los ADL's podrían convertirse en el agente intermediario captador de estas empresas, entendidas como nuevas fuentes de empleo para la localidad. Además son los técnicos preparados para un diseño adecuado de las necesidades formativas de los futuros empleados, que cuentan con información sobre la situación del mercado de trabajo local, y que conocen de primera mano las características del territorio en cuestión.

En este sentido, tres son a nuestro entender las líneas principales de factores causantes que al respecto podemos apuntar: las características propias de la actividad, la competencia interna con otras concejalías municipales y la inexperiencia del modelo de desarrollo local.

En primer lugar, la insuficiente definición del puesto de trabajo, y en general de la actividad, suponen un considerable freno a las potencialidades de

su labor. Características propias del trabajo del ADL no favorecen esta situación ya que el tipo de actividad y las características propias de la misma –plazos de ejecución ajustados, imposibilidad de una planificación adecuada, recursos limitados, dependencia de programas subvencionados.

En segundo lugar, la posible competencia interna entre concejalías interesadas en ser las encargadas de desarrollar esta labor tampoco favorece en nada, ya que se deja de lado el fin social colectivo pretendido por cualquier servicio público y se priorizan intereses ocultos de poder político. En este sentido la implicación del político responsable del área de empleo –o promoción económica– para con la actividad de la agencia es fundamental. Si el concejal asignado no es capaz de situar la actividad del técnico ADL al mismo nivel que el de otros técnicos locales difícilmente se conseguirá valorar su labor.

Y en tercer y último lugar, dada la juventud del modelo –aunque el modelo lo datemos en la década de los ochenta, recordemos que el grueso de técnicos aparece en la década de los noventa–, la manifiesta consideración de su trabajo como una actividad de carácter complementario, secundario o de segundo nivel en la ordenación de las funciones desarrolladas por la Corporación local, no ayudan de ninguna manera a su plena integración en el municipio, lo que origina una muy visible prevalencia de otras actividades consideradas como más importantes –es el caso de urbanismo, alcaldía y en algunos supuestos incluso servicios sociales, cultura, etc.– sobre ella.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBURQUERQUE, F. (2002): *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*, Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla. Fundación Universitaria.

CACHÓN, L. (1999): Sobre desarrollo local y nuevos yacimientos de empleo. *Política y Sociedad*, núm. 31. Madrid.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): *Libro blanco sobre el crecimiento, competitividad y empleo*. Bruselas, COM (93) 700 final.

RODRÍGUEZ, F. (coord.) (1999): *Manual de Desarrollo Local*. Oviedo. CeCotet.

SANCHÍS, J. R (2000): *Manual para agentes de inserción socio-laboral*, Valencia, UNED.

SANCHÍS, J. R. (2002): *Manual para agentes de inserción socio-laboral: desarrollo local y creación de empresas*. Valencia, UNED.

VÁZQUEZ BARQUERO, A (1988): *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.

VACHON, B. (2001): *El desarrollo territorial. Teoría y práctica*. Oviedo. CeCodet.

VV. AA. (1991): *Manual de desarrollo económico local*. Madrid, FEMP.

El derecho a la asistencia socio-sanitaria de los ciudadanos europeos mayores de edad en Andalucía*

Elsa Marina Álvarez González

Profesora Ayudante de Derecho Administrativo
Universidad de Málaga

I. INTRODUCCIÓN

La asistencia socio-sanitaria se ha convertido en una de las necesidades básicas de las personas mayores. De ahí que, el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía¹ reconozca a las personas mayores el derecho a recibir de los poderes públicos de Andalucía una protección y una atención integral para la promoción de su autonomía personal y del envejecimiento activo, que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual, así como a acceder a una atención gerontológica adecuada, en el ámbito sanitario, social y asistencial, y a percibir prestaciones en los términos que establezcan las leyes.

El ejercicio de este derecho estatutario y fundamental para las personas mayores y el acceso a las prestaciones socio-sanitarias cuando éstos son nacionales de la Unión Europea presenta algunos problemas de enorme relevancia jurídica que precisan de un estudio y análisis pormenorizado, lo que constituye el objeto principal de este trabajo.

* Este trabajo forma parte del convenio I+D celebrado ente el Consejo Superior de Investigaciones científicas (CSIC) –Instituto de Economía y Geografía– y el grupo de Investigación EURIE, de la UMA, al que pertenezco, para la elaboración del Proyecto “los Extranjeros Retirados en Andalucía: análisis y propuestas de actuación”, solicitado por el Instituto de Estadística de Andalucía.

¹ Art. 19 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Los gerontoinmigrantes comunitarios (GIC), terminología propia que define el ámbito subjetivo del presente estudio², en Andalucía, aunque tienen reconocidos el derecho a la asistencia socio-sanitaria por el Estatuto de Autonomía andaluz, dicho reconocimiento debe matizarse con el análisis de los problemas que plantea a estos ciudadanos europeos la legislación vigente en materia sanitaria y social.

En principio, para ser titular de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, todas las personas, incluidas también, por tanto, los GIC, deben tener “*vecindad administrativa*” en cualquiera de los municipios de Andalucía³. Este requisito de la vecindad administrativa se exige también en la legislación social y sanitaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Así, en el ámbito social, la Ley de Atención y Protección a las Personas Mayores de Andalucía, reconoce el derecho de acceso a las prestaciones y servicios previstos en la misma a los extranjeros con “*residencia*” en cualquier municipio de Andalucía⁴; el Reglamento sobre concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta Sesenta y Cinco, que permite a sus titulares acceder a las prestaciones y servicios que se establezcan al efecto en el ámbito de los servicios sociales, exige a los beneficiarios, además de tener 65 años de edad, el *empadronamiento* en cualquier municipio de Andalucía⁵. Y en el ámbito sanitario, la Ley de Salud de Andalucía⁶ reconoce entre los titulares de los derechos en materia sanitaria en el Sistema Sanitario Público de Andalucía a “los extranjeros *residentes* en cualesquiera de los municipios de Andalucía”.

² Tal y como ha sido establecido por el grupo de investigación EURIE de la Universidad de Málaga en la obra dirigida por la profesora ECHEZARRETA FERRER, M. El Lugar Europeo de Retiro. Indicadores de excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en municipios españoles. Editorial Comares, Granada, 2005.

³ Art. 12 Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

⁴ Art. 2.1b) de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Andalucía.

⁵ Art. 2 Decreto 76/2001, de 13 de marzo, por el que se regula la concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta Sesenta y Cinco.

⁶ Art. 3 Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía.

Por tanto, en una primera aproximación al marco jurídico-legal andaluz en materia sociosanitaria, podemos observar como las normas exigen la inscripción de los GIC en un registro público que acredite la residencia en un municipio de Andalucía, es decir, en el Padrón municipal, para poder acceder o tener derecho a las prestaciones socio-sanitarias que el sistema público andaluz ofrece. Sin embargo, sólo tras el estudio y análisis del registro municipal y de los registros socio-sanitarios se podrán aportar algunas conclusiones que no se corresponden con esta aproximación inicial.

II. REGISTRO MUNICIPAL Y VECINDAD ADMINISTRATIVA: EL PADRÓN MUNICIPAL

El principal registro público cuya inscripción otorga derechos y deberes a las personas en él inscritas es el Padrón municipal. Mediante el acceso a este registro se obtiene la vecindad administrativa. De ahí que la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), lo defina como el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio (art. 16).

La inscripción en el Padrón del municipio en el que la persona reside habitualmente se configura como una obligación legal de toda persona que viva en España, y ello, para poder constituir de manera efectiva la población de un municipio, en base a la cual los municipios obtienen los recursos económicos para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos.

Entonces, ¿deben registrarse en el Padrón municipal los GIC que se encuentren en Andalucía? La respuesta dependerá del tipo de vinculación del gerontoinmigrante con España, pues la gerontoinmigración está compuesta por una serie de tipologías intercambiables como son la de turista y residente. El paso de una tipología a otra se produce con el acto de empadronamiento.

Por tanto, parece claro que el GIC en Andalucía con vinculación de residente está obligado, al igual que el resto de los españoles, a inscribirse en el Padrón municipal. El retiro de los GIC a nuestra Comunidad Autónoma debe obligar a su inscripción en el registro municipal, para poder ser vecinos de un municipio y disfrutar de los derechos y obligaciones que ello conlleva.

El problema, no obstante, está en la necesidad de determinar cuándo el GIC pasa de la vinculación de turista a residente en Andalucía, y cuándo nace esa obligación de empadronarse en el municipio en el que reside. Además, también es importante delimitar si la vinculación de residente exige el retiro

a nuestra Comunidad Autónoma de carácter definitivo o puede ser temporal, volviendo el GIC al país de origen determinado periodo de tiempo al año.

A estos efectos, la LBRL establece “quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año” (art. 15), es decir, en aquél en el que se resida durante 181 días al año. Pero este precepto, está pensado para el ciudadano español que reside en varios municipios españoles al año, y resulta difícilmente aplicable a la población objeto de nuestro estudio, pues la movilidad de los GIC, más que entre dos municipios españoles, se produce entre el municipio de residencia en España y su país de origen.

En principio, si el tiempo de residencia en España es inferior al de residencia en el país de origen, no podría exigirse la obligación de empadronamiento. Pero, ¿y en el supuesto de aquéllos GIC que residen 6 meses en nuestro país y 6 meses en el país de origen? Quizás hasta hace relativamente poco, la solución a estos interrogantes no era tarea fácil, pues la regulación del Padrón municipal que efectúa LBRL no se ha adaptado a las nuevas situaciones producidas como consecuencia del reconocimiento de las libertades comunitarias, a diferencia de las modificaciones legales producidas sobre el Padrón con respecto a los extranjeros no comunitarios⁷.

Sin embargo, una solución parece apuntarse en el nuevo Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En él se exige la inscripción en el Registro Central de Extranjeros cuando la residencia en España es superior a tres meses, pues se parte del entendimiento de que tiene la condición/categoría de “turista” el ciudadano europeo o del Espacio Económico Europeo que disfruta de una estancia en España inferior a tres meses.

Así pues, la vinculación del GIC con Andalucía es en calidad de turista, cuando su estancia es de carácter temporal e inferior a tres meses; mientras la vinculación será en calidad de residente, cuando su estancia en nuestra Comunidad Autónoma supera los tres meses. Por tanto, debería ser obligatoria

⁷ Con la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

la inscripción en el Padrón municipal del GIC que resida en España con carácter no de “turista”, sino de “residente”, entendiéndose por éste la persona que reside en nuestro país con una duración superior a tres meses, y ello, aunque su permanencia en España al año sea inferior a su permanencia en el país de origen.

En efecto, tal y como está regulado el Padrón Municipal en la LBRL, para poder disfrutar de los derechos y deberes que ostentan el resto de vecinos del municipio en el que se reside, la inscripción de los GIC en el mismo debería configurarse como una obligación legal. E incluso, dado que no es necesario acreditar el empadronamiento para acceder al Registro Central de Extranjeros, debería regularse la posibilidad de un empadronamiento de oficio desde el momento en que la Oficina de Extranjeros inscribe en dicho Registro a un GIC, pues desde ese momento el ciudadano es residente a todos los efectos en España. El proceso sería bastante sencillo, pues la simple comunicación de la inscripción en el Registro Central de Extranjeros por parte de la Oficina de Extranjeros al municipio correspondiente para que éste efectúe la inscripción de oficio en el Padrón Municipal, sería más que suficiente.

Los GIC en Andalucía inscritos en el Padrón de algún municipio andaluz son, junto con el resto de personas inscritas, vecinos del respectivo municipio, condición que se adquiere en el mismo momento de la inscripción y que permite el acceso y ejercicio de una serie de derechos legales que configuran lo que podríamos denominar el Estatuto jurídico de los GIC en Andalucía.

Así, se reconocen con la inscripción en el Padrón municipal los siguientes derechos y deberes (art. 18):

- a. Ser elector y elegible de acuerdo con lo dispuesto en la legislación electoral.
- b. Participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las leyes y, en su caso, cuando la colaboración con carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal.
- c. Utilizar, de acuerdo con su naturaleza, los servicios públicos municipales, y acceder a los aprovechamientos comunales, conforme a las normas aplicables.
- d. Contribuir mediante las prestaciones económicas y personales legalmente previstas a la realización de las competencias municipales.
- e. Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

- f. Pedir la consulta popular en los términos previstos en la Ley.
- g. Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.
- h. Ejercer la iniciativa popular en los términos previstos en el artículo 70 bis.
- i. Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.

Para realizar la inscripción en el Padrón municipal de un GIC sólo son obligatorios los siguientes datos⁸:

- a. Nombre y apellidos.
- b. Sexo.
- c. Domicilio habitual.
- d. Nacionalidad.
- e. Lugar y fecha de nacimiento.
- f. Certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros o, en su defecto, número del documento acreditativo de la identidad o del pasaporte en vigor expedido por las autoridades del país de procedencia⁹.
- g. Certificado o título escolar o académico que se posea.

⁸ Según el art. 16.2 de la LBRL.

⁹ La exigencia del certificado de inscripción en el Registro Central de Extranjeros deriva de la necesidad de interpretar el primer párrafo del apartado f) del art. 16.2 de la LBRL de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

En efecto, el art. 16.2. f) primer párrafo, exige como dato obligatorio para realizar la inscripción en el Padrón municipal, en defecto de pasaporte o documento acreditativo de la identidad, la tarjeta de residencia. Pero la obligación de poseer la tarjeta de residencia fue parcialmente suprimida por el Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, para aquellas personas que siendo titulares de un documento de identidad o un pasaporte nacional válido y en vigor fueran: a) Nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y trabajadores por cuenta propia o ajena, estudiantes o beneficiarios del derecho a residir con carácter permanente; b) Familiares de las personas del párrafo anterior, así como familiares de ciudadanos españoles, y nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea o nacionales de otro de los Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo; o c) Nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, y que trabajen en España manteniendo su residencia en el territorio de alguno de esos Estados y al que regresan todos los días o, al menos, una vez por semana. En consecuencia, el que no estuviera incluido en alguno de estos apartados anteriores, estaba obligado a tener la tarjeta de residencia hasta la entrada en vigor del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, por el que dicha obligación ha quedado totalmente suprimida.

- h. Cuantos otros datos puedan ser necesarios para la elaboración del Censo Electoral, siempre que se garantice el respeto a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución.

Estos datos una vez inscritos en el Padrón municipal constituyen para los GIC –igual que para los españoles– prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo¹⁰. Por tanto, las certificaciones que se expidan sobre los datos que figuran en el Padrón Municipal tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos. Ahora bien, la inscripción en el Padrón sólo surte efectos durante el tiempo que el sujeto inscrito mantenga su residencia en el municipio¹¹.

Es preciso señalar también que con la aprobación del Real Decreto 523/2006, de 28 de abril, ha quedado suprimida la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento como documento probatorio del domicilio y la residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes, pues ahora es la Administración pública la que tiene la carga no sólo de demostrar la veracidad del domicilio del ciudadano a través del Sistema de Verificación de Datos de Residencia¹², que tiene el mismo valor probatorio que la aportación del certificado de empadronamiento, puesto en marcha con la Orden Ministerial 4008/2006, de 27 de diciembre, por la que se establece la configuración, características, requisitos y procedimientos de acceso al Sistema de Verificación de Datos de Residencia, sino también la obligación de solicitar el certificado de empadronamiento al interesado o al Ayuntamiento del municipio correspondiente, si el domicilio no consta en el Sistema de Verificación de Datos de Residencia.

¹⁰ A diferencia de los extranjeros no comunitarios, cuya inscripción no constituye prueba de su residencia legal en España ni les atribuye ningún derecho que no les confiera la legislación vigente, especialmente en materia de derechos y libertades de los extranjeros en España (art. 16 de la LBRL).

¹¹ Los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente están obligados a renovar periódicamente cada dos años la inscripción. Si no se procede a tal renovación, el transcurso del plazo señalado será causa para acordar la caducidad de la inscripción. En este caso, la caducidad podrá declararse sin necesidad de audiencia previa del interesado.

¹² Es necesario el consentimiento del interesado para que los datos puedan ser consultados por este sistema por el órgano instructor, debiendo constar dicho consentimiento en la solicitud de iniciación del procedimiento de que se trate o en cualquier otra comunicación posterior. En cualquier caso, si el interesado no prestara su consentimiento deberá aportar el certificado de empadronamiento (art.1.3).

En definitiva, podemos afirmar que el Padrón municipal no es más que un registro administrativo que refleja las personas que residen en un determinado municipio, otorgando lo que se ha denominado la “vecindad administrativa”. Es un registro, por tanto, que sirve para determinar la población del municipio, otorgar la condición de vecino una vez que la inscripción se ha producido, y acreditar la residencia y el domicilio habitual. Además, los datos del padrón sirven para la configuración del censo electoral y para la elaboración de estadísticas oficiales.

No obstante, teniendo en cuenta la diversidad de datos que constan en el padrón, pueden existir otras finalidades municipales, que no siendo incompatibles con las principales antes señaladas, permitan utilizar los datos padronales. Así, por ejemplo, para la prestación de cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades del municipio, regulados en los artículos 25 y 26 de la LBRL, cuya utilización puede considerarse una finalidad compatible con la atribuida como principal a dicho registro.

Si el padrón cumple una función estadística de vital importancia para tener un conocimiento fiable de las personas que viven en un municipio, es evidente que la información que contiene además de la relevancia que en sí misma presenta, tiene una gran utilidad para la planificación de los servicios públicos. En efecto, el padrón permite conocer la población de un municipio a partir de la cual es posible programar y organizar los transportes públicos, los servicios educativos, sanitarios, sociales, etc., ya que toda la población, sea nacional o extranjera, acudirá a dichos servicios. Por tanto, la inscripción en el mismo debe considerarse prueba del domicilio donde viven las personas que residen en España, y ello, como garantía para la consecución de un importante efecto jurídico: la posibilidad de disfrutar de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce al efecto.

Sin embargo, a pesar de todo lo expuesto, de la necesidad-obligatoriedad de la inscripción en el Padrón municipal para que los municipios puedan proveer de manera satisfactoria los servicios públicos necesarios para los vecinos de un municipio, lo cierto es que existe un porcentaje importante de GIC residentes en nuestro país que no se registran, y por tanto, no son contabilizados a esos efectos.

Las causas de este subregistro ya fueron puestas de manifiesto por AYLLÓN-DÍAZ GONZÁLEZ en otro trabajo¹³ en el que se destacaban razones fis-

¹³ Vid. ECHEZARRETA FERRER, M. El Lugar Europeo de Retiro. Indicadores de excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en municipios españoles. Editorial Comares, Granada, 2005, pág 224.

cales derivadas de una menor tributación en sus países de origen, pero sobre todo, la falta de arraigo de esta población con el municipio de acogida, pues se caracteriza por ser una población con un estilo de vida itinerante. Aún así, entendemos que la causa principal por la que muchas personas que residen en España no se empadronan es la ausencia de una consecuencia jurídica en caso de incumplimiento de la obligación legal del empadronamiento, lo que unido, en la práctica, a la facilidad de acceso a muchos de los servicios sin exigencia por parte de los poderes públicos del empadronamiento de facto, desincentiva el cumplimiento de dicha obligación. De ahí, que en la práctica los municipios se vean abocados a llevar a cabo estrategias para incentivar el empadronamiento¹⁴.

Esta realidad del Padrón municipal plantea serios problemas a las Administraciones públicas, pues al desconocer la población real residente en un municipio difícilmente pueden prestarse los servicios públicos de manera adecuada y satisfactoria, más bien al contrario, los servicios se desbordan y son incapaces de atender la demanda de servicios y prestaciones. En suma, no es más que un problema de financiación del coste de los servicios: si no consta, no tributa y si no tributa, no puede recibir. Parece entonces que es totalmente necesaria la adopción de medidas que tiendan a la eliminación de este subregistro de la población GIC que decide residir en nuestro país, máxime cuando estos ciudadanos, por razones de edad, son el colectivo que mayores cuidados y servicios necesita.

Quizás fuera oportuna en estos momentos la reflexión sobre el concepto mismo de residencia como criterio para el acceso a los servicios públicos, y ello, a la vista de la caracterización migratoria de la población objeto de estudio. Claro que si se accede a los servicios con independencia del lugar donde se tiene formalizada la residencia, habrá que establecer algún sistema o instrumento que subsane los problemas financieros, ya sea a través de fórmulas de compensación interterritorial ó aún manteniendo el carácter universal de los servicios públicos, mediante la introducción del pago o copago del servicio por el usuario.

III. AUSENCIA DE UN SISTEMA SOCIO-SANITARIO EN ESPAÑA

Analizados los problemas que plantea el acceso al registro municipal de los GIC como requisito para obtener la vecindad administrativa necesaria pa-

¹⁴Así, en Torrevieja (Alicante) se conceden pagas extras de 180 euros en verano y navidad a todos los jubilados empadronados en el municipio, y facilita el uso gratuito de los autobuses urbanos; en Torremolinos, Benalmádena, Marbella y Fuengirola (Málaga) se subvencionan tributos y tasas locales a la población empadronada.

ra el acceso a los servicios públicos, pasamos al análisis de los derechos socio-sanitarios que ostentan los GIC en Andalucía.

Nuestra Constitución Española reconoce tanto el derecho a la salud como el derecho a los servicios sociales. Así, el artículo 43 recoge el derecho a la protección de la salud con carácter universal. El artículo 41, por su parte, establece un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que les garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad; y el artículo 50 reconoce el derecho a la suficiencia económica durante la Tercera Edad, mediante pensiones adecuadas y actualizadas, y a la promoción de su bienestar, mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio.

Estos derechos constitucionales por su ubicación en el propio texto constitucional –dentro de los “Principios rectores de la política social y económica”– si bien gozan de un valor normativo innegable que vincula a todos los poderes públicos, su verdadero contenido y alcance depende de la concreción que le den las leyes que los desarrollen¹⁵. Son pues, derechos de configuración legal, lo que obliga a acudir al reparto competencial de materias realizado entre las diferentes Administraciones públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local) para determinar sobre quién recae el mandato constitucional de delimitar los anteriores derechos constitucionalmente reconocidos.

De forma muy sistemática, podemos señalar que:

- A) En materia sanitaria, al Estado corresponde el establecimiento de las bases y la coordinación de la sanidad (art. 149.1.16^a CE) y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y ejecución, en los términos establecidos en sus respectivos Estatutos de Autonomía.
- B) En materia de Seguridad Social, el Estado tiene competencia para establecer la legislación básica y el régimen económico (art. 149.1.17^a CE) y las Comunidades Autónomas su desarrollo y ejecución, en los términos establecidos en sus respectivos Estatutos de Autonomía.
- C) En materia de servicios sociales, la CE no le reserva al Estado competencia, por ello, todas las Comunidades Autónomas han acogido en sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva sobre la misma, salvo los servicios sociales correspondientes a la Seguridad Social que han seguido el régimen compartido del art. 149.1.17^a CE.

¹⁵ Art. 53.2 CE.

D) En materia de vivienda y urbanismo, turismo y ocio, debemos destacar que las Comunidades Autónomas pueden disponer, en virtud de sus Estatutos, de competencias exclusivas en estas materias.

El ámbito competencial de la Administración Local viene determinado por la LBRL que establece las materias sobre las que el municipio en todo caso ejercerá sus competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así, podemos destacar la competencia de participación en la gestión de la atención primaria de salud y la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social¹⁶. De estas competencias locales en materia sanitaria y social, debe destacarse que la prestación de servicios sociales es un servicio mínimo que está obligado a prestar el municipio con población superior a 20.000 habitantes.

No obstante, el contenido competencial real y efectivo de cada municipio sobre dichas materias queda determinado en las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, reguladoras de cada sector de la actividad pública, pues el art. 25.3 LBRL establece que *“Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”*. Así, por ejemplo, en materia sanitaria, la Ley General de Sanidad atribuye a los entes locales una serie de responsabilidades mínimas en materia de salud pública¹⁷, y en materia de asistencia sanitaria, sus competencias quedan reducidas a su participación en la gestión de la atención primaria de salud¹⁸. Y en materia de servicios sociales, con carácter general, las leyes de las

¹⁶ Art. 25.1 i) y k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

¹⁷ En efecto, el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, atribuye a las Corporaciones locales las siguientes competencias:

- control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales y residuos urbanos e industriales.
- control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.
- control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportivas y de recreo.
- control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como de sus medios de transporte.
- control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuaria.

¹⁸ La Ley General de Sanidad atribuye a las Corporaciones Locales la posibilidad de participar en la gestión y control de las Áreas de Salud (art. 42.2), mediante su participación en el Consejo de Dirección del Área (art. 59), participación que deberá concretar la legislación autonómica.

Comunidades Autónomas atribuyen a las Corporaciones Locales competencias propias en la programación, la coordinación y la prestación de nivel primario (denominados servicios sociales generales, comunitarios o de atención primaria), que incluyen la información, el diagnóstico, la orientación, así como la atención domiciliaria, los Hogares y Centros de Día, la teleasistencia, etc.

En definitiva, la distribución de competencias entre los poderes públicos pone de manifiesto la ausencia de un sistema público socio-sanitario como tal, y ello a pesar del reconocimiento en el art. 14 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud de la asistencia socio-sanitaria como prestación del Sistema Nacional de Salud¹⁹. Más bien, existen reconocidos dos sistemas públicos, el sistema sanitario y el sistema de servicios sociales que, aunque obligatoriamente interrelacionados, son muy dispares en su respectiva configuración. Por tanto, tampoco podemos hablar de la existencia de un registro socio-sanitario único que permita a las personas en él inscritas el acceso a la asistencia sanitaria y social. En todo caso, habrá que analizar ambos sistemas públicos por separado para detectar las posibles disfuncionalidades que presentan con respecto a los GIC tanto el registro público sanitario como el de servicios sociales.

IV. EL SISTEMA SANITARIO PÚBLICO Y EL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES

El sistema sanitario público español se rige por los siguientes principios sustantivos²⁰:

¹⁹ El art. 14 establece *“La atención sociosanitaria comprende el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social. En el ámbito sanitario, la atención sociosanitaria se llevará a cabo en los niveles de atención que cada comunidad autónoma determine y en cualquier caso comprende:*

a. Los cuidados sanitarios de larga duración.

b. La atención sanitaria a la convalecencia.

c. La rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable.

La continuidad del servicio será garantizada por los servicios sanitarios y sociales a través de la adecuada coordinación entre las Administraciones públicas correspondientes”.

No obstante, debemos destacar que el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, no ha desarrollado la prestación sociosanitaria, con lo que, según lo dispuesto en el art. 8 de la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, difícilmente podrá hacerse efectiva dicha prestación.

²⁰ Véase los arts. 2; 3.2; 18 y 46 e) de la LGS y el art. 2 LCCSNS.

- A) *La universalidad de la asistencia sanitaria pública* para todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, con independencia de las circunstancias personales o sociales.
- B) *La equidad en el acceso a las prestaciones sanitarias*. El acceso a las prestaciones sanitarias se realizan en condiciones de igualdad efectiva. Se trata de hacer accesibles los recursos sanitarios, de forma que no se produzcan discriminaciones.
- C) *Financiación pública*. El sistema sanitario público se financia en su totalidad de a través del sistema de financiación autonómica vigente. Así, se asegura el derecho de todos a la protección de la salud.
- D) *La coordinación y, en su caso la integración de todos los recursos sanitarios públicos en un dispositivo único*²¹, para asegurar un sistema coherente, armónico y eficaz, sistema que, a su vez, se refuerza con la *coordinación y la cooperación de las Administraciones públicas sanitarias* para la superación de las desigualdades en salud.
- E) La prestación de una *atención integral a la salud*, comprensiva tanto de su promoción como de la prevención de enfermedades, de la asistencia y de la rehabilitación, procurando un alto nivel de calidad.
- F) La *igualdad de oportunidades y la libre circulación de los profesionales* en el conjunto del Sistema Nacional de Salud.
- G) La *colaboración entre los servicios sanitarios públicos y privados* en la prestación de servicios a los usuarios del Sistema Nacional de Salud.

La acción sanitaria pública es asumida globalmente en el sistema por una misma institución, el Sistema Nacional de Salud descentralizado en los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas (que son los que prestan directamente la asistencia sanitaria a la población). En efecto, el conjunto de todas las estructuras y servicios públicos al servicio de la salud, en suma, el “sistema sanitario público”, constituye el llamado Sistema Nacional de Salud, formado pues, por los Servicios de Salud de la Administración del Estado y los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas, integrados éstos, a su vez, por todos los centros, servicios y establecimientos de la propia Comunidad Autónoma y los de las Diputaciones, Ayuntamientos y cualesquiera otras Administraciones bajo la responsabilidad de la Comunidad Autónoma²².

²¹ Como característica fundamental del Sistema Nacional de Salud, según el art. 46 c) de la Ley General de Sanidad.

²² Arts. 44 y 49 y ss. de la Ley General de Sanidad.

En consecuencia, el Sistema Nacional de Salud constituye una estructura que engloba todas las funciones y prestaciones sanitarias de responsabilidad de los poderes públicos para satisfacer el derecho a la protección de la salud y que articula la coordinación y la integración de todos los servicios públicos de salud.

El sistema de servicios sociales, por su parte, se caracteriza por estar totalmente descentralizado en las Comunidades Autónomas que son las que ejercen las competencias normativas y ejecutivas en la materia, siendo las leyes autonómicas de servicios sociales o atención social²³ las que han ido construyendo el sistema. Además, las prestaciones y servicios sociales que integran este sistema tienen un carácter transversal pues están dirigidas a diferentes colectivos, como menores, mayores, mujeres, inmigrantes, minusválidos, etc.

Pero centrándonos en el colectivo de las personas mayores, que es el que a nosotros nos interesa, las legislaciones autonómicas, ya sea en la normativa general de servicios sociales como en normas específicas especialmente dirigidas a ellos²⁴, han puesto en marcha una serie de servicios públicos dirigidos a asistir a las personas mayores en sus necesidades cotidianas básicas y a procurarles una adecuada calidad de vida. Con carácter general, las Administraciones autonómicas prestan a los mayores los siguientes servicios:

²³ La legislación autonómica en materia de servicios sociales está formada por la Ley Foral 14/1983, de 30 de marzo, de Servicios Sociales de Navarra; Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; Ley 9/1987, de 11 de febrero, de Servicios Sociales de las Islas Baleares; Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Servicios Sociales de Aragón; Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura; Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias; Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía; Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla León; Ley 5/1992, de 27 de mayo, de Servicios Sociales de Cantabria; Ley 4/1993, de 11 de abril, de Servicios Sociales de Galicia; Decreto-Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, de Servicios Sociales de Cataluña; Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales del País Vasco; Ley 5/1997, de 25 de junio, de Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana; Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales de La Rioja; y Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid; Ley 2/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia; y Ley 1/2003, de 24 de diciembre, de Servicios Sociales del Principado de Asturias.

²⁴ Así, por ejemplo, la Ley 7/1991, de 5 de abril, de Asistencia y Protección al Anciano de Asturias; Ley 2/1994, de 28 de abril, de Asistencia Social Geriátrica de Extremadura; Ley 3/1996, de 11 de julio, de Participación de las Personas Mayores y de la Solidaridad entre Generaciones de Canarias; Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Andalucía; y Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección de las Personas Mayores de Castilla y León.

- Servicios públicos de atención al domicilio. Son servicios que facilitan las tareas domésticas cotidianas del mayor en su propio domicilio o que hacen de éste un entorno más adecuado. Así, por ejemplo, los servicios de ayuda a domicilio o las prestaciones económicas para dichas ayudas, los servicios de teleasistencia, los servicios de comida a domicilio o las prestaciones económicas para familias cuidadoras.
- Servicio de atención diurna. Son centros de día ya sea dirigidos específicamente a mayores dependientes físicos o psíquicos, o bien a cualquier mayor, como lugares de convivencia social con otros mayores.
- Servicios de Atención Residencial, en los que el mayor vive y es atendido las 24 horas del día.
- Sistemas Alternativos de Alojamiento como las viviendas públicas tuteladas, los servicios públicos de acogimiento familiar, el alojamiento de jóvenes con personas mayores, o las viviendas compartidas.

Estos servicios prestados desde los sistemas autonómicos de servicios sociales han sido integrados recientemente en el Sistema de Atención de la Dependencia creado con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia²⁵, donde las personas mayores, dada la estrecha relación existente entre la edad y la dependencia, ejercen un gran protagonismo.

El Sistema de Atención a la Dependencia tiene como finalidad principal establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado. Para ello, se establece el carácter público de las prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia y la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación.

²⁵ Ley estatal dictada al amparo de la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1CE), y con pleno respeto de las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 CE.

Además, existen tres niveles de protección: un nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado, según el grado y nivel de la dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia, que se financia públicamente a través de los Presupuestos Generales del Estado; un segundo nivel de protección que se acuerda entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas a través de convenios de colaboración y donde se establece la financiación que corresponde a cada una de las Administraciones; y un tercer nivel adicional de protección que puede establecer cada Comunidad Autónoma y con cargo a sus propios presupuestos.

Las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria. Pero la financiación de estas prestaciones sociales no es exclusivamente pública pues se establece que los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

V. REGISTRO SANITARIO

1. El acceso a la asistencia sanitaria de los GIC en Andalucía

Al quedar configurado nuestro sistema sanitario público con carácter universal, parece, en principio, que no puede negarse la asistencia sanitaria al GIC que se encuentre en nuestro país. Efectivamente así es, pues la Ley General de Sanidad reconoce como titulares del derecho a la protección de la salud y a la atención sanitaria a *“todos los españoles y los ciudadanos extranjeros que tengan establecida su residencia en el territorio nacional”* (art. 1.2). La Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, por su parte, vuelve a delimitar el ámbito subjetivo del derecho a la protección de la salud en su art. 3: *“Son titulares de los derechos a la protección de la salud y a la atención sanitaria los siguientes:*

- a) *Todos los españoles y los extranjeros en el territorio nacional en los términos previstos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y Libertades de los extranjeros y su integración social.*
- b) *Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que tienen los derechos que resulten del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación.*

- c) *Los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea que tienen los derechos que les reconozcan las leyes, los tratados y convenios suscritos”.*

En el mismo sentido, la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía reconoce, en su artículo 3, el derecho a la asistencia sanitaria a:

1. *Los españoles y los extranjeros residentes en cualesquiera de los municipios de Andalucía.*
2. *Los españoles y extranjeros no residentes en Andalucía, que tengan establecida su residencia en el territorio nacional, con el alcance determinado por la legislación estatal.*
3. *Los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea tienen los derechos que resulten de la aplicación del derecho comunitario europeo y de los tratados y convenios que se suscriban por el Estado español y les sean de aplicación.*
4. *Los nacionales de Estados no pertenecientes a la Unión Europea tienen los derechos que les reconozcan las leyes, los tratados y convenios suscritos por el Estado español.*
5. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores de este artículo, se garantizará a todas las personas en Andalucía las prestaciones vitales de emergencia”.*

En consecuencia, ostentan la titularidad del derecho a la asistencia sanitaria: los españoles –que se encuentren en el territorio nacional, pues si están fuera sólo se les garantiza dicho derecho según lo que las leyes y convenios internacionales establezcan (art. 1.3 LGS); los extranjeros, que acceden a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles siempre que estén inscritos en el Padrón Municipal, inscripción que no constituye prueba de su residencia legal en España (art. 18.2 LBRL), aunque se les garantiza la asistencia sanitaria de urgencia y a los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en España y las extranjeras embarazadas durante el embarazo, parto y postparto, se les reconoce el derecho sin necesidad de mayor justificación; los ciudadanos europeos (y por tanto, los GIC), debido al reconocimiento de la libertad de circulación en la Unión Europea²⁶ y a la existencia de una política comunitaria sobre salud pública²⁷, se garantiza su derecho a la

²⁶ Art. 18 TUE.

²⁷ Art. 152 TUE.

asistencia sanitaria, en los términos establecidos por el derecho comunitario; y los nacionales no europeos que tienen los derechos reconocidos en las leyes, tratados y convenios.

Reconocido pues el derecho a la asistencia sanitaria de los GIC que se encuentren en Andalucía, existen diferentes vías para el acceso a los servicios sanitarios, en función de la condición en base a la cual el GIC se encuentre en nuestro país, pues la accesibilidad al sistema sanitario varía en función de la condición bajo la que se encuentra: como turista, trabajador ó estudiante (estancia temporal), o como residente (estancia permanente).

En efecto, si la permanencia en Andalucía es temporal, la cobertura sanitaria del GIC se documenta mediante la tarjeta sanitaria europea²⁸, documento que viene a sustituir a los formularios E-111 (utilizado por los turistas); E-110 (utilizado por los transportistas internacionales); E-128 (utilizado por los trabajadores desplazados a otro Estado miembro y los estudiantes), y el E-119 (utilizado por los desempleados en busca de trabajo en otro Estado miembro). No obstante, debemos destacar que su entrada en vigor se ha hecho de forma paulatina en tres fases: en primer lugar, desde el 1 de junio de 2004 (fecha de entrada en vigor) tan sólo fueron sustituidos los formularios de estancia temporal E-111 y E-128; en segundo lugar, hasta finales de 2005, han ido sustituyéndose el resto de formularios de estancia temporal; y por último, en una tercera fase, se preveía que la tarjeta sanitaria europea se convirtiera en un soporte electrónico de grabación y lectura de datos relacionados con el historial médico del paciente (punto 3.3 de la Comunicación de la Comisión relativa a la introducción de la tarjeta sanitaria europea de 17 de febrero de 2003), fase en la que nos encontramos en estos momentos.

Esta tarjeta es individual y certifica el derecho de su titular a recibir las prestaciones sanitarias que sean necesarias desde un punto de vista médico, durante una estancia temporal en cualquiera de los países integrantes de la Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia), del Espacio Económico Europeo (Islandia,

²⁸ Decisiones 189/2003/CE, 190/2003/CE y 191/2003/CE, de 18 de junio de 2003, dirigidas a sustituir por una tarjeta sanitaria europea los formularios necesarios para la aplicación de los Reglamentos (CE) 1408/71 y (CE) 574/72, en lo que respecta al acceso a la asistencia sanitaria durante una estancia temporal en un Estado miembro distinto del Estado competente o de residencia; relativa a las características técnicas de la tarjeta sanitaria europea, y relativa a la sustitución de los formularios E 111 y E 111 B por la tarjeta sanitaria europea (DOCE L 276).

Liechtenstein, Noruega) y Suiza, teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones y la duración prevista de la estancia. Este derecho deriva del Reglamento Comunitario 1408/71, del Consejo de 14 de junio de 1971, 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 desplacen dentro de la Comunidad, y el Reglamento (CEE) 574/72 de 21 de marzo de 1972, que recoge las modalidades de aplicación. Ambos Reglamentos comunitarios derogados por el Reglamento (CEE) 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

Es importante destacar que la asistencia sanitaria a la que se puede acceder con la tarjeta sanitaria europea²⁹, si bien se recibe en igualdad de condiciones con los asegurados del país al que se desplaza, sólo comprende la atención médica necesaria como consecuencia de la estancia temporal en un Estado miembro, es decir, cubre una asistencia temporal, por tanto, no es válida si el motivo del desplazamiento a otro Estado es recibir un tratamiento médico específico, una asistencia programada –en cuyo caso, es necesaria la previa autorización de la institución competente³⁰ (formulario E-112) –, ni si se produce un cambio del lugar de residencia.

²⁹ El órgano competente para su emisión en España son los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) del Instituto Nacional de la Seguridad Social.

³⁰ Así se recoge en el art. 20 del Reglamento (CEE) 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, que establece:

“1. Salvo disposición en contrario del presente Reglamento, la persona asegurada que se desplace a otro Estado miembro para recibir prestaciones en especie durante su estancia deberá solicitar la autorización de la institución competente.

2. La persona asegurada autorizada por la institución competente a desplazarse a otro Estado miembro para recibir en éste un tratamiento adecuado a su estado de salud se beneficiará de las prestaciones en especie facilitadas, por cuenta de la institución competente, por la institución del lugar de estancia, según las disposiciones de la legislación que ésta última aplique, como si estuviera asegurada en virtud de dicha legislación. La autorización deberá ser concedida cuando el tratamiento de que se trate figure entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro en que reside el interesado y cuando, habida cuenta de su estado de salud en ese momento y de la evolución probable de la enfermedad, dicho tratamiento no pueda serle dispensado en un plazo justificable desde el punto de vista médico.

3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán por analogía a los miembros de la familia de una persona asegurada.

4. Cuando los miembros de la familia de una persona asegurada residan en un Estado miembro distinto del Estado miembro de residencia de la persona asegurada, y dicho Estado miembro aplique un sistema de reembolso basado en cantidades a tanto alzado, el coste de las prestaciones en especie indicadas en el apartado 2 será asumido por la institución del lugar de residencia de los miembros de la familia. En este caso y a efectos del apartado 1, se considerará que la institución competente es la institución del lugar de residencia de los miembros de la familia”.

Pero si la estancia del GIC en Andalucía tiene carácter permanente, o mejor dicho, no es una estancia, sino una residencia y, como ocurre en nuestro objeto de estudio, se trata de pensionistas que han ejercido una actividad de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en un Estado miembro de la Unión Europea (o del Espacio Económico Europeo), y vienen a residir a nuestra Comunidad Autónoma –pues, si vienen durante un período inferior a tres meses, se les considera turistas y tienen derecho a la tarjeta sanitaria europea–, necesitan para poder acceder a los servicios sanitarios en las mismas condiciones que los españoles, estar en posesión del formulario E-121 (documento que acredita a los titulares de pensión o renta y a sus familias su inscripción en el registro de beneficiarios de prestaciones sanitarias que se desplazan a un Estado miembro pero reciben su pensión de otro Estado miembro).

Dicha formalidad documental deriva, al no existir una cotización en el Estado miembro de acogida, de la necesidad de acreditar que durante su residencia en otro Estado miembro, no lleguen a constituir una carga para la asistencia social de dicho Estado, y dispongan de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida³¹.

³¹ Así lo exige la legislación comunitaria. La ya derogada Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional establecía que los Estados miembros concederían el derecho de residencia a todos los nacionales de los Estados miembros que hayan desempeñado en la Comunidad una actividad como trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, así como a los miembros de su familia, siempre que disfrutaran de una pensión de invalidez, de jubilación anticipada o de vejez, o de un subsidio por accidente de trabajo o enfermedad profesional de nivel suficiente para que, durante su estancia, no lleguen a constituir una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, y dispongan de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida.

En el mismo sentido, la actual Directiva 2004/38/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros –transpuesta a nuestro ordenamiento interno a través del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero– reconoce que todo ciudadano de la Unión tiene derecho de residencia en el territorio de otro Estado miembro por un período superior a tres meses si dispone, para sí y los miembros de su familia, de recursos suficientes para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia, así como de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida (art. 7.1.b)). Lo que deba entenderse por recursos suficientes a estos efectos, viene también determinado por la propia Directiva que establece en su art. 8.4 que “*Los Estados miembros no podrán establecer un importe fijo correspondiente a lo que consideran “recursos suficientes”, sino que tendrán que tener en cuenta la situación personal del interesado. En cualquier caso, dicho importe no superará el nivel de recursos por debajo del cual el Estado miembro de acogida puede conceder asistencia social a sus nacionales o, cuando no pueda aplicarse tal criterio, el nivel de la pensión mínima de seguridad social pagada por el Estado miembro de acogida*”.

Por tanto, cuando un GIC retorne a Andalucía siendo titular de una pensión a cargo del país de origen que le dé derecho a las prestaciones sanitarias, tendrá cubiertas, él y sus familiares, las citadas prestaciones una vez que fije su residencia en la Comunidad Autónoma. Para ello, deberá acudir a la oficina del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) correspondiente a su lugar de residencia, presentando el formulario E-121, que le será proporcionado por la institución competente extranjera a efectos del Seguro de enfermedad. Una vez efectuados los trámites oportunos, la oficina del INSS le facilitará el documento de asistencia previsto para los pensionistas de la Seguridad Social española. Ese documento expedido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (órgano competente para acreditar o reconocer el derecho a la asistencia sanitaria) tiene validez en todo el territorio nacional, y por tanto ante la Administración sanitaria autonómica andaluza, que es la competente para expedir la tarjeta sanitaria individual³² y poder así acceder a los servicios sanitarios en las mismas condiciones que los andaluces³³.

Sin embargo, si se trata de un pensionista no comunitario, procedente de algún país con el que España tiene suscrito convenio de Seguridad Social que incluye la prestación de asistencia sanitaria en residencia habitual, dicho pensionista, que percibe una pensión a cargo de su país que le da derecho a las prestaciones sanitarias, para tener cubiertas, él y sus familiares a cargo, las citadas prestaciones una vez que fije su residencia en Andalucía, deberá acudir a la oficina del INSS correspondiente a su lugar de residencia presentando, según sea su país de procedencia, el siguiente formulario emitido por el organismo competente extranjero a efectos del Seguro de enfermedad:

- Andorra: Formulario E/AND-7³⁴
- Brasil: Formulario EB-2 con validez definitiva³⁵
- Chile: Formulario E/CHL-09³⁶

³² Vid. Real Decreto 183/2004, de 30 de enero, por el que se regula la tarjeta sanitaria individual.

³³ Así deriva de la Resolución de 21 de noviembre de 2005, del Instituto Nacional de la Seguridad Social, por la que se establecen los modelos de documento acreditativo del derecho a la asistencia sanitaria de los pensionistas de la Seguridad Social y otros beneficiarios.

³⁴ Legislación: Convenio hispano andorrano de Seguridad Social de 14 de abril de 1978.

³⁵ Legislación: Convenio hispanobrasileño de Seguridad Social de 16 de mayo de 1991.

³⁶ Legislación: Convenio hispano chileno de Seguridad Social de 9 de marzo de 1997.

- Ecuador: Formulario EE-6³⁷
- Marruecos: Formulario EM-7³⁸

La Dirección Provincial o Centro de Atención e Información del INSS (CAISS) le facilitará el documento de asistencia sanitaria previsto para los pensionistas de la Seguridad Social, en caso de proceder de Andorra, Brasil, Chile o Marruecos. Pero si procede de Ecuador, con el formulario y una fotocopia, podrán acudir a los centros sanitarios de la Seguridad Social española.

Y si se trata de un pensionista procedente de Suiza o de otro país con el que España tiene convenio de Seguridad Social que no incluye la exportación de prestaciones sanitarias en residencia habitual, así como países con los que España no tiene suscrito convenios en materia de asistencia sanitaria³⁹, los emigrantes titulares de una pensión o que hayan sido beneficiarios de rentas o cantidades a tanto alzado sustitutivas de dicha pensión a cargo de la Seguridad Social suiza o de otros países con los que no exista convenio en materia de asistencia sanitaria, si al trasladar su residencia a España no tienen cubierta dicha prestación, podrán suscribir un Convenio Especial de asistencia sanitaria con la Seguridad Social española para ser beneficiarios de la misma. La cobertura sanitaria se hará extensiva a los familiares que vivan a expensas del titular y no tengan derecho por otro título a las prestaciones de asistencia sanitaria.

Para suscribir dicho Convenio Especial tendrá que formularse la solicitud ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social del lugar de residencia, en el modelo oficial, acompañada del documento que acredite la percepción de la pensión de la Seguridad Social suiza o de otro país, debiendo abonarse mensualmente por el interesado la cuota fijada al efecto. En caso de que el interesado tenga familiares a su cargo, deberá unirse la documentación acreditativa de tal extremo. Además, los pensionistas habrán de probar la fecha de su retorno al territorio nacional y suscribir el convenio dentro de los 180 días naturales siguientes a la indicada fecha.

³⁷ Legislación: Convenio hispano ecuatoriano de Seguridad Social de 1 de abril de 1960.

³⁸ Legislación: Convenio hispano marroquí de Seguridad Social de 6 de noviembre de 1979.

³⁹ Legislación: Orden de 5 de mayo de 1980. Orden de 18 de febrero de 1981 (BOE de 26 de febrero).

Resolución 21 de abril de 1997 Secretaría de Estado de la Seguridad Social (BOE de 5 de mayo).

2. Deficiencias jurídicas en la prestación de asistencia sanitaria a los ciudadanos europeos retirados

Centrándonos en los GIC, la principal consecuencia del reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en nuestro país en las mismas condiciones que los españoles es la pérdida de cualquier derecho en materia sanitaria en su país de origen. Al emitirse el formulario E-121 el país de origen está reconociendo, por un lado, que su nacional va a recibir todas las prestaciones sanitarias necesarias para garantizar su derecho a la protección de la salud en el nuevo país de residencia, y por otro, que los gastos sanitarios originados por su nacional corren a su cargo, pues es en el país de origen donde ha cotizado el nacional y al que corresponde pagar la pensión por jubilación y todas las prestaciones públicas a las que tenga derecho. Ello significa que si el nacional vuelve a su país de origen y durante su estancia allí necesita atención sanitaria, dicha estancia será como turista español y necesitará la tarjeta sanitaria europea emitida por España.

Es precisamente esa pérdida de derechos sanitarios en el país de origen lo que origina que muchos GIC residentes en España no cumplan con las formalidades administrativas expuestas en el apartado anterior.

En definitiva, en la práctica nos encontramos con un porcentaje nada despreciable de GIC que a pesar de tener su residencia en nuestro país, no formalizan su situación administrativa para poder acceder a las prestaciones sanitarias. Ello implica que durante su residencia en España, y en concreto en nuestra Comunidad Autónoma, acceden a todos los recursos sanitarios que necesitan por vía de urgencia, pues como es sabido, las prestaciones vitales de emergencia se garantizan a todos los ciudadanos, sean éstos españoles o extranjeros, tal y como se establece en el art. 3 de la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía. Máxime cuando la asistencia sanitaria de urgencia incluye no sólo la atención de la urgencia de que se trate, sino todas las prestaciones necesarias hasta el alta del paciente.

Esta situación está provocando, como no podía ser de otra forma, un desmesurado aumento del gasto sanitario en nuestro país, pues los servicios sanitarios a los que acceden éstos GIC, al ser asistencia sanitaria de urgencia, no son compensados ni por el país de origen –que no tiene constancia de su acceso a la sanidad española al no haber solicitado su nacional el formulario E-121–, ni por el propio usuario de los servicios sanitarios, al estar configurada nuestra sanidad como un derecho universal y financiado públicamente. Tampoco debe olvidarse que muchos GIC, aunque residentes en Andalucía,

poseen la tarjeta sanitaria europea⁴⁰, lo que les permite acceder a los servicios sanitarios de forma ordinaria sin acudir por la vía de urgencias. Pero en este caso, el problema se produce por la mala gestión de la Administración pública sanitaria que no solicita la tarjeta sanitaria europea, y por tanto, no factura el gasto sanitario producido.

Este crecimiento del gasto es aún mayor en las zonas costeras que son las que soportan una mayor demanda de extranjeros. En Andalucía, el gasto sanitario y farmacéutico que supone para el Servicio Andaluz de Salud la asistencia sanitaria a los extranjeros se ha desbordado en los últimos años. Según datos del Hospital de la Costa del Sol de Marbella, en el mes de junio de 2006 casi tres de cada diez pacientes hospitalizados eran extranjeros, así como el 25,8% de los usuarios atendidos en consultas externas y el 15,4% de las personas que pasaron por Urgencias (datos muy superiores con respecto a los meses de verano del año anterior –2005–que finalizó con casi 65.000 extranjeros atendidos). El Servicio de Traducción e Interpretación del Hospital Clínico Universitario de Málaga, por su parte, está atendiendo a una media de 50 pacientes extranjeros diarios⁴¹.

Para determinar las causas de este problema, debemos distinguir si un GIC se encuentra en Andalucía con la condición de turista o con la condición de residente. En el primer caso, como ya hemos expuesto, el GIC turista para acceder a la asistencia sanitaria necesita estar en posesión de la tarjeta sanitaria europea, pues la presentación de la misma en el centro sanitario donde se recibe la asistencia sanitaria permite la facturación de los costes generados. La compensación de los gastos originados por la prestación de asistencia sanitaria se efectúa a través del Fondo de Cohesión Sanitaria, regulado por el RD 1207/2006, de 20 de octubre, y creado en el año 2002⁴² con la finalidad de evitar desigualdades territoriales en el acceso a los servicios sanitarios.

En concreto, se compensa a las Comunidades Autónomas, con cargo al Fondo de cohesión sanitaria, los gastos originados por la prestación de asistencia sanitaria a:

⁴⁰ Vienen a Andalucía con la TSE y como tiene, con carácter regla general, un periodo de validez de 1 año, y de cuatro en caso de pensionistas, desde la fecha de expedición, cuando vuelven a su país, la renuevan, lo que hace que aunque de facto sean residentes en Andalucía, para la Administración sanitaria son turistas.

⁴¹ Véase noticia publicada en Diario Málaga –Costa del Sol– el 5 de diciembre de 2006 bajo el titular “El *turismo de salud* dispara el gasto sanitario y farmacéutico”.

⁴² Por el RD1247/2002, de 3 de diciembre, por el que se regula la gestión del Fondo de cohesión sanitaria.

- a) Pacientes residentes en España derivados entre comunidades autónomas.
- b) Asegurados desplazados a España en estancia temporal, con derecho a asistencia a cargo de otro Estado, que pertenezcan a países de la Unión Europea o a otros con los cuales España tenga firmados acuerdos bilaterales en esta materia.
- c) Pacientes residentes en España derivados entre comunidades autónomas para su atención en centros, servicios y unidades de referencia del Sistema Nacional de Salud.

En lo que a nosotros nos interesa, se compensa la atención sanitaria a ciudadanos desplazados temporalmente a España, respecto a los que, en virtud de la aplicación de los Reglamentos (CEE) n 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, y n 574/72 del Consejo, de 21 de marzo de 1972, o de los convenios suscritos por España en materia de Seguridad Social, el derecho a la asistencia sanitaria sea por cuenta de una institución de otro Estado, siempre que dichos ciudadanos hayan entrado y permanezcan legalmente en España y la asistencia prestada esté cubierta por los citados convenios internacionales⁴³.

A estos efectos, resulta interesante señalar los criterios de distribución de la compensación del Fondo a las comunidades autónomas por la asistencia sanitaria prestada a desplazados a España en estancia temporal. En primer lugar, la cuantía global de la compensación es igual al saldo neto positivo resultante, en el ámbito nacional, entre el importe recaudado por España por la prestación de asistencia sanitaria a ciudadanos asegurados de otros Estados y el pagado por la asistencia sanitaria dispensada, en otros Estados, a ciudadanos asegurados en España, al amparo de la normativa internacional.

La distribución entre comunidades autónomas del saldo neto determinado en el apartado anterior se realizará tomando como base la facturación que cada Comunidad Autónoma presente por dicho concepto al Instituto Nacional de la Seguridad Social y sea validada técnicamente por éste⁴⁴, y la que este organismo reciba de otros Estados por la asistencia sanitaria prestada a ase-

⁴³ Art. 5 RD 1207/2006, de 20 de octubre.

⁴⁴ Dicha factura es transmitida y gestionada mediante los sistemas de información de facturación internacional del Instituto Nacional de la Seguridad Social puestos a disposición de las Comunidades Autónomas por el citado Instituto. Con este sistema informatizado de datos se elimina del proceso de compensación de los gastos al INSS autonómico, ya que los servicios de salud autonómicos facturan directamente al INSS central.

gurados de la comunidad autónoma desplazados en el extranjero. El reparto se realiza entre aquellas Comunidades Autónomas que presenten un saldo positivo entre las facturas emitidas a ciudadanos asegurados en otro Estado y las cargadas por otros países a asegurados de la comunidad autónoma desplazados en el extranjero y será proporcional a los saldos netos de facturación registrados para cada comunidad autónoma.

Sin embargo, este sistema de compensación a las Comunidades Autónomas por la asistencia sanitaria prestada a los extranjeros comunitarios y no comunitarios que se encuentra en España en estancia temporal, presenta algunos inconvenientes. Por ejemplo, en la práctica, no todos los pacientes acuden portando la tarjeta sanitaria europea, la mayoría acceden por los servicios de urgencias sin presentar dicho documento y sin que él mismo le sea exigido por el Servicio Autonómico de Salud. Además, hay determinadas prestaciones (intervenciones quirúrgicas o tratamientos) que no se pueden facturar al país de origen porque no se contemplan dentro de la cartera básica de servicios del país en cuestión. Ello unido a que el reintegro a las Comunidades Autónomas se efectúa con base al criterio de población efectivamente censada –criterio que no coincide con la población real que soportan las Comunidades Autónomas, sobre todo aquéllas que reciben a un mayor número de extranjeros como Andalucía o Valencia– y la ausencia de una compensación real de los gastos a los servicios sanitarios autonómicos, son factores que coadyuvan a ese aumento desmesurado del gasto sanitario del que venimos hablando.

El sistema de reintegro de la asistencia sanitaria prestada a los GIC residentes en nuestro país, por su parte, se realiza de forma bien diferente. Como los GIC deben transferir sus derechos de pensionista (a través del formulario E-121), son los países de origen los que pagan una cuota anual de 2.092 euros a España para que reciban la asistencia sanitaria y farmacéutica en las mismas condiciones que un ciudadano español. Hasta el año 2006 las Comunidades Autónomas no recibían compensación alguna por la prestación de asistencia sanitaria a los jubilados europeos residentes, pues la cuantía era facturada por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. No obstante, desde ese año las Comunidades Autónomas han comenzado a recibir el pago de dichas cantidades en función de los documentos E-121 que cada Comunidad acredite, y ello en virtud del acuerdo alcanzado en la II Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas celebrada el 10 de septiembre de 2005. El déficit en las economías autonómicas se repite también en el caso de los pensionistas europeos residentes en España, pues el coste de los servicios sanitarios que demandan los jubilados europeos residentes que no transfieren sus derechos de pensionista es asumido en su totalidad por los servicios autonómicos de salud.

3. Dicotomía jurídica entre la libertad comunitaria de circulación de personas y la competencia exclusiva de los Estados miembros para organizar y regular los sistemas sanitarios nacionales

La progresiva eliminación de las barreras y restricciones al ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos europeos a la libre circulación y prestación de servicios dentro de la Unión Europea constituye, sin duda, uno de los mayores éxitos alcanzados. En efecto, la Unión garantiza en su interior las libertades fundamentales de circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la de establecimiento⁴⁵. Por ello, se reconoce a toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro, la ciudadanía europea y el derecho de circular y residir libremente en el territorio de la Comunidad⁴⁶.

Sobre la base de este reconocimiento comunitario, la primera manifestación del derecho a la salud desde una perspectiva individual la encontramos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000. Su artículo 35 dispone *“toda persona tiene derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria conforme a las condiciones establecidas en las disposiciones nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana”*⁴⁷. Se recoge, por tanto, el derecho a la asistencia sanitaria, pero con carácter de “mínimos” y supeditando su contenido efectivo a la regulación interna de cada Estado miembro. La novedad de la Carta de Derechos Fundamentales consistía en otorgar a éste y al resto de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales reconocidos, el carácter de derechos fundamentales europeos. Sin embargo, y en contra de las previsiones iniciales, la citada Carta no fue incorporada al Tratado de Niza del 2000, quedando, en consecuencia, con un valor meramente programático hasta su incorporación como Parte II en el Tratado de Roma por el

⁴⁵ Art. I-4 del Tratado de Roma por el que se establece una Constitución para Europa, aún no en vigor.

⁴⁶ Art. I-10 del Tratado de Roma por el que se establece una Constitución para Europa, aún no en vigor.

⁴⁷ El origen de este precepto lo encontramos en el artículo 11 de la Carta Social Europea de 1961 donde ya se recogía el derecho a la protección de la salud. En concreto, dicho precepto establece que para garantizar el derecho a la protección de la salud, las Partes Contratantes se comprometen a adoptar, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas para, entre otros fines: eliminar, en lo posible, las causas de una salud deficiente; establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimar el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma, y prevenir, en lo posible las enfermedades epidémicas, endémicas y otras.

que se establece una Constitución para Europa, de 29 de octubre de 2004. Como es sabido, este Tratado no ha llegado a entrar en vigor por la falta de ratificación por algunos Estados, como Francia y Holanda, lo que está planteando la necesidad de reformar el Tratado de Roma. Por tanto, sólo si en el Tratado de Reforma, que próximamente elaborará la Conferencia Intergubernamental, se incluye la citada Carta de Derechos Fundamentales, una vez producida la ratificación por todos los Estados miembros, formará parte del Derecho originario y será norma a la que se someterán el resto de normas comunitarias.

Aún así, el Tratado de Roma por el que se establece una Constitución para Europa dedica el artículo 95 al derecho a la protección de la salud: *“Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel elevado de protección de la salud humana”*.

No obstante, debemos señalar que al definir las políticas y acciones comunitarias en el ámbito de la salud, la Unión se centra de manera exclusiva en la salud pública, ámbito en el que tiene competencia para realizar una acción de apoyo, coordinación o complemento, y sobre el que la Comunidad Europea viene desarrollando una política efectiva desde el año 1992⁴⁸. Al contrario de lo que ocurre en el ámbito de la asistencia sanitaria pública donde apenas existen políticas o acciones comunitarias, y ello, porque la asistencia sanitaria es responsabilidad exclusiva de los Estados miembros. En este sentido, la determinación de los sujetos con derecho a la asistencia sanitaria, las prestaciones sanitarias, la organización y provisión de los servicios sanitarios, la financiación, etc., son cuestiones que deben abordar las legislaciones nacionales. Ello explica la ausencia de un Derecho derivado –reglamentos y directivas– que regule la asistencia sanitaria o establezca la armonización de legislaciones nacionales sobre la misma. Estamos, por tanto, todavía lejos de alcanzar una concepción integral de la sanidad –comprensiva tanto de la salud pública como de la asistencia sanitaria– a nivel comunitario.

⁴⁸ Con la puesta en marcha, con el Tratado de Maastricht de 1992, de ocho Programas de Salud Pública (que recogían actuaciones en materia de cáncer, SIDA, toxicomanía, promoción de la salud, vigilancia de la salud, enfermedades poco comunes, enfermedades relacionadas con la contaminación y hemoderivados) con el objeto de establecer un marco de acción que permitiera responder adecuadamente a las nuevas obligaciones derivadas del Tratado, las cuales hacían referencia a aspectos como la contribución a la consecución de un alto nivel de protección de la salud, el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, la prevención de las enfermedades y la adopción de medidas de fomento.

3.1 Libre circulación de pacientes en el espacio comunitario europeo

Aunque no exista a nivel comunitario una concreción jurídica del derecho a la asistencia sanitaria dentro de la protección del derecho a la salud, si que se ha realizado un desarrollo tangencial de la misma en la regulación comunitaria de la Seguridad Social de los trabajadores. En concreto, en el Reglamento (CE) 1408/71, de 14 de junio, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad –derogado por el Reglamento (CE) 883/2004, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de Seguridad Social–Éste se dictó con el objeto de eliminar los obstáculos para la libre circulación de trabajadores derivados de la existencia de una pluralidad de legislaciones nacionales en materia de Seguridad Social, cuya aplicación podría suponer la pérdida de derechos para los trabajadores que se desplazan, por motivos laborales, a otro Estado miembro. Para ello, se establecen una serie de disposiciones que, entre otras previsiones, regulan las distintas prestaciones de Seguridad Social, y por tanto, también regula la asistencia sanitaria en casos de enfermedad y maternidad. Además, con la introducción de la tarjeta sanitaria europea no sólo se ha reconocido el derecho sino que se ha intentando eliminar o simplificar los trámites y formalidades para hacerlo efectivo.

No cabe duda de que el fundamento de esta regulación es garantizar la libre circulación de personas, pero sólo, y esto es lo relevante a efectos sanitarios, durante una estancia temporal en otro Estado, ya sea por motivos laborales, turismo o estudios. No se ha reparado en que la libre circulación de los ciudadanos europeos no sólo consiste en viajes turísticos o laborales de corta duración, sino también en la movilidad no turística como es el derecho a residir en otro Estado, en cuyo caso, se exige, tal y como hemos expuesto, que los pensionistas demuestren que no van a producir ningún gasto para el sistema social de acogida. En el caso español se exige a los europeos jubilados que quieren disfrutar de una estancia superior a tres meses que trasladen sus derechos de asistencia sanitaria desde su país de origen a España.

La exigencia de estos requisitos supone una limitación a la libre circulación de los individuos económicamente no activos, fundamentalmente desde el punto de vista sanitario, pues al trasladar sus derechos de pensionista pierden todos los derechos sanitarios en el país de origen.

Todo ello es consecuencia de la importante contradicción jurídica que existe en materia de asistencia sanitaria a nivel comunitario, lo que produce

una serie de efectos jurídicos muy relevantes. Me estoy refiriendo a que al mismo tiempo que se establece que la acción comunitaria debe respetar plenamente las responsabilidades de los Estados miembros en la organización y provisión de los servicios sanitarios y la atención médica, excluyendo cualquier armonización de la legislación y normativas nacionales, se consagra la integración económica en un Mercado Único Europeo. Esto significa que es enormemente difícil separar la integración económica europea de las responsabilidades puramente nacionales en materia de sanidad, ya que el sistema sanitario también constituye una parte fundamental de la economía. Es imposible regular uno de ellos sin afectar al otro. Y es que la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales significa también el libre movimiento de profesionales sanitarios, de usuarios, de medicamentos, de tecnología, de servicios sanitarios, etc. De ahí, que la relación entre la Unión Europea y los sistemas sanitarios se esté convirtiendo en una cuestión cada vez más compleja.

Además, estamos asistiendo en los últimos años al reconocimiento jurisprudencial de una protección comunitaria de quienes se desplazan entre diversos Estados miembros para recibir atención médica en un país distinto al de su residencia. Es lo que se ha empezado a denominar “libre circulación de pacientes” o “turismo sanitario”. Para entender el alcance y las consecuencias de este nuevo concepto es preciso distinguir las distintas situaciones que podrían englobarse en la expresión libre circulación de pacientes. Y ello porque podemos encontrarnos con:

- a) Una persona que se desplaza a otro Estado miembro distinto del de su residencia para recibir asistencia sanitaria a cargo de sus propios recursos económicos. Esta situación responde a la libre prestación de servicios que incluye, además del desplazamiento de empresas y profesionales prestadores de servicios a países distintos de aquel en el que están establecidos, el desplazamiento de los usuarios o beneficiarios de los correspondientes servicios, entre los que se encuentra los servicios sanitarios.
- b) Una persona que se desplaza a otro Estado por motivos de trabajo; viaje de turismo; estudios; cuestiones personales o familiares, etc., y se produce una situación –por enfermedad o accidente– que requiere una atención médica inmediata. Estos supuestos están previstos por el Derecho Comunitario –Reglamento (CE) 1408/71, 14 de junio de 1971– y responden, más que a la libre circulación de pacientes, a la libre circulación de personas, pues el objeto del desplazamiento no es recibir asistencia sanitaria.
- c) Una persona que se desplaza a un Estado miembro distinto del de su residencia para recibir asistencia sanitaria como beneficiario del sis-

tema de asistencia sanitaria pública, es decir, con cargo a su sistema público de cobertura sanitaria (Sistema Nacional de Salud o Seguridad Social). Este es el supuesto tipo que responde al concepto de libre circulación de pacientes.

La libre circulación de pacientes así entendida afecta, sin duda, a la configuración del derecho a la asistencia sanitaria y supondría amparar dentro del mismo la financiación pública de la asistencia sanitaria prestada en otro país comunitario cuando el motivo del desplazamiento ha sido el deseo de superar las carencias o insuficiencias de los tratamientos accesibles en el Estado de residencia o para recibir una asistencia de mayor calidad o más rápida que la disponible en su país.

Esta afirmación, contraria a las previsiones del Tratado en materia sanitaria que establece la competencia exclusiva de los Estados miembros en la organización y provisión de sus servicios sanitarios, y por ende, en financiación pública, está adquiriendo mayor fuerza, en los últimos años, a raíz de una serie de pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que reconocen una protección comunitaria de quienes se desplazan entre diversos Estados miembros para recibir atención médica en un país distinto al de su residencia.

En efecto, la doctrina jurisprudencial favorable a la aplicación de la libre prestación de servicios a las regulaciones nacionales sobre la asistencia sanitaria deriva de dos sentencias: la Sentencia Kohll, de 28 de abril de 1998 y la Sentencia Smits y Peerbooms, de 12 de julio de 2001. En ellas, el Tribunal viene a establecer que aunque los Estados miembros sean los únicos competentes para organizar sus sistemas sanitarios, ello no significa que sus ordenaciones en materia de asistencia sanitaria pública no deban respetar el principio comunitario de libre prestación de servicios, pues el hecho de que un tratamiento médico sea financiado públicamente no elimina su carácter de actividad económica. Ahora bien, el que los sistemas sanitarios nacionales exijan una autorización previa para permitir la asistencia sanitaria en el extranjero no supone una restricción al principio de libre circulación de servicios siempre que se justifique por razones imperiosas de interés general –entiende el Tribunal que en la asistencia hospitalaria el interés general queda justificado por las necesidades de planificación sanitaria–. Además, para que un ciudadano europeo pueda recibir asistencia sanitaria en otro Estado miembro es preciso que tenga derecho a la prestación concreta en el Estado del que procede, es decir, que la misma esté en el catálogo de prestaciones de su sistema sanitario, y que tenga el carácter de prestación necesaria en el sentido de que

la autorización para someterse a tratamiento en otro Estado miembro sólo puede ser denegada cuando un tratamiento idéntico o que presenta el mismo grado de eficacia para el paciente pueda conseguirse en tiempo acudiendo a un centro o establecimiento del Estado en el que reside.

No cabe duda de que estos pronunciamientos jurisprudenciales establecen una nueva perspectiva de la incidencia directa de las libertades fundamentales comunitarias sobre los sistemas nacionales de provisión de asistencia sanitaria pública.

No obstante, a pesar de que los sistemas sanitarios nacionales cada vez están más interrelacionados a nivel comunitario, lo que supone para el ciudadano europeo un avance en materia de movilidad en términos de libre circulación de pacientes, sobre todo desde los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el reconocimiento de una protección comunitaria de quienes se desplazan entre diversos Estados miembros para recibir atención médica en un país distinto al de su residencia, no implica, por el momento, la necesidad de modificar los sistemas nacionales de asistencia sanitaria, tan sólo supone respetar las reglas de la libre circulación de personas, pues, a partir de dichas sentencias, la asistencia sanitaria se considera como un servicio a efectos del Derecho Comunitario.

Por tanto, podemos afirmar que la reciente doctrina jurisprudencial no afecta a la configuración de los sistemas sanitarios nacionales. No deducir esta conclusión de la misma supone un grave error que lleva a sostener afirmaciones tales como el reconocimiento de un sistema sanitario europeo. Entendemos que la diversidad de los modos de financiación y de organización sanitaria, característica fundamental de Europa, unida a la ausencia de un desarrollo significativo de la asistencia sanitaria que deben recibir los ciudadanos para hacer efectivo el derecho a la protección de la salud a nivel comunitario, sitúan todavía lejano el momento en el que podamos hablar de un sistema sanitario europeo único.

Además, impulsar la creación de un sistema sanitario europeo requiere de un amplio debate, en el que con la participación de todos los sujetos afectados –autoridades, responsables, profesionales y usuarios del sistema–, se adopte una posición común sobre algunas cuestiones que, a priori, encierran enormes dificultades. Entre ellas, sería primordial determinar el modelo sanitario aplicable y decantarse bien por un Sistema Nacional de Salud, o bien por un Sistema de Seguridad Social, con todas las reticencias que, sin duda, pro-

vocaría en los Estados miembros, además de las dificultades para su aplicación efectiva. Igualmente, sería fundamental delimitar el modelo de financiación –pública o privada–; la provisión –pública o privada–; el catálogo mínimo de prestaciones; el modelo de calidad asistencial; etc. Cuestiones que, como se puede imaginar, no presentan una solución factible a primera vista. En consecuencia, la coexistencia en estos momentos de diferentes ordenaciones nacionales sobre la asistencia sanitaria hace enormemente difícil poder hablar, en estos momentos, de un sistema sanitario europeo único y un catálogo europeo básico de prestaciones sanitarias.

No obstante, aunque la integración de los servicios sanitarios a escala europea no sea factible, no debemos perder de vista la realidad a la que nos enfrentamos: la total integración de los sistemas sanitarios nacionales en el Mercado Único Europeo, con todo lo que ello implica de reconocimiento y respeto de las libertades comunitarias fundamentales.

VI. REGISTROS SOCIALES

1. El acceso a los servicios sociales de los GIC en Andalucía

El reconocimiento del derecho de acceso a los servicios sociales a todas las personas que residan en un determinado municipio podemos afirmar que constituye la regla general en el reconocimiento de este derecho tanto por las leyes de las Comunidades Autónomas en la materia como por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Así, el art. 5 de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia establece:

“1. Son titulares de los derechos establecidos en la misma los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.*
- b) Para los menores de 3 años se estará a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera.*
- c) Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia.*

2. Las personas que, reuniendo los requisitos anteriores, carezca de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero,

*sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*⁴⁹, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen”.

Nuestra Comunidad Autónoma, por su parte, en materia de personas mayores, reconoce el derecho de acceso a las prestaciones y servicios previstos en la misma a los extranjeros con “*residencia*” en cualquier municipio de Andalucía (art. 2.1b) de la Ley 6/1999, de 7 de julio, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Andalucía). El Decreto 76/2001, de 13 de marzo, por el que se regula la concesión y uso de la Tarjeta Andalucía Junta Sesenta y Cinco, que permite a sus titulares acceder a las prestaciones y servicios que se establezcan al efecto en el ámbito de los servicios sociales, exige a los beneficiarios, además de tener 65 años de edad, el *empadronamiento* en cualquier municipio de Andalucía (art. 2).

En consecuencia, los GIC que se encuentran en Andalucía con carácter temporal (menos de tres meses), al no ser residentes, no tienen derecho de acceso a nuestro sistema de servicios sociales por no estar empadronados; mientras que el GIC residente, siempre que se encuentre empadronado, tiene derecho a disfrutar de todas las prestaciones sociales en igualdad de condiciones que un español. Por tanto, y a diferencia de lo que ocurre en el ámbito sanitario, en el que como hemos vistos, los GIC pueden acceder a los servicios y prestaciones sanitarias, por la vía de urgencia, sin necesidad de cumplir ninguna formalidad registral, pues la asistencia sanitaria se caracteriza por su universalidad formal, lo que implica que todos tienen derecho a ella sin necesidad de formalidad alguna, para el acceso a las prestaciones y servicios sociales, el GIC debe estar inscrito en el Padrón municipal del municipio en el que reside.

Las prestaciones y servicios que oferta el Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia, creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que no son otras que las que ya venían prestando los servicios sociales autonómicos pero que ahora quedan integrados en un dispositivo único –la red de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia–, se inspiran en una serie de principios básicos como son el carácter público de las prestaciones; la universalidad en el acceso; una atención integral e integrada;

⁴⁹ El art.14 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, por la que se regulan los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoce en cuanto a los servicios y prestaciones sociales, que los *extranjeros residentes* tienen derecho tanto a los servicios generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que los españoles.

la transversalidad de las políticas de atención; la colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios; la participación de la iniciativa privada y del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia; la cooperación interadministrativa; y la integración de las prestaciones en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados.

A pesar de ello, se trata de un sistema público al que tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad, con independencia del lugar del territorio español en el que se resida, sólo aquellas personas en situación de dependencia que sean titulares del derecho, es decir, aquellas que residan en el territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Esto también resulta aplicable a los GIC en Andalucía, pues la Ley 4/2000, de 11 de enero, recoge en su art. 14 que el acceso a los servicios y prestaciones sociales, tanto generales y básicos como específicos se hará en las mismas condiciones que los españoles. Por tanto, el requisito de la residencia –justificado en Andalucía con el empadronamiento– es el único que determina el acceso o no al sistema de servicios sociales.

Este requisito de la residencia en Andalucía durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, que deben cumplir los GIC para acceder al sistema de prestaciones sociales de la dependencia, puede plantear algún problema jurídico si atendemos a lo previsto en el artículo 48 de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, por la que se aprueba el Estatuto de los Andaluces en el mundo, en el que se establece que los andaluces retornados que cumplan con los requisitos exigidos, podrán acceder a las prestaciones educativas, sanitario–asistenciales y de asistencia social, sin necesidad de acreditar un período de residencia previa en Andalucía, siempre que:

- a) Hayan residido fuera de Andalucía durante un período, continuado e inmediatamente anterior al retorno, igual o mayor al de residencia previa exigido a los no emigrantes, en función de los programas que arbitren al efecto las diferentes Administraciones Públicas andaluzas.
- b) Hayan fijado su residencia en Andalucía tras el retorno.

En efecto, si al andaluz que ha residido fuera de Andalucía no se le exige la acreditación de la residencia durante cinco años para acceder a las presta-

ciones de dependencia, exigir dicho requisito al GIC podría vulnerar no sólo la libertad comunitaria de circulación y residencia, sino incluso lo previsto en la legislación de extranjería que impone que el acceso a los servicios y prestaciones sociales se realice en las mismas condiciones que los españoles.

2. La Atención a la Dependencia de los GIC en Andalucía

La protección de la situación de dependencia por parte del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se presta de acuerdo con los siguientes niveles:

1º) Un nivel de protección mínimo, establecido por la Administración General del Estado, destinado a garantizar un mínimo de protección para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado y nivel de su dependencia.

2º) Un nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los correspondientes convenios.

3º) Un nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

La Ley 39/2006 garantiza que las personas en situación de dependencia tendrán derecho, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios siguientes:

- A) Al Catálogo de servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia que se recoge en el art. 15 de la Ley⁵⁰.

⁵⁰ El Catálogo de servicios comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia:

- a) Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.
- b) Servicio de Teleasistencia.
- c) Servicio de Ayuda a domicilio:
 - (i) Atención de las necesidades del hogar.
 - (ii) Cuidados personales.
- d) Servicio de Centro de Día y de Noche:
 - (i) Centro de Día para mayores.
 - (ii) Centro de Día para menores de 65 años.
 - (iii) Centro de Día de atención especializada.
 - (iv) Centro de Noche.

- B) Prestaciones económicas de las siguientes modalidades:
- Prestación económica vinculada. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en su programa individual de atención, cuando no sea posible la atención mediante un servicio de los anteriores.
 - Prestación económica para cuidados familiares. El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su programa individual de atención. Esta prestación supone un apoyo directo a las familias que desean atender a sus mayores en el medio familiar.
 - Prestación económica de asistencia personal. Ésta tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia, menores de sesenta y años. Por tanto, queda fuera de nuestro objeto de estudio.
- C) Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal. Estas ayudas irán destinadas a apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria y a facilitar la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.

La situación de dependencia se clasifica en los siguientes grados:

- A) Grado I. Dependencia moderada: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día.
- B) Grado II. Dependencia severa: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere la presencia permanente de un cuidador.
- C) Grado III. Gran dependencia: Cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y por su pérdida total de autonomía mental o física, necesita la presencia indispensable y continúa de otra persona.

-
- e) Servicio de Atención Residencial:
- (i) Residencia de personas mayores en situación de dependencia.
 - (ii) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

Cada uno de estos grados de dependencia se divide en dos niveles, en función de la autonomía de la personas y de la intensidad del cuidado que requiere. El grado y nivel de dependencia de cada persona corresponde determinarlo a las Comunidades Autónomas mediante la aplicación del baremo que ha acordado el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia y que ha sido aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto 504/2007, de 20 de abril⁵¹. Ello es así porque las prestaciones y servicios se prestan desde las respectivas Comunidades Autónomas a través de la Red de Servicios Sociales autonómicas.

En cuanto a la financiación del Sistema, éste se financia públicamente por el Estado en el primer nivel de protección; por el Estado y las Comunidades Autónomas en el segundo nivel; y por las Comunidades Autónomas exclusivamente en el tercer nivel adicional de protección, sólo en función de tipo y coste del servicio y la capacidad económica del beneficiario, que se calcula sobre el conjunto de sus rentas y patrimonio.

En consecuencia, los servicios sociales aunque tengan carácter público, no son de financiación exclusivamente pública como ocurre en el ámbito sanitario, ni gozan del carácter de gratuidad. Es un sistema de financiación mixta –pública y privada– en el que además participa el usuario en el coste del servicio.

Ello podría explicar la ausencia de un sistema de compensación por los costes de los servicios sociales prestados a los ciudadanos europeos, pues al residir de manera efectiva en nuestro país y estar registrados en un Padrón Municipal tienen asegurado el derecho y disfrute de tales prestaciones. No obstante, debe señalarse que la jurisprudencia del TJCE ha interpretado que, aunque no se mencionen como rama aparte, ni se definan por la dificultad de llegar a una definición común aceptada por todos los Estados miembros, hay que considerar que las prestaciones de dependencia están incluidas en el campo de aplicación del Reglamento CEE 1408/71 –y actualmente también, del Reglamento CE 883/2004.

En este sentido, en la Sentencia de 5 de marzo de 1998, asunto C-160/96, M. Molenaar, el TJCE consagra, en relación con las prestaciones de dependencia, que son prestaciones, en especie o en metálico, que complementan las del seguro de enfermedad. Y que, por ello, las primeras se conceden confor-

⁵¹ Así se establece en el art. 27 de la Ley 39/2006.

me a la legislación de país en el que se reside; pero dado que las económicas son abonadas por la institución del país de aseguramiento o afiliación, que, en consecuencia, son exportables. Igualmente, en la Sentencia de 8 de marzo de 2001, en el asunto C-215/99, F. Jauch, el Tribunal consideró que la asignación de asistencia austríaca, abonable a las personas que residen en Austria para proporcionar ayuda y que puedan vivir de forma autónoma, a pesar de estar incluida en el Anexo II bis del Reglamento CEE 1408/71 (lo que la excluiría de la exportación) fue, no obstante, a juicio del TJCE, considerada una prestación de naturaleza idéntica a las prestaciones alemanas a que se refirió en la sentencia Molenaar y, como tal, estimó que era una prestación en metálico que completa las prestaciones del seguro de enfermedad con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas necesitadas de cuidados especiales. Añadiendo que, a tales efectos, es irrelevante que la asignación de asistencia sea o no de carácter contributivo. Y consideró que, a consecuencia de lo anterior y de su calificación con prestación en metálico de enfermedad, debería abonarse aunque el interesado no resida en Austria.

Esta jurisprudencia del TJCE se consolida con la Sentencia de 21 de febrero de 2006, asunto C-286/03, S. Hosse v. Land Salzburg, en la que el TJCE ha interpretado que *“una prestación podrá ser considerada una prestación de seguridad social en la medida en que se conceda a sus beneficiarios, al margen de cualquier apreciación individual y discrecional de las necesidades personales, en función de una situación legalmente definida y en la medida en que la prestación se refiera a alguno de los riesgos expresamente enumerados del art. 4.1 del Reglamento 1408/71”*. En concreto afirma que *“las prestaciones, concedidas de modo objetivo, en función de una situación legalmente definida con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas dependientes están fundamentalmente destinadas a completar las prestaciones del seguro de enfermedad y deben ser consideradas prestaciones de enfermedad”*.

Esta doctrina jurisprudencia pone de manifiesto la necesidad de regular los criterios para compensar los gastos a la red de servicios andaluces del sistema para la autonomía y atención a la dependencia prestadores de la asistencia –económica o en especie– a las personas dependientes, por el país de origen de los GIC. El establecimiento de un sistema de compensación de gastos de los servicios y prestaciones sociales entre los Estados, similar al que existe en el ámbito sanitario, a pesar de las disfunciones prácticas que presenta, es fundamental para evitar un problema aún mayor al que tendremos que hacer frente en un futuro próximo en caso contrario, pues ello supondrá un notable aumento del gasto público social.

VII. FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LOS SERVICIOS SANITARIOS Y SOCIALES

La atención socio-sanitaria a las personas dependientes es un factor clave en la cobertura de las necesidades que este colectivo de personas precisa. Para ello, resulta fundamental que las prestaciones sociales y sanitarias estén coordinadas.

Lo cierto es, sin embargo, que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, diferencia claramente la cobertura de los ámbitos social y sanitario. Así, cuando el art. 15 regula el catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, lo hace señalando que se establecen estos servicios, “*sin perjuicio de las prestaciones sociosanitarias que se regulan en la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud*”.

Efectivamente, la Ley de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud consagra en su art. 14 la atención sociosanitaria como una prestación sanitaria básica. Sin embargo, dicha afirmación legal carece de virtualidad práctica alguna, pues el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, a través de la cual se hacen efectivas las prestaciones sanitarias, no regulado la prestación sociosanitaria.

Por tanto, resulta fundamental para que el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia se convierta en un sistema público socio-sanitario capaz de ofrecer y prestar todos los servicios asistenciales y económicos necesarios para que las personas dependientes consigan mayores cotas de autonomía, que se diseñen los instrumentos y mecanismos para que la coordinación y cooperación entre los servicios sociales y sanitarios sea real y efectiva.

Logro éste que además facilitaría el sistema de compensación de los gastos por los servicios prestados a los GIC en Andalucía, pues no habría que establecer ningún sistema de compensación diferente al que ya existe en el ámbito sanitario. Así, cuando los GIC transfieran sus derechos de pensionista a nuestro país (a través del formulario E121), la cuota anual que pagan los países de origen a España cubriría no la asistencia sanitaria y farmacéutica como ocurre hasta el momento, sino los costes por la asistencia sociosanitaria que sus nacionales reciban de las instituciones públicas andaluzas.

VIII. Conclusiones

1. La legislación nacional sobre el Padrón municipal (Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local) está pensada para los ciudadanos españoles que residen en un municipio del territorio nacional, no para los GIC residentes en España, cuya movilidad al país de origen determinado tiempo al año es una realidad. Por ello, resulta fundamental adaptar la legislación nacional a las reglamentaciones de la Unión Europea.

2. Aunque los GIC residentes están obligados a inscribirse en el Padrón del municipio en el que residan, no existe consecuencia jurídica ante el incumplimiento de dicha obligación, lo que además se ve reforzado cuando en la práctica, para el acceso a algunos servicios y el ejercicio de algunos derechos no se exige por las autoridades públicas el certificado de empadronamiento.

Por ello, se debería exigir el empadronamiento para todo aquel ciudadano europeo o del Espacio Económico Europeo que resida en nuestro país más de tres meses, de conformidad con las previsiones del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. En él como hemos visto, se parte de una idea fundamental: la persona que viene a nuestro país en calidad de turista debe permanecer con carácter temporal durante un periodo que no puede ser superior a tres meses. Por tanto, toda estancia superior a tres meses otorga al ciudadano europeo, y por tanto al GIC, el carácter de residente en España.

Una posible propuesta para regular y adaptar lo previsto en el apartado anterior, podría ser la configuración del empadronamiento de oficio cuando el GIC acude a la Oficina de Extranjeros a inscribirse en el Registro Central de Extranjeros. Propuesta que entendemos sería muy fácil de llevar a cabo, a la vista del Real Decreto 523/2006, de 28 de abril, que suprime la exigencia de aportar el certificado de empadronamiento como documento probatorio del domicilio y la residencia, en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes. Como sabemos, ahora es la Administración pública la que tiene la carga no sólo de demostrar la veracidad del domicilio del ciudadano a través del Sistema de Verificación de Datos de Residencia, sino también la obligación de solicitar el certificado de empadronamiento al interesado o al Ayuntamiento del municipio correspondiente, si el domicilio no consta en el Sistema de Verificación de Datos de Residencia. Así, cuando la Oficina de Extran-

jeros antes de inscribir a la persona en el Registro Central de Extranjeros acuda a dicho Sistema para verificar los datos aportados sobre el domicilio, si el GIC no está empadronado, bastaría con una notificación al Ayuntamiento correspondiente, para que éste realice la inscripción de oficio en el Padrón municipal.

3. Existe descoordinación y falta de información entre las Administraciones Públicas con competencias sobre los registros públicos-administrativos. Creemos que deben establecerse los mecanismos precisos para garantizar una eficaz interrelación entre los poderes públicos, y ello, en aras de poder verificar que el GIC reside de facto en nuestro país, y es un ciudadano que efectivamente tiene derecho a acceder a los servicios y prestaciones que nuestro país ofrece.

4. A pesar del reconocimiento expreso del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de los derechos socio-sanitarios de las personas mayores residentes en Andalucía y de la trasposición a nuestro ordenamiento jurídico de las Directivas comunitarias sobre la libre circulación de los ciudadanos europeos, a través del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, lo cierto es que, en la práctica, existe una descoordinación entre el reconocimiento del derecho comunitario de libertad de residencia a los GIC y las formalidades registrales que deben cumplir para tener garantizado el derecho de acceso a las prestaciones socio-sanitarias en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

5. En materia sanitaria, porque la principal consecuencia del reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria en nuestro país en las mismas condiciones que los españoles a los GIC es la pérdida de cualquier derecho en materia sanitaria en su país de origen. Y es precisamente esa pérdida de derechos sanitarios en el país de origen lo que origina que muchos GIC residentes en España no cumplan con las formalidades administrativas exigidas. Ello implica que durante su residencia en España, y en concreto en nuestra Comunidad Autónoma, acceden a todos los recursos sanitarios que necesitan por vía de urgencia, pues como es sabido, las prestaciones vitales de emergencia se garantizan a todos los ciudadanos, sean éstos españoles o extranjeros, máxime cuando la asistencia sanitaria de urgencia incluye no sólo la atención de la urgencia de que se trate, sino todas las prestaciones necesarias hasta el alta del paciente.

Esta situación está provocando un desmesurado aumento del gasto sanitario en nuestra Comunidad Autónoma, pues los servicios sanitarios a los que acceden los GIC, al ser asistencia sanitaria de urgencia, no son compensados

ni por el país de origen –que no tiene constancia de su acceso a la sanidad española al no haber solicitado su nacional el formulario E-121–, ni por el propio usuario de los servicios sanitarios, al estar configurada nuestra sanidad como un derecho universal y financiado públicamente. En otras ocasiones, muchos GIC, aunque residentes en Andalucía, poseen la tarjeta sanitaria europea, lo que les permite acceder a los servicios sanitarios de forma ordinaria sin acudir por la vía de urgencias. Pero en este caso, el problema se produce por la mala gestión de la Administración pública sanitaria que no solicita la tarjeta sanitaria europea, y por tanto, no factura el gasto sanitario producido.

6. En materia social, para el acceso a las prestaciones de dependencia el legislador estatal y andaluz exige como requisito para el acceso a las mismas la acreditación de la residencia mediante el empadronamiento en un municipio. Por tanto, el GIC en Andalucía debe estar empadronado en algún municipio andaluz para tener derecho a las prestaciones de dependencia. Sin embargo, los problemas se plantean al no existir mecanismo alguno de compensación de los costes sociales por los países de origen.

7. Por todo lo anterior, resulta fundamental establecer los mecanismos necesarios para garantizar de manera efectiva la libre circulación de los ciudadanos europeos, y por ende de los GIC. Ello implica, de un lado, facilitar desde cada legislación nacional, al ser competencia exclusiva de los Estados, el acceso a los servicios socio-sanitarios que cada Estado proporciona a sus nacionales y, de otro lado, un refuerzo comunitario de la cooperación interestatal al objeto de la compensación de los gastos que ocasionen.

8. La principal iniciativa pública que debe llevarse a cabo al efecto es la dotar de eficacia jurídica la obligatoriedad de inscripción en los registros público-administrativos como legitimación del derecho de acceso a la asistencia socio-sanitaria. En este sentido, es preciso tomar conciencia de la importancia de exigir la tarjeta sanitaria europea a los GIC turistas, o la tarjeta sanitaria proporcionada por el INSS y que acredita el traspaso de los derechos de pensionista a los GIC residentes, cuando acceden a los servicios sanitarios. Pues de lo contrario, no podrán facturarse los gastos a su país de origen.

9. En cuanto a los problemas que se plantean en el sistema de reintegro de los gastos socio-sanitarios, debiera regularse la creación de un Fondo de cohesión socio-sanitaria a nivel europeo que se encargue de la gestión y distribución de la compensación entre Estados por los costes socio-sanitarios, pues parece que la tendencia de la última jurisprudencia del TJCE es entender que las prestaciones de dependencia, concedidas de modo objetivo, en

función de una situación legalmente definida con el fin de mejorar el estado de salud y las condiciones de vida de las personas dependientes, están fundamentalmente destinadas a completar las prestaciones del seguro de enfermedad y deben ser consideradas prestaciones de enfermedad. Y dicho sistema de compensación debería incluir, y esto es importante, la posibilidad de facturar al país de origen por la prestación a sus nacionales de servicios socio-sanitarios con independencia de que éstos consten o no en sus carteras básicas de salud. Y ello, porque entiendo muy difícil –dado el estado actual de la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros– el establecimiento de una cartera de servicios socio-sanitarios básicos común a toda la UE.

10. Aunque para que ello sea posible, debiera comenzarse por introducir desde los poderes públicos las medidas necesarias para conseguir una coordinación real entre los servicios sociales y sanitarios, pues sólo así podremos hablar del acceso de los GIC a una atención gerontológica integral.

BIBLIOGRAFÍA:

ABEL-SMITH, “El precio de los servicios sanitarios”, *Cuadernos de Salud Pública de la OMS*, núm. 17.

AGUADO I CUDOLÁ, V., “Hacia una nueva población municipal: el padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros”, *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 2003, págs. 195–240.

ALAMEDA CASTILLO, M.T., Régimen jurídico de las personas con discapacidad en España y en la Unión Europea. Granada: Comares, 2006.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., “El principio de igualdad y el derecho de asistencia sanitaria”, *Revista de Administración Sanitaria*, Vol. VI, núm. 22, 2002.

APARICIO TOVAR, J., La Seguridad Social y la protección de la salud. Ed. Civitas, Madrid, 1989.

BARCELÓN COBEDO, S.; QUINTERO LIMA, M. “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el sistema de protección social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2006. n. 60, p.13–33.

- BELTRÁN AGUIRRE, J.L. “Prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud: aspectos jurídicos”. *Revista de Derecho y Salud*, Vol. 2, núm. 2, julio–diciembre, 1994.
- BELTRÁN AGUIRRE, J.L. “Prestaciones sanitarias y autonomías territoriales: cuestiones en torno a la igualdad”. *Revista de Derecho y Salud*, Vol. 10, núm. 1, enero–junio, 2002.
- CASADO, D. “Expectativas de las personas mayores respecto a la Ley de dependencia”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2006, n. 60, p. 149–165.
- CASADO, D. “La protección social de la dependencia”. *Revista española del tercer sector*. 2006, n. 3, p. 1–227.
- DIZY MENÉDEZ, Dolores (ed.). Las personas mayores en situación de dependencia: propuesta de un modelo protector mixto y estimación del coste de aseguramiento en España. Madrid: Edad & Vida, 2006.
- ECHEZARRETA FERRER, M. El Lugar Europeo de Retiro. Indicadores de excelencia para administrar la gerontoinmigración de ciudadanos de la Unión Europea en municipios españoles. Editorial Comares, Granada, 2005.
- ELOLA SOMOZA, J., Política Sanitaria española, Ed. Díaz de Santos, 2001.
- ENGELS, Dietrich. “La situación del cuidado asistencial en Alemania en los ciudadanos mayores”. *Revista de servicios sociales y política social*. 2006, n. 74, p. 157–171.
- GARCÍA VALVERDE, M.D.; MALDONADO MOLINA, J.A. “*La protección de la tercera edad, su tratamiento en la Constitución europea*”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2005, n. 57, p. 455–469.
- GIL–ROBLES Y GIL–DELGADO, A. “Los derechos de los ciudadanos en el Sistema Sanitario”. *Revista Derecho y Salud*, 1994, julio–diciembre, 2(2).
- GÓMEZ MARTÍN, M. La libre prestación de servicios sanitarios en Europa. A propósito de las sentencias del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 2001. *Revista Derecho y Salud*, nº 10, 2002.

- HURTADO GONZÁLEZ, en “Derecho a la protección de la salud y derecho a la asistencia sanitaria de la Seguridad Social”, *Tribuna Social*, nº 78, 1997.
- IGLESIAS, P. “Sistema nacional de dependencia”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2006, n. 60, p. 87–92.
- LEÓN, M. “La atención a las personas en situación de dependencia en España: una aproximación crítica al Libro Blanco de la Dependencia”. *Panorama social*. 2005, n. 2, p. 34–44.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. Envejecimiento y dependencia, situación actual y retos de futuro. Barcelona: Caixa Catalunya, 2005.
- MENÉNDEZ REXACH, A., “El derecho a la asistencia sanitaria y el régimen de las prestaciones sanitarias públicas. *Revista de Derecho y Salud*, Vol. 11. Extraordinario XI Congreso Derecho y Salud, 2003.
- NAVARRO GARZÓN, M. “Atención a las situaciones de dependencia en Andalucía: una visión panorámica”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2006, n. 60, p. 93–105.
- ORTIZ DE ELGEA GOICOECHEA, P.J. “La asistencia sanitaria en la Unión Europea y la libre circulación de usuarios”. *Revista Derecho y Salud*, Vol. 11, Extraordinario XI Congreso Derecho y Salud, 2003.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M., “Los Derechos a la Seguridad Social y a la Salud en la Constitución”, en *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*, Estudios de Trabajo y Previsión, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.
- PEMÁN GAVÍN, J. “Las prestaciones sanitarias públicas: configuración actual y perspectivas de futuro”. *Revista de Administración Pública*, núm. 156, septiembre–diciembre, 2001.
- PFAU–EFFINGER, Birgit; GEISSLER, Birgit (eds.) Care and social integration in European societies. Bristol: Policy Press, 2005.
- PINAZO HERNANDIS, S.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. Gerontología: actualización, innovación y propuestas. Madrid: Pearson Educación, 2005.

- QUADRA-SALCEDO JANINI, T.; SUÁREZ CORUJO, B. “La garantía de los derechos sociales en la Constitución europea, la consagración de la dependencia como contingencia protegida por los sistemas de seguridad social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2005, n. 57, p. 471-502.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G.; RENES AYALA, V. (coords.). “La protección social de la dependencia en España”. *Documentación social*. 2006, n. 141, p. 3-171.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. “La protección social de las personas dependientes como desarrollo del Estado del bienestar en España”. *Panorama social*. 2005, n.2, p. 21-33.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, C. “Nuevas iniciativas en la provisión de cuidados a las personas mayores: el cheque asistencial de la Comunidad Autónoma de Galicia”. *Panorama social*. 2005, n. 2, p. 63-71.
- ROMÁN VACA, E., Asistencia sanitaria de la Seguridad Social, asistencia externa y reintegro de gastos médicos, Edersa, Madrid, 1998.
- SOLANES CORELLA, A., “El padrón municipal como mecanismo de inclusión de los extranjeros indocumentados”, Nuevas perspectivas del régimen local: estudios en homenaje al profesor José M^a Boquera Oliver / coord. por José María Baño León, Juan Climent Barberá, 2002, ISBN 84-8442-453-7, págs. 1033-1054.
- SOLER MARTÍN, M.J. (coord.). “La atención a las personas en situación de dependencia”. *Trabajo social hoy*. 2005, monográfico (2º semestre), p. 5-223.
- SUERO SALAMANCA, J.A. “Estudio sobre el padrón municipal de habitantes”, Actualidad Administrativa, ISSN 1130-9946, N° 15, 1999, págs. 417-435.
- TORRES PÉREZ, J.A. “Libro blanco para las personas en situación de dependencia”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 2006, n. 60, p. 47-56.
- TOWNSEND, Peter. “Policies for the aged in the 21st century: more «structured dependency» or the realisation of human rights?”. *Ageing and society*. 2006, v. 26, n. 2, p. 161-179.
- VIDA FERNÁNDEZ, J. Las carteras de servicios: concreción, racionalización y articulación del contenido de las prestaciones sanitarias. *Revista Derecho y Salud*, nº 13, 2005.

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de las Comunidades Europeas Año 2007 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

UE-3116 UE-3116 **Tratado de Lisboa** por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007
DOUE C 306, 17.12.2007, p. 1 y ss.

UE-3117 Reglamento (CE) nº 1248/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 2040/2000 relativo a la **disciplina presupuestaria**
DOUE L 282, 26.10.2007, p. 3

UE-3118 Reglamento (CE) nº 1525/2007 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 que aprueba el **Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas**
DOUE L 343, 27.12.2007, p. 9

UE-3119 Decisión nº 878/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2007, que modifica y prorroga la Decisión nº 804/2004/CE, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de acciones en el ámbito de la **protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules II)**
DOUE L 193, 25.07.2007, p. 18

UE-3120 Decisión 2007/497/CE del **Banco Central Europeo**, de 3 de julio de 2007, por la que se establece su **Reglamento de adquisiciones (BCE/2007/5)**
DOUE L 184, 14.07.2007, p. 34

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOCE, series L y C, durante el 3º y 4º trimestre de 2007.

UE-3121 Decisión nº 1530/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2007, relativa a la movilización del **Fondo de Solidaridad de la UE** de conformidad con el punto 26 del Acuerdo interinstitucional de 17 de mayo de 2006 entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera
DOUE L 337, 21.12.2007, p. 1

UE-3122 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la movilización del **Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización**, en aplicación del apartado 28 del Acuerdo interinstitucional, de 17 de mayo de 2006, entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera
DOUE L 294, 13.11.2007, p. 21

UE-3123 Reglamento (CE) nº 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2004/2003 relativo al **estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea**
DOUE L 343, 27.12.2007, p. 5

UE-3124 Decisión 2007/881/CE el Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por la que se modifica su **Reglamento interno**
DOUE L 346, 29.12.2007, p. 17

UE-3125 **Reglamento de Procedimiento del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea**, de 25 de julio de 2007
DOUE L 225, 29.08.2007, p. 1

UE-3126 Decisión 2007/623/CE de la Comisión, de 31 de agosto de 2007, por la que se crea el **Grupo de alto nivel de partes implicadas independientes sobre cargas administrativas**
DOUE L 253, 28.09.2007, p. 40

UE-3127 **Instrucciones al Secretario del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas**, de 5 de julio de 2007
Instrucciones prácticas a las partes
DOUE L 232, 4.09.2007, p. 1 y 7

UE-3128 **Instrucciones al Secretario del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea**, de 19 de septiembre de 2007
DOUE L 249, 25.09.2007, p. 3

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

UE-3129 Decisión 2007/668/CE del Consejo, de 25 de junio de 2007, relativa al ejercicio por la Comunidad Europea, con carácter transitorio, de derechos y obligaciones equivalentes a los inherentes a la condición de miembro en la **Organización Mundial de Aduanas**
DOUE L 274, 18.10.2007, p. 11

UE-3130 Reglamento (CE) nº 1024/2007 de la Comisión, de 3 de septiembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 409/2007 que sustituye los anexos I y II del Reglamento (CE) nº 673/2005 del Consejo, por el que se establecen **derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América**
DOUE L 231, 4.09.2007, p. 3

UE-3131 Reglamento (CE) nº 1172/2007 de la Comisión, de 5 de octubre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1891/2004, por el que se adoptan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1383/2003 del Consejo, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de **mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual** y a las **medidas que deben tomarse** respecto de las mercancías que vulneren esos derechos
DOUE L 261, 6.10.2007, p. 12

UE-3132 Reglamento (CE) nº 1298/2007 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 900/2007 al efecto de introducir una **distinción entre los terceros países y los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea que no forman parte del territorio aduanero de la Comunidad**
DOUE L 289, 7.11.2007, p. 3

UE-3133 Decisión 2007/648/CE del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, y la aplicación provisional del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 2006
Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 2006
Declaración de la Comunidad Europea de acuerdo con el artículo 36, apartado 3, del Convenio
DOUE L 262, 9.10.2007, p. 6, 8 y 26

UE-3134 Decisión 2007/739/CE del Consejo, de 22 de octubre de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos
Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos
 DOUE L 300, 17.11.2007, p. 51 y 52

UE-3135 Decisión 2007/855/CE del Consejo, de 15 de octubre de 2007, relativa a la firma y celebración del Acuerdo interino sobre comercio y asuntos comerciales entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Montenegro, por otra
Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre las Comunidades Europeas, por una parte, y la república de Montenegro, por otra
 DOUE L 345, 28.12.2007, p. 1 y 2

UE-3136 Reglamento (CE) nº 1226/2007 de la Comisión, de 17 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2368/2002 del Consejo por el que se aplica el **sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto**
 DOUE L 277, 20.10.2007, p. 7

UE-3137 Reglamento (CE) nº 1183/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, que modifica y actualiza el Reglamento (CE) nº 1334/2000 por el que se establece un régimen comunitario de **control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso**
 DOUE L 278, 22.10.2007, p. 1

UE-3138 Reglamento (CE) nº 1547/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, por el que se establece un período transitorio para **retirar a la República de Cabo Verde** de la lista de países beneficiarios del régimen especial para los países menos desarrollados, según lo establecido en el Reglamento (CE) nº 980/2005 del Consejo relativo a la aplicación de un **sistema de preferencias arancelarias generalizadas**
 DOUE L 337, 21.12.2007, p. 70

UE-3139 Reglamento (CE) nº 1523/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por el que se **prohíbe la comercialización y la importación** a la Comunidad, o exportación desde esta, **de pieles de perro y de gato y de productos que las contenga**
 DOUE L 343, 27.12.2007, p. 1

UE-3140 Reglamento (CE) nº 1528/2007 del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por el que se aplica el régimen previsto para las **mercancías originarias de determinados Estados pertenecientes al grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP)** en los acuerdos que establecen Acuerdos de Asociación Económica o conducen a su establecimiento
DOUE L 348, 31.12.2007, p. 1

III. AGRICULTURA

UE-3141 Decisión 2007/626/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2007, por la que **se denuncia**, en nombre de la Comunidad, el **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de la India sobre el azúcar de caña**
DOUE L 255, 29.09.2007, p. 37

UE-3142 Decisión 2007/627/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2007, por la que **se denuncian**, en nombre de la Comunidad, el **Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP incluido en el Convenio de Lomé ACP-CEE** y las correspondientes declaraciones anejas al citado Convenio, que se recogen en el Protocolo nº 3 adjunto al anexo V del Acuerdo de Asociación ACP-CE, con respecto a Barbados, Belice, la República del Congo, la República de Costa de Marfil, la República de las Islas Fiyi, la República Cooperativa de Guyana, Jamaica, la República de Kenia, la República de Madagascar, la República de Malawi, la República de Mauricio, la República de Mozambique, la Federación de San Cristóbal y Nieves, la República de Surinam, el Reino de Suazilandia, la República Unida de Tanzania, la República de Trinidad y Tobago, la República de Uganda, la República de Zambia y la República de Zimbabue
DOUE L 255, 29.09.2007, p. 38

UE-3143 Decisión 2007/658/CE del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo adicional entre la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein por el que se hace extensivo al Principado de Liechtenstein el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el comercio de productos agrícolas
Acuerdo adicional entre la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein por el que se hace extensivo al Principado de Liechtenstein el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el comercio de productos agrícolas
DOUE L 270, 13.10.2007, p. 5 y 6

UE-3144 Reglamento (CE) nº 782/2007 de la Comisión, de 3 de julio de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 634/2006 por el que se establece la **norma de comercialización aplicable a los repollos**
DOUE L 174, 4.07.2007, p. 7

UE-3145 Reglamento (CE) nº 791/2007 del Consejo, de 21 de mayo de 2007, por el que se establece un régimen de compensación de los costes adicionales que origina la **comercialización de determinados productos pesqueros de las regiones ultraperiféricas de las Azores, Madeira, las islas Canarias, la Guayana Francesa y la Reunión**
DOUE L 176, 6.07.2007, p. 1

UE-3146 Reglamento (CE) nº 800/2007 de la Comisión, de 6 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1859/82 relativo a la **selección de las explotaciones contables para el registro de las rentas en las explotaciones agrícolas**
DOUE L 179, 7.07.2007, p. 3

UE-3147 Reglamento (CE) nº 807/2007 de la Comisión, de 10 de julio de 2007, que modifica el anexo II del Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo sobre la **producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios**
DOUE L 181, 11.07.2007, p. 10

UE-3148 Reglamento (CE) nº 828/2007 de la Comisión, de 13 de julio de 2007, relativo a la autorización permanente y provisional de determinados **aditivos en la alimentación animal**
DOUE L 184, 14.07.2007, p. 12

UE-3149 Reglamento (CE) nº 873/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, que modifica y corrige el Reglamento (CE) nº 1913/2006 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del **régimen agromonetario del euro en el sector agrario**
DOUE L 193, 25.07.2007, p. 3

UE-3150 Reglamento (CE) nº 883/2007 de la Comisión, de 26 de julio de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 824/2000 por el que se establecen los procedimientos de **aceptación de los cereales por los organismos de intervención** y los métodos de análisis para la determinación de la calidad
DOUE L 195, 27.07.2007, p. 3

UE-3151 Reglamento (CE) nº 920/2007 de la Comisión, de 1 de agosto de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 930/2000 por el que se establecen disposiciones de aplicación referentes a la adecuación de las **denominaciones de las variedades de las especies de plantas agrícolas y especies hortícolas**
DOUE L 201, 2.08.2007, p. 3

UE-3152 Reglamento (CE) nº 939/2007 de la Comisión, de 7 de agosto de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 917/2004 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 797/2004 del Consejo relativo a las **medidas destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos de la apicultura**
DOUE L 207, 8.08.2007, p. 3

UE-3153 Reglamento (CE) nº 1550/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 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) nº 1782/2003 del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables **a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común** y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores
DOUE L 337, 21.12.2007, p. 79

UE-3154 Reglamento (CE) nº 1396/2007 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que corrige el Reglamento (CE) nº 1975/2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo, en lo que respecta a la aplicación de los **procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural**
DOUE L 311, 29.11.2007, p. 3

UE-3155 Reglamento (CE) nº 1107/2007 del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, que establece excepciones al Reglamento (CE) nº 1782/2003 por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los **regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común** y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores en lo que atañe a la retirada de tierras en 2008
DOUE L 253, 28.09.2007, p. 1

UE-3156 Reglamento (CE) nº 977/2007 de la Comisión, de 20 de agosto de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1555/96, por lo

que respecta a los volúmenes que activan la imposición de **derechos adicionales a las manzanas**

DOUE L 217, 22.08.2007, p. 9

UE-3157

Reglamento (CE) nº 993/2007 de la Comisión, de 27 de agosto de 2007, que modifica y corrige el Reglamento (CE) nº 1973/2004 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 222, 28.08.2007, p. 10

UE-3158

Reglamento (CE) nº 1001/2007 de la Comisión, de 29 de agosto de 2007, que modifica los Reglamentos (CE) nº 800/1999 y (CE) nº 2090/2002 en lo que respecta a los controles en el ámbito de las **restituciones por exportación de productos agrícolas**

DOUE L 226, 30.08.2007, p. 9

UE-3159

Reglamento (CE) nº 1032/2007 de la Comisión, de 6 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1669/2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1254/1999 del Consejo en lo relativo a los regímenes de compras de **intervención pública en el sector de la carne de vacuno**

DOUE L 234, 6.09.2007, p. 3

UE-3160

Reglamento (CE) nº 1042/2007 de la Comisión, de 21 agosto de 2007, por el que se establecen la forma y el contenido de la información contable que deberá presentarse a la Comisión con vistas a la liquidación de cuentas del **FEAGA y del FEADER**, así como con fines de seguimiento y elaboración de previsiones

DOUE L 239, 12.09.2007, p. 3

UE-3161

Reglamento (CE) nº 1233/2007 de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 885/2006 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 279, 23.10.2007, p.10

UE-3162 Reglamento (CE) nº 1305/2007 de la Comisión, de 7 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 883/2006 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 290, 8.11.2007, p. 17

UE-3163 Reglamento (CE) nº 1064/2007 de la Comisión, de 17 de septiembre de 2007, que modifica, en lo referente a la avilaminación, el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2377/90 del Consejo por el que se establece un procedimiento comunitario de fijación de los **límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal**

DOUE L 243, 18.09.2007, p. 3

UE-3164 Reglamento (CE) nº 1119/2007 de la Comisión, de 27 de septiembre de 2007, que establece excepciones al Reglamento (CE) nº 581/2004, por el que se abre una **licitación permanente relativa a las restituciones por exportación para determinados tipos de mantequilla**, y al Reglamento (CE) nº 582/2004, por el que se abre una **licitación permanente relativa a las restituciones por exportación para la leche desnatada en polvo**

DOUE L 253, 28.09.2007, p. 23

UE-3165 Reglamento (CE) nº 1127/2007 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CEE) nº 3149/92 por el que se establecen las disposiciones de aplicación para el suministro de **alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad**

DOUE L 255, 29.09.2007, p. 18

UE-3166 Reglamento (CE) nº 1152/2007 del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1255/1999 por el que se establece la **organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos**

DOUE L 258, 4.10.2007, p. 3

UE-3167 Reglamento (CE) nº 1153/2007 del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2597/97 por el que se establecen las normas complementarias de la **organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos** en lo que se refiere a la leche de consumo

DOUE L 258, 4.10.2007, p. 6

UE-3168 Reglamento (CE) nº 1324/2007 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2535/2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 294, 13.11.2007, p. 14

UE-3169 Reglamento (CE) nº 1171/2007 de la Comisión, de 5 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2771/1999, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1255/1999 del Consejo en lo que respecta a las **medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y la nata**
DOUE L 261, 6.10.2007, p. 11

UE-3170 Reglamento (CE) nº 1546/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1898/2005 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1255/1999 del Consejo en lo que respecta a las **medidas para la salida al mercado comunitario de la nata, la mantequilla y la mantequilla concentrada**
DOUE L 337, 21.12.2007, p. 68

UE-3171 Reglamento (CE) nº 1433/2007 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1623/2000 por el que se fijan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola**, en lo que respecta a los mecanismos de mercado
DOUE L 320, 6.12.2007, p. 18

UE-3172 Reglamento (CE) nº 1471/2007 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 753/2002 que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo en lo que respecta a la **designación, denominación, presentación y protección de determinados productos vitivinícolas**
DOUE L 329, 14.12.2007, p. 9

UE-3173 Reglamento (CE) nº 1211/2007 de la Comisión, de 17 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE)

nº 883/2001 por el que se establecen las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 1493/1999 del Consejo en lo que respecta a los **intercambios comerciales de productos del sector vitivinícola con terceros países**
DOUE L 274, 18.10.2007, p. 5

UE-3174 Reglamento (CE) nº 1300/2007 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1622/2000 que fija determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1493/1999, por el que se establece la **organización común del mercado vitivinícola**, e introduce un **código comunitario de prácticas y tratamientos enológicos**
DOUE L 289, 7.11.2007, p. 8

UE-3175 Reglamento (CE) nº 1182/2007 del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, por el que se establecen **disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas**, se modifican las Directivas 2001/112/CE y 2001/113/CE y los Reglamentos (CEE) nº 827/68, (CE) nº 2200/96, (CE) nº 2201/96, (CE) nº 2826/2000, (CE) nº 1782/2003 y (CE) nº 318/2006 y se deroga el Reglamento (CE) nº 2202/96
DOUE L 273, 17.10.2007, p. 1

UE-3176 Reglamento (CE) nº 1216/2007 de la Comisión, de 18 de octubre de 2007, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 509/2006 del Consejo sobre las **especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios**
DOUE L 275, 19.10.2007, p. 3

UE-3177 Reglamento (CE) nº 1236/2007 de la Comisión, de 22 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1974/2006 con vistas a la aplicación del Reglamento (CE) nº 378/2007 del Consejo sobre la **modulación facultativa**
DOUE L 280, 24.10.2007, p. 3

UE-3178 Reglamento (CE) nº 1242/2007 de la Comisión, de 24 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 793/2006 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 281, 25.10.2007, p. 5

UE-3179 Reglamento (CE) nº 1244/2007 de la Comisión, de 24 de octubre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2074/2005 en lo que respecta a las medidas de aplicación para **determinados productos de origen animal destinados al consumo humano** y se establecen normas específicas para los **controles oficiales de inspección de la carne**
DOUE L 281, 25.10.2007, p. 12

UE-3180 Reglamento (CE) nº 1260/2007 del Consejo, de 9 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 318/2006 por el que se establece la **organización común de mercados en el sector del azúcar**
DOUE L 283, 27.10.2007, p. 1

UE-3181 Reglamento (CE) nº 1261/2007 del Consejo, de 9 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 320/2006 por el que se establece un régimen temporal para la **reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad**
DOUE L 283, 27.10.2007, p. 8

UE-3182 Reglamento (CE) nº 1263/2007 de la Comisión, de 26 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 290/2007 en lo que atañe a las **necesidades de refinado** previstas en el artículo 29 del Reglamento (CE) nº 318/2006 del Consejo
DOUE L 283, 27.10.2007, p. 15

UE-3183 Reglamento (CE) nº 1266/2007 de la Comisión, de 26 de octubre de 2007, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2000/75/CE del Consejo en lo relativo al control, el seguimiento, la vigilancia y las restricciones al **traslado de determinados animales de especies sensibles a la fiebre catarral ovina**
DOUE L 283, 27.10.2007, p. 37

UE-3184 Reglamento (CE) nº 1267/2007 de la Comisión, de 26 de octubre de 2007, relativo a las condiciones específicas para la concesión de ayudas al **almacenamiento privado en el sector de la carne de porcino**
DOUE L 283, 27.10.2007, p. 53

UE-3185 Reglamento (CE) nº 1428/2007 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2007, que modifica el anexo VII del Reglamento (CE) nº 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se esta-

blecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas **encefalopatías espongiformes transmisibles**

DOUE L 317, 5.12.2007, p. 61

UE-3186

Reglamento (CE) nº 1278/2007 de la Comisión, de 29 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 318/2007 por el que se establecen **condiciones zoonosanitarias para la importación de determinadas aves en la Comunidad** y las correspondientes condiciones de cuarentena

DOUE L 284, 30.10.2007, p. 20

UE-3187

Reglamento (CE) nº 1299/2007 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2007, relativo al reconocimiento de las **agrupaciones de productores en el sector del lúpulo** (Versión codificada)

DOUE L 289, 7.11.2007, p. 4

UE-3188

Reglamento (CE) nº 1319/2007 de la Comisión, de 9 de noviembre de 2007, que modifica el anexo I del Reglamento (CEE) nº 2092/91 del Consejo en lo que atañe al uso de **alimentos para animales procedentes de parcelas en su primer año de conversión a la agricultura ecológica**

DOUE L 293, 10.11.2007, p. 3

UE-3189

Reglamento (CE) nº 1336/2007 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 557/2007 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1028/2006 del Consejo, sobre las **normas de comercialización de los huevos**

DOUE L 296, 15.11.2007, p. 3

UE-3190

Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se crea una **organización común de mercados agrícolas** y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (**Reglamento único para las OCM**)

DOUE L 296, 15.11.2007, p. 1

UE-3191

Reglamento (CE) nº 1359/2007 de la Comisión, de 21 de noviembre de 2007, por el que se establecen las condiciones de concesión de **restituciones especiales a la exportación para determinadas carnes de vacuno deshuesadas** (Versión codificada)

DOUE L 304, 22.11.2007, p. 21

UE-3192 Reglamento (CE) nº 1382/2007 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2007, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 774/94 del Consejo en lo que respecta al **régimen de importación de la carne de porcino**
DOUE L 309, 27.11.2007, p. 28

UE-3193 Reglamento (CE) nº 1474/2007 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1538/91 que establece las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 1906/90 del Consejo por el que se establecen **normas de comercialización aplicables a las aves de corral**
DOUE L 329, 14.12.2007, p. 14

UE-3194 Reglamento (CE) nº 1388/2007 de la Comisión, de 27 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 382/2005 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1786/2003 del Consejo sobre la **organización común de mercado de los forrajes desecados**
DOUE L 310, 28.11.2007, p. 3

UE-3195 Reglamento (CE) nº 1423/2007 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1291/2000 por el que se establecen disposiciones comunes de aplicación del **régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas**
DOUE L 317, 5.12.2007, p. 36

UE-3196 Reglamento (CE) nº 1437/2007 del Consejo, de 26 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1290/2005 sobre la **financiación de la política agrícola común**
DOUE L 322, 7.12.2007, p. 1

UE-3197 Reglamento (CE) nº 1454/2007 de la Comisión, de 10 de diciembre de 2007, por el que se establecen normas comunes relativas al establecimiento de un procedimiento de licitación con vistas a fijar las **restituciones por exportación para determinados productos agrícolas**
DOUE L 325, 11.12.2007, p 69

UE-3198 Reglamento (CE) nº 1496/2007 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1043/2005, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 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 333, 19.12.2007, p. 3

UE-3199

Reglamento (CE) nº 1498/2007 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2007, relativo a las disposiciones específicas de expedición de los **certificados de importación del azúcar y las mezclas de azúcar y cacao que acumulan el origen ACP/PTU o CE/PTU**

DOUE L 333, 19.12.2007, p. 6

UE-3200

Reglamento (CE) nº 1520/2007 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2007, relativo a la autorización permanente de determinados **aditivos en la alimentación animal**

DOUE L 335, 20.12.2007, p. 17

UE-3201

Reglamento (CE) nº 1522/2007 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 795/2004, que establece disposiciones de aplicación del **régimen de pago único** previsto en el Reglamento (CE) nº 1782/2003 del Consejo

DOUE L 335, 20.12.2007, p. 27

UE-3202

Reglamento (CE) nº 1535/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las **ayudas de minimis en el sector de la producción de productos agrícolas**

DOUE L 337, 21.12.2007, p. 35

UE-3203

Reglamento (CE) nº 1541/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, relativo a la prueba del cumplimiento de los **trámites aduaneros de importación de azúcar en un tercer país** prevista en el artículo 16 del Reglamento (CE) nº 800/1999

DOUE L 337, 21.12.2007, p. 54

UE-3204

Reglamento (CE) nº 1544/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2707/2000 que establece las modalidades de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 337, 21.12.2007, p. 64

UE-3205 Reglamento (CE) nº 1548/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1973/2004 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 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 337, 21.12.2007, p. 71

UE-3206 Reglamento (CE) nº 1580/2007 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007, por el que se establecen disposiciones de aplicación de los Reglamentos (CE) nº 2200/96, (CE) nº 2201/96 y (CE) nº 1182/2007 del Consejo en el **sector de las frutas y hortalizas**

DOUE L 350, 31.12.2007, p. 1

UE-3207 Directiva 2007/43/CE del Consejo, de 28 de junio de 2007, por la que se establecen las **disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne**

DOUE L 182, 12.07.2007, p. 19

UE-3208 Directiva 2007/48/CE de la Comisión, de 26 de julio de 2007, que modifica la Directiva 2003/90/CE, por la que se establecen disposiciones de aplicación a los fines del artículo 7 de la Directiva 2002/53/CE del Consejo con respecto a los caracteres que los exámenes deben analizar como mínimo y las **condiciones mínimas para examinar determinadas variedades de especies de plantas agrícolas**

DOUE L 195, 27.07.2007, p. 29

UE-3209 Directiva 2007/49/CE de la Comisión, de 26 de julio de 2007, que modifica la Directiva 2003/91/CE, por la que se establecen disposiciones de aplicación a los fines del artículo 7 de la Directiva 2002/55/CE del Consejo con respecto a los caracteres que los exámenes deben analizar como mínimo y las **condiciones mínimas para examinar determinadas variedades de especies de plantas hortícolas**

DOUE L 195, 27.07.2007, p. 33

UE-3210 Directiva 2007/61/CE del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, que modifica la Directiva 2001/114/CE relativa a determinados tipos de **leche conservada parcial o totalmente deshidratada destinados a la alimentación humana**

DOUE L 258, 4.10.2007, p. 27

UE-3211 Directiva 2007/62/CE de la Comisión, de 4 de octubre de 2007, que modifica algunos anexos de las Directivas 86/362/CEE y 90/642/CEE del Consejo por lo que se refiere a los **límites máximos de residuos** de bifenazato, petoxamida, pirimetanil y rimsulfurona
DOUE L 260, 5.10.2007, p. 4

UE-3212 Directiva 2007/73/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, que modifica determinados anexos de las Directivas 86/362/CEE y 90/642/CEE del Consejo por lo que respecta a los **contenidos máximos de residuos** de acetamiprid, atrazina, deltametrin, imazalil, indoxacabo, pendimetalina, pimetrozina, piraclostrobina, tiacloprid y trifloxistrobina
DOUE L 329, 14.12.2007, p. 40

UE-3213 Decisión 2007/556/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2007, por la que se modifica la Decisión 2006/415/CE relativa a determinadas **medidas de protección en relación con la gripe aviar altamente patógena** de subtipo H5N1 en aves de corral de la Comunidad *[notificada con el número C(2007) 3696]*
DOUE L 212, 14.08.2007, p. 10

UE-3214 Decisión 2007/592/CE de la Comisión, de 24 de agosto de 2007, por la que se modifica la Decisión 2006/656/CE en relación con la **lista de territorios desde los que se autoriza la importación a la Comunidad de peces tropicales ornamentales** *[notificada con el número C(2007) 3960]*
DOUE L 224, 29.08.2007, p. 5

UE-3215 Decisión 2007/780/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2007, por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE sobre la **equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en terceros países en cultivos productores de semillas y la equivalencia de las semillas producidas en terceros países**
DOUE L 314, 1.12.2007, p. 20

IV. PESCA

UE-3216 Reglamento (CE) nº 893/2007 del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativo a la celebración del Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra

DOUE L 205, 7.08.2007, p. 1 y 3

UE-3217

Reglamento (CE) n° 894/2007 del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativo a la celebración de un Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea

Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea

DOUE L 205, 7.08.2007, p. 35 y 36

UE-3218

Decisión 2007/532/CE del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea para el período del 1 de junio de 2006 al 31 de mayo de 2010

Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea para el período del 1 de junio de 2006 al 31 de mayo de 2010

DOUE L 205, 7.08.2007, p. 59 y 61

UE-3219

Reglamento (CE) n° 1446/2007 del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, sobre la celebración del **Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique**

DOUE L 331, 17.12.2007, p. 1

UE-3220

Decisión 2007/798/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique

DOUE L 331, 17.12.2007, p. 31, 33 y 35

UE-3221 Decisión 2007/797/CE del Consejo, de 15 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional de las modificaciones introducidas en el Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de Colaboración en el sector de la pesca entre la Comunidad Europea y la República de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2012

Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional de las modificaciones introducidas en el Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de Colaboración en el sector de la pesca entre la Comunidad Europea y la República de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2012

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Madagascar

DOUE L 331, 17.12.2007, p. 3, 5 y 7

UE-3222 Decisión 2007/854/CE del Consejo, de 4 de diciembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011

Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011

DOUE L 342, 27.12.2007, p. 1, 3 y 5

UE-3223 Reglamento (CE) nº 808/2007 de la Comisión, de 10 de julio de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de caballa** en las zonas CIEM VI, VII, VIIIa, VIIIb, VIIIc y VIId, en aguas de la CE de la zona Vb y en aguas internacionales de las zonas IIa, XII y XIV **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**

DOUE L 181, 11.07.2007, p. 12

UE-3224 Reglamento (CE) nº 809/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 894/97, (CE) nº 812/2004 y (CE) nº 2187/2005 en lo que se refiere a las **redes de enmalle de deriva**
DOUE L 182, 12.07.2007, p. 1

UE-3225 Reglamento (CE) nº 865/2007 del Consejo, de 10 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2371/2002, sobre la **conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común**
DOUE L 192, 24.07.2007, p. 1

UE-3226 Reglamento (CE) nº 875/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las **ayudas de minimis en el sector pesquero** y que modifica el Reglamento (CE) nº 1860/2004
DOUE L 193, 25.07.2007, p. 6

UE-3227 Reglamento (CE) nº 988/2007 de la Comisión, de 22 de agosto de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de bacalao en aguas noruegas** de las zonas CIEM I y II **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 219, 24.08.2007, p. 5

UE-3228 Reglamento (CE) nº 1029/2007 de la Comisión, de 4 de septiembre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de maruca azul** en las zonas CIEM VI y VII (aguas comunitarias y aguas no sujetas a la soberanía o jurisdicción de terceros países) **a los buques que enarbolan pabellón español**
DOUE L 234, 6.09.2007, p. 9

UE-3229 Reglamento (CE) nº 1030/2007 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de brótola** en aguas de las zonas CIEM V, VI y VII (aguas comunitarias y aguas no sujetas a la soberanía o jurisdicción de terceros países) **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 234, 6.09.2007, p. 11

UE-3230 Reglamento (CE) nº 1073/2007 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de atún rojo en el Océano Atlántico** al este del meridiano 45° O y en DOUE L 245, 20.09.2007, p. 3

UE-3231 Reglamento (CE) nº 1084/2007 de la Comisión, de 19 de septiembre de 2007, por el que **se prohíbe la pesca de gallineta nórdica en la zona NAFO 3M por parte de los buques que enarbolan pabellón de cualquiera de los Estados miembros excepto España**
DOUE L 245, 20.09.2007, p. 26

UE-3232 Reglamento (CE) nº 1098/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, por el que se establece un **plan plurianual para las poblaciones de bacalao del Mar Báltico** y para las pesquerías de estas poblaciones y por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2847/93 y se deroga el Reglamento (CE) nº 779/97
DOUE L 248, 22.09.2007, p. 1

UE-3233 Reglamento (CE) nº 1099/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 601/2004, por el que se establecen determinadas **medidas de control aplicables a las actividades pesqueras en la zona de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos**
DOUE L 248, 22.09.2007, p. 11

UE-3234 Reglamento (CE) nº 1100/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, por el que se establecen **medidas para la recuperación de la población de anguila europea**
DOUE L 248, 22.09.2007, p. 17

UE-3235 Reglamento (CE) nº 1148/2007 de la Comisión, de 2 de octubre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de alfonsinos** en las zonas CIEM I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII y XIV (aguas comunitarias y aguas no sujetas a la soberanía o jurisdicción de terceros países) **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 257, 3.10.2007, p. 11

UE-3236 Reglamento (CE) nº 1158/2007 de la Comisión, de 2 de octubre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de gallineta nórdica en la zona NAFO 3M por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 258, 4.10.2007, p. 17

UE-3237 Reglamento (CE) nº 1162/2007 de la Comisión, de 3 de octubre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de sable negro** en las zonas CIEM V, VI, VII y XII (aguas comunitarias y aguas no sujetas a la

soberanía o jurisdicción de terceros países) **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 258, 4.10.2007, p. 25

UE-3238 Reglamento (CE) nº 1170/2007 de la Comisión, de 5 de octubre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de bacaladilla** en aguas de la CE y aguas internacionales de las zonas CIEM I, II, III, IV, V, VI, VII, VIIIa, VIIIb, VIIIc, VIIIe, XII y XIV **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 261, 6.10.2007, p. 9

UE-3239 Reglamento (CE) nº 1181/2007 de la Comisión, de 9 de octubre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de bacalao** en las zonas CIEM I y II b **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 264, 10.10.2007, p. 9

UE-3240 Reglamento (CE) nº 1274/2007 de la Comisión, de 29 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2104/2004 por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 639/2004 del Consejo sobre la **gestión de las flotas pesqueras registradas en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad**
DOUE L 284, 30.10.2007, p. 6

UE-3241 Reglamento (CE) nº 1277/2007 de la Comisión, de 29 de octubre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1438/2003 por el que se establecen las normas de aplicación de la **política comunitaria de flotas pesqueras** definida en el capítulo III del Reglamento (CE) nº 2371/2002 del Consejo
DOUE L 284, 30.10.2007, p. 14

UE-3242 Reglamento (CE) nº 1288/2007 de la Comisión, de 31 de octubre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de eglefino** en aguas de la CE de las zonas CIEM Vb y VIa **por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 287, 1.11.2007, p. 6

UE-3243 Reglamento (CE) nº 1343/2007 del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1543/2000 por el que se establece un **marco comunitario de recopilación y gestión de los datos necesarios para el funcionamiento de la política pesquera común**
DOUE L 300, 17.11.2007, p. 24

UE-3244 Reglamento (CE) nº 1346/2007 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2007, por el que se **prohíbe la pesca de fletán negro en la zona NAFO 3LMNO por parte de los buques que enarbolan pabellón de España**
DOUE L 300, 17.11.2007, p. 30

UE-3245 Reglamento (CE) nº 1404/2007 del Consejo, de 26 de noviembre de 2007, por el que se establecen, para 2008, las **posibilidades de pesca y las condiciones asociadas aplicables en el Mar Báltico a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces**
DOUE L 312, 30.11.2007, p. 1

UE-3246 Reglamento (CE) nº 1386/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por el que se establecen **medidas de conservación y control aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste**
DOUE L 318, 5.12.2007, p. 1

UE-3247 Reglamento (CE) nº 1533/2007 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 2015/2006 y (CE) nº 41/2007 en lo que atañe a las **posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones de peces**
DOUE L 337, 21.12.2007, p. 21

UE-3248 Reglamento (CE) nº 1542/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, sobre **métodos de desembarque y pesaje del arenque, la caballa y el jurel**
DOUE L 337, 21.12.2007, p. 56

UE-3249 Reglamento (CE) nº 1559/2007 del Consejo, de 17 de diciembre de 2007, por el que se establece un **Plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo** y se modifica el Reglamento (CE) nº 520/2007
DOUE L 340, 22.12.2007, p. 8

UE-3250 Reglamento (CE) nº 1566/2007 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1966/2006 del Consejo, sobre el **registro y la transmisión electrónicos de las actividades pesqueras y sobre los medios de teledetección**
DOUE L 340, 22.12.2007, p. 46

UE-3251 Reglamento (CE) n° 1579/2007 del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por el que se establecen, para 2008, las **posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el Mar Negro**
DOUE L 346, 29.12.2007, p. 1

V. LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y POLÍTICA SOCIAL

UE-3252 Reglamento (CE) n° 1372/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 577/98 del Consejo, relativo a la organización de una **encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad**
DOUE L 315, 3.12.2007, p. 42

UE-3253 Reglamento (CE) n° 1430/2007 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2007, por el que se modifican los anexos II y III de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al **reconocimiento de cualificaciones profesionales**
DOUE L 320, 6.12.2007, p. 3

UE-3254 Decisión 2007/491/CE del Consejo, de 10 de julio de 2007, relativa a las **directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros**
DOUE L 183, 13.07.2007, p. 25

UE-3255 Recomendación 2007/C 164/01 del Consejo, de 31 de mayo de 2007, relativa a la **prevención de lesiones y la promoción de la seguridad**
DOUE C 164, 18.07.2007, p. 1

UE-3256 Conclusiones del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la importancia de las políticas favorables a la familia en Europa y el establecimiento de una **Alianza en favor de las Familias**
DOUE C 163, 17.07.2007, p. 1

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

UE-3257 Reglamento (CE) nº 1422/2007 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2007, por el que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a los **umbrales de aplicación en los procedimientos de adjudicación de contratos**
DOUE L 317, 5.12.2007, p. 34

UE-3258 Reglamento (CE) nº 1430/2007 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2007, por el que se modifican los anexos II y III de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al **reconocimiento de cualificaciones profesionales**
DOUE L 320, 6.12.2007, p. 3

UE-3259 Reglamento (CE) nº 1569/2007 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007, por el que se establece un mecanismo para la **determinación de la equivalencia de las normas de contabilidad aplicadas por emisores de valores de terceros países**, con arreglo a las Directivas 2003/71/CE y 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo
DOUE L 340, 22.12.2007, p. 66

UE-3260 Directiva 2007/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre el ejercicio de determinados **derechos de los accionistas de sociedades cotizadas**
DOUE L 184, 14.07.2007, p. 17

UE-3261 Directiva 2007/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 92/49/CEE del Consejo y las Directivas 2002/83/CE, 2004/39/CE, 2005/68/CE y 2006/48/CE en lo que atañe a las normas procedimentales y los criterios de evaluación aplicables en relación con la **evaluación cautelar de las adquisiciones y de los incrementos de participaciones en el sector financiero**
DOUE L 247, 21.09.2007, p. 1

UE-3262 Directiva 2007/63/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 78/855/CEE y 82/891/CEE del Consejo por lo que respecta al **requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión de sociedades anónimas**
DOUE L 300, 17.11.2007, p. 47

UE-3263 Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/552/CEE del Consejo sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al **ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva**
DOUE L 332, 18.12.2007, p. 27

UE-3264 Recomendación 2007/657/CE de la Comisión, de 11 de octubre de 2007, sobre la **red electrónica de mecanismos oficialmente designados para el almacenamiento central de la información** regulada a que se refiere la Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2007) 4607]
DOUE L 267, 12.10.2007, p. 16

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

UE-3265 Decisión 2007/470/CE del Consejo, de 30 de mayo de 2007, relativa a la firma y aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República Kirguisa sobre determinados aspectos de los servicios aéreos
Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República Kirguisa sobre determinados aspectos de los servicios aéreos
DOUE L 179, 7.07.2007, p. 38 y 39

UE-3266 Decisión 2007/799/CE del Consejo, de 12 de octubre de 2006, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad, del Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes en el ámbito de los transportes (Protocolo de transportes)
Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 en el ámbito de los transportes — Protocolo de transportes
DOUE L 323, 8.12.2007, p. 13 y 15

UE-3267 Decisión 2007/633/CE del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, relativa a la celebración del **Acuerdo entre la Comunidad Europea y Nueva Zelanda sobre determinados aspectos de los servicios aéreos**
DOUE L 256, 2.10.2007, p. 27

UE-3268 Reglamento (CE) n° 1490/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por el que se deroga el Reglamento (CEE) n° 954/79 del Consejo relativo a la **ratificación por los**

Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas relativo a un código de conducta para las conferencias marítimas, o a la adhesión de dichos Estados al Convenio

DOUE L 332, 18.12.2007, p. 1

UE-3269

Reglamento (CE) nº 1400/2007 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 474/2006 por el que se establece la **lista comunitaria de las compañías aéreas objeto de una prohibición de explotación en la Comunidad**

DOUE L 311, 29.11.2007, p. 12

UE-3270

Reglamento (CE) nº 1477/2007 de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 622/2003 por el que se establecen las **medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea**

DOUE L 329, 14.12.2007, p. 22

UE-3271

Reglamento (CE) nº 1265/2007 de la Comisión, de 26 de octubre de 2007, por el que se establecen prescripciones sobre la **separación entre los canales utilizados en la comunicación oral aeroterrestre en el cielo único europeo**

DOUE L 283, 27.10.2007, p. 25

UE-3272

Reglamento (CE) nº 1315/2007 de la Comisión, de 8 de noviembre de 2007, relativo a la **supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo** y por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2096/2005

DOUE L 291, 9.11.2007, p. 16

UE-3273

Reglamento (CE) nº 1321/2007 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007, por el que se establecen disposiciones de aplicación para la **integración en un depósito central de la información sobre sucesos de la aviación civil** intercambiada de conformidad con la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

DOUE L 294, 13.11.2007, p. 3

UE-3274

Reglamento (CE) nº 1330/2007 de la Comisión, de 24 de septiembre de 2007, por el que se establecen disposiciones de aplicación para la difusión a las partes interesadas de la **información sobre sucesos de la aviación civil** a la que se refiere el artículo 7, apartado 2, de la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

DOUE L 295, 14.11.2007, p. 7

UE-3275 Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los **servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera** y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo
DOUE L 315, 3.12.2007, p. 1

UE-3276 Reglamento (CE) nº 1371/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los **derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril**
DOUE L 315, 3.12.2007, p. 14

UE-3277 Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo, sobre el **desarrollo de los ferrocarriles comunitarios**, y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la **adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización**
DOUE L 315, 3.12.2007, p. 44

UE-3278 Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre la **certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad**
DOUE L 315, 3.12.2007, p. 51

UE-3279 Directiva 2007/71/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2007, por la que se modifica el anexo II de la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre **instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga**
DOUE L 329, 14.12.2007, p. 33

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

UE-3280 Reglamento (CE) nº 875/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las **ayudas de minimis en el sector pesquero** y que modifica el Reglamento (CE) nº 1860/2004
DOUE L 193, 25.07.2007, p. 6

UE-3281 Reglamento (CE) nº 925/2007 del Consejo, de 23 de julio de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 397/2004 por el que

se establece un **derecho antidumping definitivo** sobre las importaciones de ropa de cama de algodón originarias de Pakistán

DOUE L 202, 3.08.2007, p. 1

UE-3282

Reglamento (CE) nº 1028/2007 de la Comisión, de 5 de septiembre de 2007, por el que se abre una **investigación referente a la posible elusión de las medidas antidumping** impuestas por el Reglamento (CE) nº 1472/2006 del Consejo sobre las importaciones de determinado calzado con parte superior de cuero procedentes de la República Popular China mediante importaciones de determinado calzado con parte superior de cuero procedentes de la RAE de Macao, hayan sido o no declaradas originarias de la RAE de Macao, y por el que se someten dichas importaciones a registro

DOUE L 234, 6.09.2007, p. 3

UE-3283

Reglamento (CE) nº 1087/2007 del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1487/2005, por el que se establece un **derecho antidumping definitivo** y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de tejidos acabados de filamentos de poliéster originarios de la República Popular China

DOUE L 246, 21.09.2007, p. 1

UE-3284

Reglamento (CE) nº 1124/2007 del Consejo, de 28 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 367/2006 por el que se establece un **derecho compensatorio definitivo** sobre las importaciones de película de politereftalato de etileno (PET) originaria de la India

DOUE L 255, 29.09.2007, p. 1

UE-3285

Reglamento (CE) nº 1184/2007 del Consejo, de 9 de octubre de 2007, por el que se establece un **derecho antidumping definitivo** y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de peroxosulfatos (persulfatos) originarios de los Estados Unidos de América, la República Popular China y Taiwán

DOUE L 265, 11.10.2007, p. 1

UE-3286

Reglamento (CE) nº 1205/2007 del Consejo, de 15 de octubre de 2007, por el que se establece un **derecho antidumping definitivo** sobre las importaciones de lámparas fluorescentes compactas electrónicas integradas («CFL-i») originarias de la República Popular China tras una

reconsideración por expiración de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 384/96 y por el que se amplían las importaciones de los mismos productos procedentes de la República Socialista de Vietnam, de la República Islámica de Pakistán y de la República de Filipinas
DOUE L 272, 17.10.2007, p. 1

UE-3287 Reglamento (CE) nº 1279/2007 del Consejo, de 30 de octubre de 2007, por el que se establece un **derecho antidumping definitivo** sobre las importaciones de determinados cables de hierro o de acero originarios de la Federación de Rusia y se derogan las medidas antidumping sobre las importaciones de determinados cables de hierro o de acero originarios de Tailandia y Turquía
DOUE L 285, 31.10.2007, p. 1

UE-3288 Reglamento (CE) nº 1292/2007 del Consejo, de 30 de octubre de 2007, por el que se impone un **derecho antidumping definitivo** a las importaciones de películas de tereftalato de polietileno (PET) originarias de la India, tras una reconsideración por expiración de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 384/96, y se da por concluida una reconsideración provisional parcial de tales importaciones, de conformidad con el artículo 11, apartado 3, de dicho Reglamento
DOUE L 288, 6.11.2007, p. 1

UE-3289 Reglamento (CE) nº 1331/2007 del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, por el que se establece un **derecho antidumping definitivo** sobre las importaciones de diciandiamida originarias de la República Popular China
DOUE L 296, 15.11.2007, p. 1

UE-3290 Reglamento (CE) nº 1342/2007 del Consejo, de 22 de octubre de 2007, sobre la gestión de determinadas **restricciones aplicables a las importaciones de determinados productos siderúrgicos** de la Federación de Rusia
DOUE L 300, 17.11.2007, p. 1

UE-3291 Reglamento (CE) nº 1356/2007 del Consejo, de 19 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1425/2006 por el que se establece un **derecho antidumping definitivo** sobre las importaciones de determinadas bolsas y bolsitas de plástico originarias de la República Popular China y Tailandia, y se da por concluido el procedimiento relativo a las importaciones de determinadas bolsas y bolsitas de plástico originarias de Malasia
DOUE L 304, 22.11.2007, p. 5

UE-3292 Reglamento (CE) n° 1458/2007 del Consejo, de 10 de diciembre de 2007, por el que se establece un **derecho anti-dumping definitivo** sobre las importaciones de encendedores de bolsillo no recargables, de gas y piedra, originarios de la República Popular China y procedentes u originarios de Taiwán y sobre las importaciones de determinados encendedores de bolsillo recargables, de piedra, originarios de la República Popular China y procedentes u originarios de Taiwán
DOUE L 326, 12.12.2007, p. 1

UE-3293 Reglamento (CE) n° 1459/2007 del Consejo, de 10 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) n° 1858/2005 por el que se establece un **derecho antidumping definitivo** sobre las importaciones de cables de acero originarios, entre otros países, de Sudáfrica
DOUE L 326, 12.12.2007, p. 18

UE-3294 Decisión 2007/613/CE de la Comisión, de 10 de mayo de 2007, relativa a las **medidas C 1/06 (ex NN 103/05) concedidas por España en favor de Chupa Chups** [notificada con el número C(2007) 1710]
DOUE L 244, 19.09.2007, p. 20

UE-3295 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 152, 6.07.2007, p. 1

UE-3296 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 157, 10.07.2007, p. 8

UE-3297 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 172, 25.07.2007, p. 1

UE-3298 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 173, 26.07.2007, p. 1

UE-3299 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 206, 5.09.2007, p. 1

UE-3300 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 218, 18.09.2007, p. 1

UE-3301 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 238, 10.10.2007, p. 1

UE-3302 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 257, 30.10.2007, p. 1

UE-3303 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 262, 1.11.2007, p. 1

UE-3304 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 275, 16.11.2007, p. 2

UE-3305 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 282, 24.11.2007, p. 5

UE-3306 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 294, 6.12.2007, p. 1

UE-3307 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 296, 8.12.2007, p. 1

UE-3308 **Autorización de las ayudas estatales** en el marco de las disposiciones de los artículos 87 y 88 del Tratado CE — Casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones
DOUE C 308, 19.12.2007, p. 9

IX. FISCALIDAD

UE-3309 Directiva 2007/74/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, relativa a la franquicia del **impuesto sobre el valor añadido** y de los **impuestos especiales** de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros países
DOUE L 346, 29.12.2007, p. 6

UE-3310 Directiva 2007/75/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que se refiere a determinadas disposiciones temporales relativas a los tipos del **impuesto sobre el valor añadido**
DOUE L 346, 29.12.2007, p. 13

UE-3311 Decisión n° 1482/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se establece un **programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)** y por la que se deroga la Decisión n° 2235/2002/CE
DOUE L 330, 15.12.2007, p. 1

X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALES

UE-3312 Reglamento (CE) n° 835/2007 del Consejo, de 10 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 974/98 en lo que se refiere a la **introducción del euro en Chipre**
DOUE L 186, 18.07.2007, p. 1

UE-3313 Reglamento (CE) n° 1135/2007 del Consejo, de 10 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2866/98 en lo que se refiere al tipo de conversión al **euro con respecto a Chipre**
DOUE L 256, 2.10.2007, p. 2

UE-3314 Reglamento (CE) nº 836/2007 del Consejo, de 10 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 974/98 en lo que se refiere a la **introducción del euro en Malta**
DOUE L 186, 18.07.2007, p. 3

UE-3315 Reglamento (CE) nº 1134/2007 del Consejo, de 10 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2866/98 en lo que se refiere al tipo de conversión al **euro con respecto a Malta**
DOUE L 256, 2.10.2007, p. 1

UE-3316 Reglamento (CE) nº 873/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, que modifica y corrige el Reglamento (CE) nº 1913/2006 por el que se establecen las disposiciones de aplicación del **régimen agromonetario del euro en el sector agrario**
DOUE L 193, 25.07.2007, p. 3

UE-3317 Decisión 2007/503/CE del Consejo, de 10 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado, relativa a la **adopción por Chipre de la moneda única** el 1 de enero de 2008
DOUE L 186, 18.07.2007, p. 29

UE-3318 Decisión del Consejo, de 10 de julio de 2007, de conformidad con el artículo 122, apartado 2, del Tratado relativa a la **adopción por Malta de la moneda única** el 1 de enero de 2008
DOUE L 186, 18.07.2007, p. 32

UE-3319 Decisión 2007/601/CE del Banco Central Europeo, de 24 de julio de 2007, relativa a las condiciones de **TARGET2-ECB** (BCE/2007/7)
DOUE L 237, 8.09.2007, p. 71

UE-3320 Decisión 2007/850/CE del Banco Central Europeo, de 22 de noviembre de 2007, 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/2007/15)
DOUE L 333, 19.12.2007, p. 86

UE-3321 Orientación 2007/536/CE del Banco Central Europeo, de 20 de julio de 2007, por la que se modifica la Orientación BCE/2006/28 sobre la **gestión de los activos exteriores de reserva del Banco**

Central Europeo por los bancos centrales nacionales y la documentación jurídica requerida para las operaciones en dichos activos (*BCE/2007/6*)
DOUE L 196, 28.07.2007, p. 46

UE-3322 Orientación 2007/600/CE del Banco Central Europeo, de 26 de abril de 2007, sobre el **sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET2)** (*BCE/2007/2*)
DOUE L 237, 8.09.2007, p. 1

UE-3323 Orientación 2007/700/CE del Banco Central Europeo, de 20 de septiembre de 2007, por la que se modifican los anexos I y II de la Orientación BCE/2000/7 sobre los **instrumentos y procedimientos de la política monetaria del Eurosistema** (*BCE/2007/10*)
DOUE L 284, 30.10.2007, p. 34

UE-3324 Orientación 2007/771/CE del Banco Central Europeo, de 15 de noviembre de 2007, 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/2007/13*)
DOUE L 311, 29.11.2007, p. 47

UE-3325 Orientación 2007/772/CE del Banco Central Europeo, de 15 de noviembre de 2007, por la que se modifica la Orientación BCE/2005/5 sobre las **exigencias de información estadística del Banco Central Europeo** y los procedimientos de intercambio de información estadística en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, **en materia de estadísticas de las finanzas públicas** (*BCE/2007/14*)
DOUE L 311, 29.11.2007, p. 49

UE-3326 Orientación 2007/830/CE del Banco Central Europeo, de 1 de agosto de 2007, sobre las **estadísticas monetarias y de instituciones y mercados financieros** (refundición) (*BCE/2007/9*)
DOUE L 341, 27.12.2007, p. 1

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

UE-3327 Decisión 2007/451/CE del Consejo, de 30 de mayo de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad

Europea y el Gobierno de Ucrania sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Ucrania sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos

Protocolo A

DOUE L 178, 6.07.2007, p. 22, 24 y 34

UE-3328

Decisión 2007/502/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 25 de junio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y la aplicación provisional 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

Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra

Acta final

DOUE L 189, 20.07.2007, p. 24, 26 y 38

UE-3329

Decisión 2007/551/PESC/JAI del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007)

Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007)

DOUE L 204, 4.08.2007, p. 18

UE-3330

Reglamento (CE) nº 893/2007 del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativo a la celebración del Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra

DOUE L 205, 7.08.2007, p. 1 y 3

UE-3331

Reglamento (CE) nº 894/2007 del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativo a la celebración de un Acuerdo de Colaboración

en el sector pesquero entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea

Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea

DOUE L 205, 7.08.2007, p. 35 y 36

UE-3332

Decisión 2007/532/CE del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea para el período del 1 de junio de 2006 al 31 de mayo de 2010

Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea para el período del 1 de junio de 2006 al 31 de mayo de 2010

DOUE L 205, 7.08.2007, p. 59 y 61

UE-3333

Decisión 2007/585/CE del Consejo, de 10 de julio de 2007, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de cooperación científica y técnica entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel

Acuerdo de cooperación científica y técnica entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel

Acta Final

DOUE L 220, 25.08.2007, p. 3, 5 y 19

UE-3334

Decisión 2007/566/CE del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma y la aplicación provisional de un Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y de Rumanía en el Espacio Económico Europeo y cuatro Acuerdos conexos

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea e Islandia relativo a la aplicación provisional del Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo y la aplicación provisional de cuatro Acuerdos conexos

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Principado de Liechtenstein relativo a la aplicación provisional del Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo y la aplicación provisional de cuatro Acuerdos conexos

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Noruega relativo a la aplicación provisional del Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo y la aplicación provisional de cuatro Acuerdos conexos
Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo

Acta Final

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Noruega sobre un Programa de Cooperación para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en Bulgaria

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Noruega sobre un Programa de Cooperación para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en Rumanía

Protocolo adicional al Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea e Islandia consiguiente a la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea

Protocolo adicional al Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Noruega consiguiente a la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea

DOUE L 220, 25.08.2007, p. 1, 3, 7, 11, 15, 32, 46, 52, 58 y 62

UE-3335

Decisión 2007/614/Euratom del Consejo, de 30 de enero de 2007, sobre la celebración por la Comisión del Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de Japón para la ejecución conjunta de las actividades del planteamiento más amplio en el campo de la investigación sobre la energía de fusión

Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de Japón para la ejecución conjunta de las actividades del planteamiento más amplio en el campo de la investigación sobre la energía de fusión

DOUE L 246, 21.09.2007, p. 32 y 34

UE-3336

Decisión 2007/611/CE del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma y aplicación provisional de un Segundo Protocolo adicional al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea

Segundo Protocolo adicional al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea

DOUE L 251, 26.09.2007, p. 1 y 2

UE-3337 Decisión 2007/626/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2007, por la que **se denuncia, en nombre de la Comunidad, el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de la India sobre el azúcar de caña**
DOUE L 255, 29.09.2007, p. 37

UE-3338 Decisión 2007/627/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2007, por la que **se denuncian, en nombre de la Comunidad, el Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP incluido en el Convenio de Lomé ACP-CEE** y las correspondientes declaraciones anejas al citado Convenio, que se recogen en el Protocolo nº 3 adjunto al anexo V del Acuerdo de Asociación ACP-CE, con respecto a Barbados, Belice, la República del Congo, la República de Costa de Marfil, la República de las Islas Fiyi, la República Cooperativa de Guyana, Jamaica, la República de Kenia, la República de Madagascar, la República de Malawi, la República de Mauricio, la República de Mozambique, la Federación de San Cristóbal y Nieves, la República de Surinam, el Reino de Suazilandia, la República Unida de Tanzania, la República de Trinidad y Tobago, la República de Uganda, la República de Zambia y la República de Zimbabue
DOUE L 255, 29.09.2007, p. 38

UE-3339 Decisión 2007/787/CE del Consejo, de 29 de noviembre de 2007, relativa a la celebración de un **Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra, a fin de tener en cuenta la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea**
DOUE L 317, 5.12.2007, p. 75

UE-3340 Reglamento (CE) nº 1446/2007 del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, sobre la celebración del **Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique**
DOUE L 331, 17.12.2007, p. 1

UE-3341 Decisión 2007/798/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique

Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique

DOUE L 331, 17.12.2007, p. 31, 33 y 35

UE-3342

Decisión 2007/797/CE del Consejo, de 15 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional de las modificaciones introducidas en el Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de Colaboración en el sector de la pesca entre la Comunidad Europea y la República de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2012

Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional de las modificaciones introducidas en el Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera establecidas en el Acuerdo de Colaboración en el sector de la pesca entre la Comunidad Europea y la República de Madagascar sobre la pesca en aguas de Madagascar durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2012

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Madagascar

DOUE L 331, 17.12.2007, p. 3, 5 y 7

UE-3343

Decisión 2007/861/CE del Consejo, de 10 de diciembre de 2007, relativa a la firma y la aplicación provisional de un Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Belarús por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Belarús sobre comercio de productos textiles

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Belarús por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Belarús sobre comercio de productos textiles

DOUE L 337, 21.12.2007, p. 113 y 114

UE-3344

Decisión 2007/854/CE del Consejo, de 4 de diciembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo en forma de Canje de Notas sobre la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la

República de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011

Acuerdo en forma de Canje de Notas relativo a la aplicación provisional del Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011

Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011

DOUE L 342, 27.12.2007, p. 1, 3 y 5

UE-3345

Decisión 2007/855/CE del Consejo, de 15 de octubre de 2007, relativa a la firma y celebración del Acuerdo interino sobre comercio y asuntos comerciales entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Montenegro, por otra

Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre las Comunidades Europeas, por una parte, y la república de Montenegro, por otra

DOUE L 345, 28.12.2007, p. 1 y 2

UE-3346

Reglamento (CE) nº 951/2007 de la Comisión, de 9 de agosto de 2007, por el que se establecen las normas de aplicación de los **programas de cooperación transfronteriza** financiados en el marco del Reglamento (CE) nº 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

DOUE L 210, 10.08.2007, p. 10

UE-3347

Reglamento (CE) nº 1547/2007 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2007, por el que se establece un período transitorio para **retirar a la República de Cabo Verde de la lista de países beneficiarios** del régimen especial para los países menos desarrollados, según lo establecido en el Reglamento (CE) nº 980/2005 del Consejo relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas

DOUE L 337, 21.12.2007, p. 70

UE-3348

Decisión 2007/766/CE de la Comisión, de 14 de noviembre de 2007, por la que se establece la **lista de regiones y zonas que pueden recibir financiación del componente de cooperación transfronteriza del Instrumento de Ayuda Preadhesión** a efectos de la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros y los países beneficiarios durante el período 2007-2013

DOUE L 310, 28.11.2007, p. 15

UE-3349 Decisión 2007/460/CE nº 1/2007 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 25 de mayo de 2007, relativa a la reasignación de parte de la reserva de la dotación del **noveno Fondo Europeo de Desarrollo** para el desarrollo a largo plazo a la asignación para la cooperación intra-ACP de la dotación del noveno FED para la cooperación e integración regionales DOUE L 175, 5.07.2007, p. 31

UE-3350 Decisión 2007/462/CE nº 3/2007 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 25 de mayo de 2007, por la que se modifica la Decisión nº 3/2001 relativa a la **asignación de recursos a Somalia de los octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo** DOUE L 175, 5.07.2007, p. 36

UE-3351 Decisión 2007/461/CE nº 2/2007 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 25 de mayo de 2007, por la que se permiten contribuciones bilaterales adicionales que gestionará la Comisión en apoyo de los objetivos del **Fondo de Paz para África** DOUE L 175, 5.07.2007, p. 35

UE-3352 Decisión 2007/549/CE del Consejo, de 16 de julio de 2007, por la que se modifica el Acuerdo interno de 17 de julio de 2006 entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la **financiación de la ayuda comunitaria concedida con cargo al marco financiero plurianual para el período 2008–2013 de conformidad con el Acuerdo de Asociación ACP-CE** y a la asignación de ayuda financiera a los países y territorios de ultramar a los que se aplica la parte cuarta del Tratado CE DOUE L 202, 3.08.2007, p. 35

UE-3353 Decisión 2007/860/CE del Consejo, de 10 de diciembre de 2007, por la que se concede **ayuda macrofinanciera de la Comunidad al Líbano** DOUE L 337, 21.12.2007, p. 111

XII. ENERGÍA

UE-3354 Decisión 2007/513/Euratom del Consejo, de 10 de julio de 2007, por la que se aprueba la **adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a la Convención modificada sobre la protección física de los materiales nucleares y las instalaciones nucleares**

Declaración de la Comunidad Europea de la Energía Atómica con arreglo al artículo 18, apartado 4, y al artículo 17, apartado 3, de la CPFMN
DOUE L 190, 21.07.2007, p. 12 y 14

UE-3355 Decisión 2007/614/Euratom del Consejo, de 30 de enero de 2007, sobre la celebración por la Comisión del Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de Japón para la ejecución conjunta de las actividades del planteamiento más amplio en el campo de la investigación sobre la energía de fusión
Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de Japón para la ejecución conjunta de las actividades del planteamiento más amplio en el campo de la investigación sobre la energía de fusión
DOUE L 246, 21.09.2007, p. 32 y 34

UE-3356 Decisión 2007/530/Euratom de la Comisión, de 17 de julio de 2007, por la que se establece el **Grupo europeo de alto nivel sobre seguridad nuclear y gestión de los residuos radiactivos**
DOUE L 195, 27.07.2007, p. 44

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

UE-3357 Reglamento (CE) nº 877/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2246/2002, relativo a las tasas que se han de abonar a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos), a raíz de la **adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de la Haya relativo al registro internacional de dibujos y modelos industriales**
DOUE L 193, 25.07.2007, p. 16

UE-3358 Reglamento (CE) nº 884/2007 de la Comisión, de 26 de julio de 2007, relativo a las **medidas de emergencia para la suspensión del uso de E 128 Rojo 2G como colorante alimentario**
DOUE L 195, 27.07.2007, p. 8

UE-3359 Reglamento (CE) nº 832/2007 de la Comisión, de 16 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 197/2006 en lo relativo a **usos de antiguos alimentos** y a la extensión de la validez de las medidas transitorias relativas a dichos alimentos
DOUE L 185, 17.07.2007, p. 7

UE-3360 Reglamento (CE) nº 850/2007 de la Comisión, de 19 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 378/2005, sobre normas detalladas para la aplicación del Reglamento (CE) nº 1831/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere a los deberes y las tareas del **laboratorio comunitario de referencia en relación con las solicitudes de autorización de aditivos para alimentación animal**
DOUE L 188, 20.07.2007, p. 3

UE-3361 Reglamento (CE) nº 1126/2007 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1881/2006 por el que se fija el **contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios** por lo que se refiere a las toxinas de *Fusarium* en el maíz y los productos del maíz
DOUE L 255, 29.09.2007, p. 14

UE-3362 Reglamento (CE) nº 1238/2007 de la Comisión, de 23 de octubre de 2007, por el que se establecen disposiciones relativas a las **cualificaciones de los miembros de la Sala de Recurso de la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos**
DOUE L 280, 24.10.2007, p. 10

UE-3363 Reglamento (CE) nº 1422/2007 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2007, por el que se modifican las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que concierne a los **umbrales de aplicación en los procedimientos de adjudicación de contratos**
DOUE L 317, 5.12.2007, p. 34

UE-3364 Reglamento (CE) nº 1441/2007 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2073/2005 relativo a los **criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios**
DOUE L 322, 7.12.2007, p. 12

UE-3365 Reglamento (CE) nº 1394/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre **medicamentos de terapia avanzada** y por el que se modifican la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (CE) nº 726/2004
DOUE L 324, 10.12.2007, p. 121

UE-3366 Reglamento (CE) nº 1451/2007 de la Comisión, de 4 de diciembre de 2007, relativo a la segunda fase del programa de

trabajo de diez años contemplado en el artículo 16, apartado 2, de la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la **comercialización de biocidas**

DOUE L 325, 11.12.2007, p. 3

UE-3367

Reglamento (CE) nº 1569/2007 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007, por el que se establece un mecanismo para la **determinación de la equivalencia de las normas de contabilidad aplicadas por emisores de valores de terceros países**, con arreglo a las Directivas 2003/71/CE y 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

DOUE L 340, 22.12.2007, p. 66

UE-3368

Reglamento (CE) nº 1523/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por el que se **prohíbe la comercialización y la importación a la Comunidad, o exportación desde esta, de pieles de perro y de gato y de productos que las contenga**

DOUE L 343, 27.12.2007, p. 1

UE-3369

Directiva 2007/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre el ejercicio de determinados **derechos de los accionistas de sociedades cotizadas**

DOUE L 184, 14.07.2007, p. 17

UE-3370

Directiva 2007/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativa a la **retroadaptación de los retrovisores de los vehículos pesados de transporte de mercancías matriculados en la Comunidad**

DOUE L 184, 14.07.2007, p. 25

UE-3371

Directiva 2007/54/CE de la Comisión, de 29 de agosto de 2007, por la que se modifica la Directiva 76/768/CEE del Consejo, relativa a los **productos cosméticos**, a fin de adaptar sus anexos II y III al progreso técnico

DOUE L 226, 30.08.2007, p. 21

UE-3372

Directiva 2007/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se establecen **normas relativas a las cantidades nominales para productos preenvasados**, se derogan las Directivas 75/106/CEE y 80/232/CEE del Consejo y se modifica la Directiva 76/211/CEE del Consejo

DOUE L 247, 21.09.2007, p. 17

UE-3373 Directiva 2007/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 90/385/CEE del Consejo relativa a la **aproximación de las legislaciones** de los Estados miembros sobre los **productos sanitarios implantables activos**, la Directiva 93/42/CEE del Consejo relativa a los productos sanitarios y la Directiva 98/8/CE relativa a la comercialización de biocidas
DOUE L 247, 21.09.2007, p. 21

UE-3374 Directiva 2007/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se modifica la Directiva 76/769/CEE del Consejo en lo relativo a las **restricciones a la comercialización de determinados dispositivos de medición que contienen mercurio**
DOUE L 257, 3.10.2007, p. 13

UE-3375 Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de septiembre de 2007 por la que se crea un **marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques**, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos
DOUE L 263, 9.10.2007, p. 1

UE-3376 Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre **servicios de pago en el mercado interior**, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE
DOUE L 319, 5.12.2007, p. 1

UE-3377 Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se modifican las Directivas 89/665/CEE y 92/13/CEE del Consejo en lo que respecta a la **mejora de la eficacia de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos**
DOUE L 335, 20.12.2007, p. 31

UE-3378 Decisión 2007/717/CE de la Comisión, de 31 de octubre de 2007, por la que se crea un **Grupo de Expertos en facturación electrónica (e-facturación)**
DOUE L 289, 7.11.2007, p. 38

UE-3379 Decisión 2007/467/CE de la Comisión, de 28 de Junio de 2007, por la que se establece el **Grupo de Expertos en Identificación por Radiofrecuencia (RFID)**
DOUE L 176, 6.07.2007, p. 25

UE-3380 Decisión nº 1482/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por la que se establece un **programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)** y por la que se deroga la Decisión nº 2235/2002/CE
DOUE L 330, 15.12.2007, p. 1

UE-3381 Recomendación 2007/657/CE de la Comisión, de 11 de octubre de 2007, sobre la **red electrónica de mecanismos oficialmente designados para el almacenamiento central de la información** regulada a que se refiere la Directiva 2004/109/CE del Parlamento Europeo y del Consejo *[notificada con el número C(2007) 4607]*
DOUE L 267, 12.10.2007, p. 16

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

UE-3382 Reglamento (CE) nº 1255/2007 de la Comisión, de 25 de octubre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 874/2004 por el que se establecen normas de política de interés general relativas a la aplicación y a las funciones del **dominio de primer nivel «.eu»**, así como los principios en materia de registro
DOUE L 282, 26.10.2007, p. 16

UE-3383 Decisión 2007/804/CE de la Comisión, de 6 de diciembre de 2007, que modifica la Decisión 2002/627/CE, por la que se establece el **Grupo de entidades reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas**
DOUE L 323, 8.12.2007, p. 43

UE-3384 Recomendación 2007/879/CE de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, relativa a los **mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante** de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas *[notificada con el número C(2007) 5406]*
DOUE L 344, 28.12.2007, p. 65

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

UE-3385 Decisión 2007/648/CE del Consejo, de 26 de septiembre de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, y la aplicación provisional del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 2006

Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 2006

Declaración de la Comunidad Europea de acuerdo con el artículo 36, apartado 3, del Convenio

DOUE L 262, 9.10.2007, p. 6, 8 y 26

UE-3386 Reglamento (CE) nº 801/2007 de la Comisión, de 6 de julio de 2007, relativo a la **exportación, con fines de valorización, de determinados residuos** enumerados en los anexos III o IIIA del Reglamento (CE) nº 1013/2006 a determinados países a los que no es aplicable la Decisión de la OCDE sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos
DOUE L 179, 7.07.2007, p. 6

UE-3387 Reglamento (CE) nº 834/2007 del Consejo, de 28 de junio de 2007, sobre **producción y etiquetado de los productos ecológicos** y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 2092/91
DOUE L 189, 20.07.2007, p. 1

UE-3388 Reglamento (CE) nº 916/2007 de la Comisión, de 31 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2216/2004, relativo a un **sistema normalizado y garantizado de registros** de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo
DOUE L 200, 1.08.2007, p. 5

UE-3389 Reglamento (CE) nº 1037/2007 de la Comisión, de 29 de agosto de 2007, por el que se suspende la **introducción en la Comunidad de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres**
DOUE L 238, 11.09.2007, p. 3

UE-3390 Reglamento (CE) nº 1493/2007 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, por el que se establece, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, el **formato del informe que deben presentar los productores, importadores y exportadores de determinados gases fluorados de efecto invernadero**
DOUE L 332, 18.12.2007, p. 7

UE-3391 Reglamento (CE) nº 1494/2007 de la Comisión, de 17 de diciembre de 2007, por el que se establecen, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (CE) nº 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, la **forma de etiquetado y los requisitos adicionales de etiquetado de los productos y aparatos que contengan determinados gases fluorados de efecto invernadero**
DOUE L 332, 18.12.2007, p. 25

UE-3392 Reglamento (CE) nº 1497/2007 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2007, por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, **requisitos de control de fugas estándar para los sistemas fijos de protección contra incendios que contengan determinados gases fluorados de efecto invernadero**
DOUE L 333, 19.12.2007, p. 4

UE-3393 Reglamento (CE) nº 1516/2007 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2007, por el que se establecen, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 842/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, **requisitos de control de fugas estándar para los equipos fijos de refrigeración, aires acondicionado y bombas de calor que contengan determinados gases fluorados de efecto invernadero**
DOUE L 335, 20.12.2007, p. 10

UE-3394 Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la **evaluación y gestión de los riesgos de inundación**
DOUE L 288, 6.11.2007, p. 27

UE-3395 Decisión 2007/457/CE de la Comisión, de 21 de junio de 2007, por la que se modifican las Decisiones 2001/689/CE, 2002/739/CE, 2002/740/CE, 2002/741/CE y 2002/747/CE al objeto de prorrogar la vigencia de los **criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a determinados productos** [notificada con el número C(2007) 3128]
DOUE L 173, 3.07.2007, p. 29

UE-3396 Decisión 2007/506/CE de la Comisión, de 21 de junio de 2007, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la **etiqueta ecológica comunitaria a jabones, champús y acondicionadores de cabello** [notificada con el número C(2007) 3127]
DOUE L 186, 18.07.2007, p. 36

UE-3397 Decisión 2007/742/CE de la Comisión, de 9 de noviembre de 2007, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la **etiqueta ecológica** comunitaria a las bombas de calor accionadas eléctricamente o por gas o de absorción a gas *[notificada con el número C(2007) 5492]*
DOUE L 301, 20.11.2007, p. 14

UE-3398 Decisión 2007/589/CE de la Comisión, de 18 de julio de 2007, por la que se establecen directrices para el **seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero** de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo *[notificada con el número C(2007) 3416]*
DOUE L 229, 31.08.2007, p. 1

UE-3399 Decisión 2007/747/CE de la Comisión, de 19 de noviembre de 2007, sobre el reconocimiento de **procedimientos de certificación de conformidad** con el artículo 9 del Reglamento (CE) nº 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un **sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales** (EMAS), y por la que se deroga la Decisión 97/264/CE *[notificada con el número C(2007) 5291]*
DOUE L 303, 21.11.2007, p. 37

UE-3400 Decisión 2007/467/CE de la Comisión, de 28 de Junio de 2007, por la que se establece el **Grupo de Expertos en Identificación por Radiofrecuencia (RFID)**
DOUE L 176, 6.07.2007, p. 25

UE-3401 Decisión 2007/602/CE de la Comisión, de 5 de septiembre de 2007, por la que se constituye un **grupo de diálogo con las partes interesadas en los ámbitos de la salud pública y la protección de los consumidores**
DOUE L 234, 6.09.2007, p. 13

UE-3402 Resolución 2007/C 166/01 del Consejo, de 31 de mayo de 2007, sobre la **estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013**
DOUE C 166, 20.07.2007, p. 1

UE-3403 Reglamento (CE) nº 1441/2007 de la Comisión, de 5 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE)

nº 2073/2005 relativo a los **criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios**

DOUE L 322, 7.12.2007, p. 12

UE-3404

Reglamento (CE) nº 1576/2007 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 92/2005 por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que se refiere a los **métodos de eliminación o a la utilización de subproductos animales**

DOUE L 340, 22.12.2007, p. 89

UE-3405

Decisión 2007/741/CE de la Comisión, de 8 de noviembre de 2007, que modifica la Decisión 2007/102/CE por la que se adopta el plan de trabajo de 2007 para la aplicación del **programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003–2008)**, en el que se inscribe el plan de trabajo anual en materia de subvenciones

DOUE L 300, 17.11.2007, p. 73

UE-3406

Decisión nº 1350/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, por la que se establece el segundo **Programa de acción comunitaria en el ámbito de la salud (2008–2013)**

DOUE L 301, 20.11.2007, p. 3

UE-3407

Decisión 2007/779/CE, EURATOM del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un **Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición)**

DOUE L 314, 1.12.2007, p. 9

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y CULTURA, POLÍTICA DE LA JUVENTUD

UE-3408

Reglamento (CE) nº 833/2007 de la Comisión, de 16 de julio de 2007, por el que se pone fin al período transitorio previsto en el Reglamento (CE) nº 1172/98 del Consejo sobre la **relación estadística de los transportes de mercancías por carretera**

DOUE L 185, 17.07.2007, p. 9

UE-3409

Reglamento (CE) nº 847/2007 de la Comisión, de 18 de julio de 2007, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 808/2004

del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a **estadísticas comunitarias de la sociedad de la información**

DOUE L 187, 19.07.2007, p. 5

UE-3410

Reglamento (CE) nº 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, sobre las **estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional** y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 311/76 del Consejo relativo a la elaboración de estadísticas de trabajadores extranjeros

DOUE L 199, 31.07.2007, p. 23

UE-3411

Reglamento (CE) nº 958/2007 del Banco Central Europeo, de 27 de julio de 2007, relativo a las **estadísticas sobre activos y pasivos de fondos de inversión** (*BCE/2007/8*)

DOUE L 211, 11.08.2007, p. 8

UE-3412

Reglamento (CE) nº 963/2007 de la Comisión, de 14 de agosto de 2007, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE, Euratom) nº 58/97 del Consejo en relación con la concesión de **excepciones en las estadísticas estructurales de las empresas**

DOUE L 213, 15.08.2007, p. 7

UE-3413

Reglamento (CE) nº 973/2007 de la Comisión, de 20 de agosto de 2007, por el que se modifican determinados Reglamentos CE sobre **aspectos estadísticos específicos que aplican la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2**

DOUE L 216, 21.08.2007, p. 10

UE-3414

Reglamento (CE) nº 1000/2007 de la Comisión, de 29 de agosto de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 831/2002 por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 322/97 del Consejo sobre la **estadística comunitaria en lo relativo al acceso con fines científicos a datos confidenciales**

DOUE L 226, 30.08.2007, p. 7

UE-3415

Reglamento (CE) nº 1322/2007 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2007, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 458/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el **sistema europeo de estadísticas integradas de la protección social (Seepros)**, en lo que se refiere a los formatos adecuados para la transmisión, los resultados que deben transmitirse y los criterios de medición de la calidad del sistema central del Seepros y el módulo sobre los beneficiarios de las pensiones

DOUE L 294, 13.11.2007, p. 5

UE-3416 Reglamento (CE) nº 1392/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2223/96 del Consejo en lo relativo a la **transmisión de datos de las cuentas nacionales**
DOUE L 324, 10.12.2007, p. 1

UE-3417 Reglamento (CE) nº 1489/2007 del Banco Central Europeo, de 29 de noviembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2423/2001 (BCE/2001/13) relativo al **balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias** (BCE/2007/18)
DOUE L 330, 15.12.2007, p. 20

UE-3418 Reglamento (CE) nº 1445/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, por el que se establecen **reglas comunes para el suministro de información básica sobre las paridades de poder adquisitivo, y para su cálculo y difusión**
DOUE L 336, 20.12.2007, p. 1

UE-3419 Decisión nº 1578/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, relativa al **programa estadístico comunitario 2008–2012**
DOUE L 344, 28.12.2007, p. 15

UE-3420 Decisión 2007/745/CE del Consejo, de 28 de septiembre de 2007, relativa a la firma y aplicación provisional de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza en el ámbito audiovisual, por el que se establecen las condiciones para la participación de la Confederación Suiza en el programa comunitario MEDIA 2007, y de un Acta Final
Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza en el ámbito audiovisual, por el que se establecen las condiciones para la participación de la Confederación Suiza en el programa comunitario MEDIA 2007
Acta Final
DOUE L 303, 21.11.2007, p. 9, 11 y 20

UE-3421 Decisión del Consejo, de 16 de noviembre de 2007, sobre la manifestación «**Capital Europea de la Cultura**» para el año 2011
DOUE C 282, 24.11.2007, p. 15

UE-3422 Resolución 2007/C 287/01 del Consejo, de 16 de noviembre de 2007, relativa a una **Agenda Europea para la Cultura**
DOUE C 287, 29.11.2007, p.1

UE-3423 Resolución 2007/C 300/01 del Consejo, de 15 de noviembre de 2007, sobre **la educación y la formación como motor clave de la estrategia de Lisboa**
DOUE C 300, 12.12.2007, p. 1

UE-3424 Resolución 2007/C 314/01 del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de mayo de 2007 — **«Crear la igualdad de oportunidades para la plena participación de todos los jóvenes en la sociedad»**
DOUE C 314, 22.12.2007, p. 1

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL

UE-3425 Decisión 2007/502/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 25 de junio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y la aplicación provisional 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
Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra
Acta final
DOUE L 189, 20.07.2007, p. 24, 26 y 38

UE-3426 Decisión 2007/585/CE del Consejo, de 10 de julio de 2007, relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de cooperación científica y técnica entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel
Acuerdo de cooperación científica y técnica entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel
Acta Final
DOUE L 220, 25.08.2007, p. 3, 5 y 19

UE-3427 Decisión 2007/834/CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la **posición de las Comunidades en el Consejo de administración del Centro Internacional para la Ciencia y Tecnología acerca de la adhesión de la Confederación Suiza** al Acuerdo por el que se crea un Centro Internacional para la ciencia y la techno-

logía entre los Estados Unidos de América, Japón, la Federación de Rusia y, actuando como una Parte, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea
DOUE L 330, 15.12.2007, p. 29

UE-3428 Decisión 2007/678/CE de la Comisión, de 16 de octubre de 2007, que modifica la Decisión 2004/452/CE, por la que se establece una **lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales** [notificada con el número C(2007) 4672]
DOUE L 280, 24.10.2007, p. 22

UE-3429 Recomendación 2007/526/CE de la Comisión, de 18 de junio de 2007, sobre las **líneas directrices relativas al alojamiento y al cuidado de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos** [notificada con el número C(2007) 2525]
DOUE L 197, 30.07.2007, p. 1

UE-3430 Decisión 2007/768/CE del Consejo, de 19 de noviembre de 2007, sobre la aceptación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo por el que se modifica el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), hecho en Ginebra el 6 de diciembre de 2005
Protocolo por el que se enmienda el Acuerdo sobre los ADPIC
DOUE L 311, 29.11.2007, p. 35 y 37

UE-3431 Reglamento (CE) nº 868/2007 de la Comisión, de 23 de julio de 2007, por el que se inscribe una denominación en el **registro de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas** [Miel de Galicia o Mel de Galicia (IGP)]
DOUE L 192, 24.07.2007, p. 11

UE-3432 Reglamento (CE) nº 876/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2245/2002 de ejecución del Reglamento (CE) nº 6/2002 del Consejo sobre los dibujos y modelos comunitarios a raíz de la **adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de La Haya relativo al registro internacional de dibujos y modelos industriales**
DOUE L 193, 25.07.2007, p. 13

UE-3433 Reglamento (CE) nº 877/2007 de la Comisión, de 24 de julio de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2246/2002, rela-

tivo a las tasas que se han de abonar a la **Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos)**, a raíz de la adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de la Haya relativo al registro internacional de dibujos y modelos industriales

DOUE L 193, 25.07.2007, p. 16

UE-3434 Reglamento (CE) nº 1050/2007 de la Comisión, de 12 de septiembre de 2007, por el que se inscriben ciertas denominaciones en el **Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas** [Mejillón de Galicia o Mexillón de Galicia (DOP) — Café de Colombia (IGP) — Castagna Cuneo (IGP) — Asparago Bianco di Bassano (DOP)]

DOUE L 240, 13.09.2007, p. 7

UE-3435 Reglamento (CE) nº 1068/2007 de la Comisión, de 17 de septiembre de 2007, por el que se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de una denominación inscrita en el **Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas** [Queso Nata de Cantabria (DOP)]

DOUE L 243, 18.09.2007, p. 22

UE-3436 Reglamento (CE) nº 1157/2007 de la Comisión, de 3 de octubre de 2007, por el que se aprueba una modificación que no es de menor importancia del pliego de condiciones de una denominación inscrita en el **registro de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas** [Sierra Mágina (DOP)]

DOUE L 258, 4.10.2007, p. 15

UE-3437 Reglamento (CE) nº 1172/2007 de la Comisión, de 5 de octubre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1891/2004, por el que se adoptan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) nº 1383/2003 del Consejo, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de **mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual** y a las **medidas que deben tomarse** respecto de las mercancías que vulneren esos derechos

DOUE L 261, 6.10.2007, p. 12

UE-3438 Reglamento (CE) nº 1201/2007 de la Comisión, de 15 de octubre de 2007, por el que se inscribe una denominación en el **registro de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas** [Coliflor de Calahorra (IGP)]

DOUE L 271, 16.10.2007, p. 5

UE-3439 Reglamento (CE) nº 1485/2007 de la Comisión, de 14 de diciembre de 2007, por el que se inscriben ciertas denominaciones en el **Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas** [Carne de Bísaro Transmontano o Carne de Porco Transmontano (DOP), Szegedi szalámi o Szegedi téliszalámi (DOP), Pecorino di Filiano (DOP), **Cereza del Jerte (DOP)**, **Garbanzo de Fuentesauco (IGP)**, **Lenteja Pardina de Tierra de Campos (IGP)**, Δουκúμι Γεροσκίπυ (Loukoumi Geroskipou) (IGP), Skalický trdelník (IGP)]
DOUE L 330, 15.12.2007, p. 13

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

UE-3440 Decisión 2007/551/PESC/JAI del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, de un Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007)
Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007)
DOUE L 204, 4.08.2007, p. 18

UE-3441 Decisión nº 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por la que se establece, para el período 2007–2013, un **programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne III)** integrado en el programa general «Derechos fundamentales y justicia»
DOUE L 173, 3.07.2007, p. 19

UE-3442 Decisión nº 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007–2013 el **programa específico Justicia civil**, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia
DOUE L 257, 3.10.2007, p. 16

UE-3443 Decisión nº 1150/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el **programa específico Información y prevención en materia de drogas** como parte del programa general Derechos fundamentales y justicia
DOUE L 257, 3.10.2007, p. 23

UE-3444 **Informe anual del año 2006 del Defensor del Pueblo Europeo**,
DOUE C 262, 1.11.2007, p. 12

UE-3445 **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales**
DOUE C 303, 14.12.2007, p. 1 y 17

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

UE-3446 Decisión 2005/495/PESC del Consejo, de 11 de octubre de 2005, relativa a la celebración de un **Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y Brunéi, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas sobre la participación de dichos Estados en la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh — MOA)**
DOUE L 183, 13.07.2007, p. 51

UE-3447 Decisión 2007/665/PESC del Consejo, de 28 de septiembre de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán)
Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia, para la participación de la República de Croacia, en la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán)
DOUE L 270, 13.10.2007, p. 27 y 28

UE-3448 Decisión 2007/670/PESC del Consejo, de 1 de octubre de 2007, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán)
Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán)
DOUE L 274, 18.10.2007, p. 18

UE-3449 Reglamento (CE) nº 777/2007 de la Comisión, de 2 de julio de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 314/2004 del Consejo, relativo a la adopción de determinadas **medidas restrictivas respecto de Zimbabue**
DOUE L 173, 3.07.2007, p. 3

UE-3450 Reglamento (CE) nº 789/2007 de la Comisión, de 4 de julio de 2007, que modifica por undécima vez el Reglamento (CE) nº 1763/2004 por el que se imponen determinadas medidas restrictivas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del **Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**
DOUE L 175, 5.07.2007, p. 27

UE-3451 Reglamento (CE) nº 830/2007 del Consejo, de 16 de julio de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 817/2006 por el que se renuevan las **medidas restrictivas aplicables a Birmania/Myanmar**
DOUE L 185, 17.07.2007, p. 1

UE-3452 Reglamento (CE) nº 1462/2007 de la Comisión, de 11 de diciembre de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 872/2004 del Consejo relativo a la adopción de **medidas restrictivas adicionales contra Liberia**
DOUE L 326, 12.12.2007, p. 24

UE-3453 Reglamento (CE) nº 970/2007 de la Comisión, de 17 de agosto de 2007, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 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 215, 18.08.2007, p. 16

UE-3454 Reglamento (CE) nº 1096/2007 de la Comisión, de 20 de septiembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 1183/2005 del Consejo por el que se imponen **medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo**
DOUE L 246, 21.09.2007, p. 29

UE-3455 Reglamento (CE) nº 1377/2007 del Consejo, de 26 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE)

nº 889/2005 por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas respecto de la República Democrática del Congo**

DOUE L 309, 27.11.2007, p. 1

UE-3456

Reglamento (CE) nº 1389/2007 de la Comisión, de 26 de noviembre de 2007, por el que se modifica por octogésimo novena vez el Reglamento (CE) nº 881/2002 del Consejo por el que se imponen determinadas **medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes**

DOUE L 310, 28.11.2007, p. 6

UE-3457

Decisión 2007/521/PESC del Consejo, de 23 de julio de 2007, por la que se aplica la Posición Común 2004/293/PESC por la que se renuevan las medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del **Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**

DOUE L 192, 24.07.2007, p. 30

UE-3458

Decisión 2007/643/PESC del Consejo, de 18 de septiembre de 2007, relativa al reglamento financiero de la Agencia Europea de Defensa y a las normas sobre contratación pública y sobre contribuciones financieras con cargo al presupuesto operacional de la **Agencia Europea de Defensa**

DOUE L 269, 12.10.2007, p. 1

UE-3459

Decisión 2007/690/PESC del Consejo, de 22 de octubre de 2007, por la que se aplica la Acción Común 2005/557/PESC relativa a la **acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur**

DOUE L 282, 26.10.2007, p. 62

UE-3460

Decisión 2007/791/PESC del Consejo, de 4 de diciembre de 2007, por la que se ejecuta la Acción Común 2007/749/PESC relativa a la **Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina**

DOUE L 317, 5.12.2007, p. 83

UE-3461

Decisión 2007/808/PESC del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Decisión 2006/807/PESC sobre la **Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos**

DOUE L 323, 8.12.2007, p. 56

UE-3462 Decisión 2007/868/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por la que se aplica el artículo 2, apartado 3, del Reglamento (CE) nº 2580/2001 sobre **medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo** y se deroga la Decisión 2007/445/CE
DOUE L 340, 22.12.2007, p. 100

UE-3463 Acción Común 2007/468/PESC del Consejo, de 28 de junio de 2007, de apoyo a las actividades de la **Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE)** con objeto de reforzar sus capacidades de observación y verificación y en el marco de la ejecución de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva
DOUE L 176, 6.07.2007, p. 31

UE-3464 Acción Común 2007/484/PESC del Consejo, de 10 de julio de 2007, por la que se proroga la Acción Común 2006/439/PESC, 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 181, 11.07.2007, p. 14

UE-3465 Acción Común 2007/501/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2007, relativa a la cooperación con el **Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo** en el marco de la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo
DOUE L 185, 17.07.2007, p. 31

UE-3466 Acción Común 2007/517/PESC del Consejo, de 16 de julio de 2007, por la que se modifica y proroga la Acción Común 2006/623/PESC, relativa a la **creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo**, incluido el componente del Representante Especial de la Unión Europea (Equipo de Preparación MCI/REUE)
DOUE L 190, 21.07.2007, p. 38

UE-3467 Acción Común 2007/778/PESC del Consejo, de 29 de noviembre de 2007, por la que se modifica y se proroga la Acción Común 2006/304/PESC 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 312, 30.11.2007, p. 68

UE-3468 Acción Común 2007/528/PESC del Consejo, de 23 de julio de 2007, en apoyo de la **Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas de efectos indiscriminados**, en el marco de la Estrategia Europea de Seguridad
DOUE L 194, 26.07.2007, p. 11

UE-3469 Acción Común 2007/677/PESC del Consejo, de 15 de octubre de 2007, sobre la **Operación Militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana**
DOUE L 279, 23.10.2007, p.21

UE-3470 Acción Común 2007/720/PESC del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se modifica la Acción Común 2004/570/PESC sobre la **Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina**
DOUE L 291, 9.11.2007, p. 29

UE-3471 Acción Común 2007/749/PESC del Consejo, de 19 de noviembre de 2007, relativa a la **Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina (BA)**
DOUE L 303, 21.11.2007, p. 40

UE-3472 Acción Común 2007/733/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, por la que se modifica la Acción Común 2007/369/PESC sobre el establecimiento de la **Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán)**
DOUE L 295, 14.11.2007, p. 31

UE-3473 Acción Común 2007/744/PESC del Consejo, de 19 de noviembre de 2007, por la que se modifica y prorroga la Acción Común 2006/623/PESC relativa a la creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible **Oficina Civil Internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la Unión Europea (Equipo de Preparación OCI/REUE)**
DOUE L 301, 20.11.2007, p. 27

UE-3474 Acción Común 2007/753/PESC del Consejo, de 19 de noviembre de 2007, sobre el apoyo a las **actividades de supervisión y verificación del OIEA en la República Popular Democrática de Corea** en el marco de la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de armas de destrucción masiva
DOUE L 304, 22.11.2007, p. 38

UE-3475 Acción Común 2007/760/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, por la que se modifica y se prorroga la Acción 2005/190/PESC sobre la **Misión Integrada de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Iraq, EUJUST LEX**
DOUE L 305, 23.11.2007, p. 58

UE-3476 Acción Común 2007/806/PESC del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Acción Común 2005/797/PESC sobre la **Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos**
DOUE L 323, 8.12.2007, p. 50

UE-3477 Acción Común 2007/807/PESC del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, por la que se modifica la Acción Común 2005/889/PESC por la que se establece una **Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah)**
DOUE L 323, 8.12.2007, p. 53

UE-3478 Acción Común 2007/887/PESC del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por la que se deroga la Acción Común 2005/557/PESC relativa a la **acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a las misiones de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur y en Somalia**
DOUE L 346, 29.12.2007, p. 28

UE-3479 Posición Común 2007/469/PESC del Consejo, de 28 de junio de 2007, relativa a la Conferencia de Revisión de 2008 de la **Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ)**
DOUE L 176, 6.07.2007, p. 39

UE-3480 Posición Común 2007/635/PESC del Consejo, de 1 de octubre de 2007, por la que se prorroga la Posición Común 2004/694/PESC sobre otras medidas en apoyo de la aplicación efectiva del mandato del **Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)**
DOUE L 256, 2.10.2007, p. 30

UE-3481 Posición Común 2007/654/PESC del Consejo, de 9 de octubre de 2007, por la que se modifica la Posición Común 2005/440/PESC relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra la República Democrática del Congo**
DOUE L 264, 10.10.2007, p. 11

UE-3482 Posición Común 2007/705/PESC del Consejo, de 30 de octubre de 2007, relativa a la **acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos**
DOUE L 285, 31.10.2007, p. 54

UE-3483 Posición común 2007/734/PESC del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativa a la adopción de **medidas restrictivas contra Uzbekistán**
DOUE L 295, 14.11.2007, p. 34

UE-3484 Posición Común 2007/761/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, por la que se renuevan las **medidas restrictivas contra Costa de Marfil**
DOUE L 305, 23.11.2007, p. 61

UE-3485 Posición Común 2007/762/PESC del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la participación de la Unión Europea en la **Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO)**
DOUE L 305, 23.11.2007, p. 62

UE-3486 Posición Común 2007/750/PESC del Consejo, de 19 de noviembre de 2007, que modifica la Posición Común 2006/318/PESC por la que se renuevan las **medidas restrictivas contra Birmania/Myanmar**
DOUE L 307, 24.11.2007, p. 1

UE-3487 Posición Común 2007/871/PESC del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, 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 2007/448/PESC
DOUE L 340, 22.12.2007, p. 109

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

UE-3488 Decisión 2007/511/CE del Consejo, de 15 de febrero de 2007, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad, de un **Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega, sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea**
DOUE L 188, 20.07.2007, p. 15

UE-3489 Decisión 2007/512/CE del Consejo, de 15 de febrero de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad, y a la aplicación provisional del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea
Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea
DOUE L 188, 20.07.2007, p. 17 y 19

UE-3490 Decisión 2007/800/CE del Consejo, de 5 de junio de 2007, sobre la firma del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Turquía sobre la participación de la República de Turquía en los trabajos del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías
Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Turquía sobre la participación de la República de Turquía en los trabajos del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías
DOUE L 323, 8.12.2007, p. 23 y 24

UE-3491 Decisión 2007/839/CE del Consejo, de 29 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre readmisión de personas
Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la readmisión de personas
DOUE L 332, 18.12.2007, p. 46 y 48

UE-3492 Decisión 2007/840/CE del Consejo, de 29 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados
Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración
DOUE L 332, 18.12.2007, p. 66 y 68

UE-3493 Decisión 2007/817/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre readmisión de residentes ilegales
Intercambio de Cartas
Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre readmisión de residentes ilegales
DOUE L 334, 19.12.2007, p. 1, 3 y 7

UE-3494

Decisión 2007/824/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la facilitación de la expedición de visados

Canje de notas

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la facilitación de la expedición de visados

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 120, 121 y 125

UE-3495

Decisión 2007/818/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 25 y 26

UE-3496

Decisión 2007/823/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre la facilitación de la expedición de visados

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre la facilitación de la expedición de visados

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 108 y 109

UE-3497

Decisión 2007/819/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 45 y 46

UE-3498

Decisión 2007/820/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre readmisión de residentes ilegales

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre readmisión de residentes ilegales

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 65 y 66

UE-3499

Decisión 2007/822/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad

Europea y Bosnia y Herzegovina sobre la facilitación de la expedición de visados

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre la facilitación de la expedición de visados

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 96 y 97

UE-3500

Decisión 2007/821/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la facilitación de la expedición de visados

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la facilitación de la expedición de visados

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 84 y 85

UE-3501

Decisión del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre readmisión de residentes ilegales

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre readmisión de residentes ilegales

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 148 y 149

UE-3502

Decisión 2007/827/CE del Consejo, de 22 de noviembre de 2007, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre la facilitación de la expedición de visados

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre la facilitación de la expedición de visados

DOUE L 334, 19.12.2007, p. 168 y 169

UE-3503

Decisión 2007/712/CE del Consejo, de 15 de octubre de 2007, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad, del **Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil** Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil

DOUE L 339, 21.12.2007, p. 1 y 3

UE-3504

Decisión 2007/751/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, sobre la **adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio** establecido sobre la base del artículo K.3, apartado 2, letra c), del Tratado de la Unión Europea, **relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén impli-**

cados funcionarios de las Comunidades Europeas o funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea

DOUE L 304, 22.11.2007, p. 34

UE-3505

Decisión 2007/763/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, sobre la **adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio** celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, **relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea**

DOUE L 307, 24.11.2007, p. 18

UE-3506

Decisión 2007/764/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, sobre la **adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio** establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, **relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros**

DOUE L 307, 24.11.2007, p. 20

UE-3507

Decisión 2007/765/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, sobre la **adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio** establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, **sobre las decisiones de privación del derecho de conducir**

DOUE L 307, 24.11.2007, p. 22

UE-3508

Decisión 2007/856/CE del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, sobre la **adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía al Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, abierto a la firma en Roma el 19 de junio de 1980**

DOUE L 347, 29.12.2007, p. 1

UE-3509

Reglamento (CE) n° 861/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un **proceso europeo de escasa cuantía**

DOUE L 199, 31.07.2007, p. 1

UE-3510

Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un **mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras** y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados

DOUE L 199, 31.07.2007, p. 30

UE-3511 Reglamento (CE) nº 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, relativo a la **ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II»)**
DOUE L 199, 31.07.2007, p. 40

UE-3512 Reglamento (CE) nº 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la **notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil** («notificación y traslado de documentos») y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1348/2000 del Consejo
DOUE L 324, 10.12.2007, p. 79

UE-3513 Decisión 2007/470/CE del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa a la aplicación de las disposiciones del **acervo de Schengen** sobre el Sistema de Información de Schengen en la República Checa, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca
DOUE L 179, 7.07.2007, p. 46

UE-3514 Decisión 2007/801/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, relativa a la plena aplicación de las disposiciones del **acervo de Schengen** en la República Checa, la República de Estonia, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca
DOUE L 323, 8.12.2007, p. 34

UE-3515 Decisión 2007/473/CE del Consejo, de 25 de junio de 2007, relativa a la desclasificación de determinadas partes del **Manual Sirene adoptado por el Comité Ejecutivo establecido por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen** de 14 de junio de 1985
DOUE L 179, 7.07.2007, p. 52

UE-3516 Decisión 2007/533/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del **Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)**
DOUE L 205, 7.08.2007, p. 63

UE-3517 Decisión 2007/543/CE del Consejo, de 23 de julio de 2007, relativa a la **adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol)**
DOUE L 200, 1.08.2007, p. 47

UE-3518 Decisión 2007/599/CE de la Comisión, de 27 de agosto de 2007, por la que se aplica la Decisión nº 574/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la adopción de las **directrices estratégicas para el período 2007–2013** [notificada con el número C(2007) 3925]
DOUE L 233, 5.09.2007, p. 3

UE-3519 Decisión nº 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007–2013 el **programa específico Justicia civil**, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia
DOUE L 257, 3.10.2007, p. 16

UE-3520 Decisión nº 1150/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007–2013 el **programa específico Información y prevención en materia de drogas** como parte del programa general Derechos fundamentales y justicia
DOUE L 257, 3.10.2007, p. 23

UE-3521 Decisión 2007/673/CE del Consejo, de 15 de octubre de 2007, que modifica el Acto del Consejo por el que se aprueban las **normas aplicables a los ficheros de análisis de Europol**
DOUE L 277, 20.10.2007, p. 23

UE-3522 Decisión 2007/675/CE de la Comisión, de 17 de octubre de 2007, por la que se crea el **Grupo de expertos en la trata de seres humanos**
DOUE L 277, 20.10.2007, p. 29

UE-3523 Decisión 2007/815/CE de la Comisión, de 29 de noviembre de 2007, por la que se aplica la Decisión nº 573/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la adopción de las **orientaciones estratégicas para el período 2008–2013** [notificada con el número C(2007) 5738] (**Fondo europeo para los Refugiados**)
DOUE L 326, 12.12.2007, p. 29

UE-3524 Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del **seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito**
DOUE L 332, 18.12.2007, p. 103

UE-3525 Decisión 2007/866/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, por la que se modifica la parte 1 de la **Red de Consulta de Schengen (Pliego de condiciones)**
DOUE L 340, 22.12.2007, p. 92

UE-3526 Recomendación 2007/562/CE del Consejo, de 12 de junio de 2007, respecto del **intercambio de información sobre los secuestros perpetrados por terroristas**
DOUE L 214, 17.08.2007, p. 9

UE-3527 Recomendación 2007/C 314/02 del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre un **Manual para las autoridades de policía y seguridad relativo a la cooperación en grandes acontecimientos de dimensión internacional**
DOUE C 314, 22.12.2007, p. 4

Legislación del Estado (*)

Segundo Trimestre 2008

I. DEPORTE

EST-31 Real Decreto 748/2008, de 9 de mayo. Se regula la Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.
BOE núm. 120, de 17 mayo 2008.

II. ECONOMÍA

EST-32 Real Decreto-Ley 2/2008, de 21 de abril. De medidas de impulso a la actividad económica.
BOE núm. 97, de 22 abril 2008.

III. GANADERÍA

EST-33 Real Decreto 821/2008, de 16 de mayo. Se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de higiene de los piensos y se establece el registro general de establecimientos en el sector de la alimentación animal.
BOE núm. 127, de 26 mayo 2008.

IV. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

EST-34 Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril. De declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.
BOE núm. 93, de 17 abril 2008.

(*) Sección preparada por Antonio JIMÉNEZ BLANCO. Comprende disposiciones generales publicadas en el BOE durante el 2º trimestre de 2008.

V. JUEGO

EST-35 Resolución de 18 de junio de 2008, de Loterías y Apuestas del Estado. Por la que se regula la validación, a través de Internet, de los concursos de pronósticos en sus diversas modalidades.
BOE núm. 151, de 23 junio 2008.

VI. MEDIO AMBIENTE

EST-36 Real Decreto-Ley 3/2008, de 21 de abril. De medidas excepcionales y urgentes para garantizar el abastecimiento de poblaciones afectadas por la sequía en la provincia de Barcelona.
BOE núm. 97, de 22 abril 2008.

EST-37 Real Decreto 822/2008, de 16 de mayo. Se crea la Oficina del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.
BOE núm. 153, de 25 junio 2008.

VII. PESCA

EST-38 Real Decreto 410/2008, de 28 de marzo. Se modifica el Real Decreto 176/2003, de 14 de febrero, por el se regula el ejercicio de las funciones de control e inspección de las actividades de pesca marítima.
BOE núm. 86, de 9 abril 2008.

EST-39 Real Decreto 747/2008, de 9 de mayo. Se establece el Reglamento del régimen sancionador en materia de pesca marítima.
BOE núm. 129, de 28 mayo 2008.

VIII. SANIDAD

EST-40 Real Decreto 823/2008, de 16 de mayo. Se establecen los márgenes, deducciones y descuentos correspondientes a la distribución y dispensación de medicamentos de uso humano.
BOE núm. 131, de 30 mayo 2008.

IX. TELECOMUNICACIONES

EST-41 Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo. Se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico.
BOE núm. 138, de 7 junio 2008.

X. URBANISMO

EST-42 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Se aprueba el texto refundido de la ley de suelo.
BOE núm. 154, de 26 junio 2008.

Disposiciones generales de las Comunidades Autónomas (*)

I. AGUA

ARA-1 Ley 9/2007, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Aragón).

Modifica la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón.

BOE núm. 46, de 22 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 154, de 31 de diciembre.

II. CÁMARAS AGRARIAS

PV-1 Ley 13/2007, de 27 de diciembre (Presidencia del País Vasco).
Extinción de las Cámaras Agrarias.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 6, de 9 de enero.

III. COLEGIOS PROFESIONALES

GAL-1 Ley 15/2007, de 13 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).

Creación del Colegio Oficial de Ingenieras e Ingenieros Químicos de Galicia.

BOE núm. 40, de 15 de febrero.

Diario Oficial de Galicia núm. 247, de 24 de diciembre.

ARA-2 Ley 5/2007, de 17 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Aragón).

Creación del Colegio Profesional de Dietistas–Nutricionistas de Aragón.

BOE núm. 43, de 19 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 154, de 31 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 2008 (I-III).

ARA-3 Ley 6/2007, de 17 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Aragón).

Creación del Colegio Profesional de Ortopédicos de Aragón.

BOE núm. 43, de 19 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 154, de 31 de diciembre.

BAL-1 Ley 1/2008, de 22 de febrero (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears).

Creación del Colegio Profesional de Licenciados y Doctores en Ciencias Ambientales de las Illes Balears.

BOE núm. 76, de 28 de marzo.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 30, de 1 de marzo.

IV. CONSEJOS CONSULTIVOS

MAD-1 Ley 6/2007, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

BOE núm. 54, de 3 de marzo.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 309, de 28 de diciembre.

V. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

CAT-1 Ley 14/2007, de 5 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Instituto Catalán Internacional por la Paz.

BOE núm. 14, de 16 de enero.

Diario Oficial de Cataluña núm. 5030, de 17 de diciembre.

PV-2 Ley 14/2007, de 28 de diciembre (Presidencia del País Vasco).

Carta de justicia y solidaridad con los países empobrecidos.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 6, de 9 de enero.

VI. DEFENSOR DEL PUEBLO

NAV-1 Ley Foral 3/2008, de 21 de febrero (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modifica el artículo 2 de la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra.

BOE núm. 65, de 15 de marzo.

Boletín Oficial de Navarra núm. 29, de 3 de marzo.

VII. ELECTRICIDAD

MAD-2 Ley 4/2007, de 13 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Modifica la Ley 2/2007, de 27 de marzo, por la que se regula la garantía del suministro eléctrico en la Comunidad de Madrid, adaptándola a la Ley estatal 17/2007, de 4 de julio.

BOE núm. 52, de 29 de febrero.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 309, de 28 de diciembre.

VIII. MEDIACIÓN FAMILIAR

PV-3 Ley 1/2008, de 8 de febrero (Presidencia del País Vasco).
Mediación familiar.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 34, de 18 de febrero.

IX. MEDICAMENTOS

VAL-1 Ley 13/2007, de 22 de noviembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Medicamentos veterinarios.

BOE núm. 2, de 2 de enero.

Diario Oficial de la Comunidad valenciana núm. 5.651, de 30 de noviembre.

X. MEDIDAS TRIBUTARIAS, ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

CAS-1 Ley 9/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla y León).

Medidas financieras.

BOE núm. 16, de 18 de enero.

Boletín Oficial de Castilla y León núm. 251, de 28 de diciembre.

VAL-2 Ley 14/2007, de 26 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización.
BOE núm. 22, de 25 de enero.

Diario Oficial de la Comunidad valenciana núm. 5.669, de 28 de diciembre.

DRG-1 Ley 7/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).

Medidas Fiscales y de Contenido Financiero.

BOE núm. 39, de 14 de febrero.

Boletín Oficial de Cantabria núm. 252, de 31 de diciembre.

ARA-4 Ley 8/2007, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Aragón).

Medidas Tributarias.

BOE núm. 46, de 22 de febrero.

Boletín Oficial de Aragón núm. 154, de 31 de diciembre.

NAV-2 Ley Foral 2/2008, de 24 de enero (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).

Modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias.

BOE núm. 49, de 26 de febrero.

Boletín Oficial de Navarra núm. 12, de 26 de enero.

CAT-2 Ley 17/2007, de 21 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Medidas Fiscales y Financieras.

BOE núm. 50, de 27 de febrero.

Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 5038, de 31 de diciembre.

MAD-3 Ley 7/2007, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).

Medidas Fiscales y Administrativas.

BOE núm. 54, de 3 de marzo.

Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 309, de 28 de diciembre.

BAL-2 Ley 6/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears).

Medidas tributarias y económico-administrativas.

BOE núm. 75, de 27 de marzo.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 196, de 29 de diciembre.

XI. MEDIOS AUDIOVISUALES

AST-1

Ley 4/2007, de 9 de noviembre (Presidencia del Principado de Asturias).

Deroga la Ley del Principado de Asturias 5/1983, de 4 de agosto, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en el Principado de Asturias.

BOE núm. 25, de 29 de enero.

Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 275, de 26 de noviembre.

XII. PRESUPUESTOS

RIO-1

Ley 5/2007, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja).

Presupuestos Generales para 2008.

BOE núm. 16, de 18 de enero.

Boletín Oficial de La Rioja núm. 171, de 27 de diciembre.

BAL-3

Ley 5/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears).

Presupuestos Generales para 2008.

BOE núm. 18, de 21 de enero.

Boletín Oficial de las Illes Balears núm. 196, de 29 de diciembre.

CAN-1

Ley 14/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Canarias).

Presupuestos Generales para 2008.

BOE núm. 22, de 25 de enero.

Boletín Oficial de Canarias núm. 259, de 31 de diciembre.

VAL-3

Ley 15/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Generalitat valenciana).

Presupuestos Generales para 2008.

BOE núm. 24, de 28 de enero.

Diario Oficial de la Comunidad valenciana núm. 5.670, de 31 de diciembre.

EXT-1

Ley 6/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Junta de Extremadura).

Presupuestos Generales para 2008.

BOE núm. 27, de 31 de enero.

Diario Oficial de Extremadura núm. extraordinario de 31 de diciembre.

DRC-2 Ley 6/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria).
Presupuestos Generales de la para 2008.
BOE núm. 39, de 14 de febrero.
Boletín Oficial de Cantabria núm. 252, de 31 de diciembre.

GAL-2 Ley 16/2007, de 26 de diciembre (Presidencia de la Xunta de Galicia).
Presupuestos Generales para 2008.
BOE núm. 43, de 19 de febrero.
Diario Oficial de Galicia núm. 251, de 31 de diciembre.

ARA-5 Ley 7/2007, de 29 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Aragón).
Presupuestos Generales para 2008.
BOE núm. 46, de 22 de febrero.
Boletín Oficial de Aragón núm. 154, de 31 de diciembre.

NAV-3 Ley Foral 1/2008, de 24 de enero (Presidencia de la Comunidad Foral de Navarra).
Presupuestos Generales para 2008.
BOE núm. 49, de 26 de febrero.
Boletín Oficial de Navarra núm. 12, de 26 de enero.

CAT-3 Ley 16/2007, de 21 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).
Presupuestos Generales para 2008.
BOE núm. 50, de 27 de febrero.
Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 5038, de 31 de diciembre.

MAD-4 Ley 5/2007, de 21 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Madrid).
Presupuestos Generales para 2008.
BOE núm. 51, de 28 de febrero.
Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 309, de 28 de diciembre.

CAS-2 Ley 10/2007, de 27 de diciembre (Presidencia de la Comunidad de Castilla y León).
Presupuestos Generales para 2008.
BOE núm. 66, de 17 de marzo.
Boletín Oficial de Castilla y León núm. 251, de 28 de diciembre.

PV-4 Ley 15/2007, de 28 de diciembre (Presidencia del País Vasco).
Presupuestos Generales para 2008.

Boletín Oficial del País Vasco núm. 250, de 31 de diciembre.

XIII. TURISMO

CAT-4 Ley 15/2007, de 5 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Agencia Catalana del Turismo.

BOE núm. 14, de 16 de enero.

Diario Oficial de Cataluña núm. 5030, de 17 de diciembre.

XIV. VIVIENDA

CAT-5 Ley 18/2007, de 28 de diciembre (Presidencia de la Generalitat de Catalunya).

Derecho a la vivienda.

BOE núm. 50, de 27 de febrero.

Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña núm. 5044, de 9 de enero.

Disposiciones generales de la Junta de Andalucía (*)

I. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

AND-1 Decreto 68/2008, de 26 de febrero (Consejería de Justicia y Administración Pública).

Suprime la aportación de la fotocopia de los documentos indetificativos oficiales y del certificado de empadronamiento en los procedimientos administrativos de la Administración de la Junta de Andalucía y establece la sede electrónica para la práctica de la notificación electrónica.

BOJA núm. 43, de 3 de marzo.

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

AND-2 Decreto 41/2008, de 12 de febrero (Consejería de La Presidencia).

Regula la remisión de actos y acuerdos de las Entidades Locales a la Administración de la Junta de Andalucía.

BOJA núm. 47, de 7 de marzo.

III. AGRICULTURA Y GANADERÍA

AND-3 Decreto 7/2008, de 15 de enero (Consejería de Agricultura y Pesca).

Modificación del Decreto 245/2003, de 2 de septiembre, por el que se regula la producción integrada y su indicación en productos agrarios y sus transformados.

BOJA núm. 13, de 18 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 2008 (I-III).

AND-4 Decreto 36/2008, de 5 de febrero (Consejería de La Presidencia). Designa las zonas vulnerables y se establecen medidas contra la contaminación por nitratos de origen agrario.
BOJA núm. 36, de 20 de febrero.

AND-5 Decreto 73/2007, de 4 de marzo (Consejería de Agricultura y Pesca).
Regula la autorización, Régimen Jurídico y Registro Único de los Laboratorios Agroganaderos y de los Laboratorios de Especies Silvestres.
BOJA núm. 54, de 18 de marzo.

IV. ANIMALES

AND-6 Decreto 42/2008, de 12 de febrero (Consejería de Gobernación).
Regula la tenencia de animales potencialmente peligrosos.
BOJA núm. 47, de 7 de marzo.

V. ARTESANÍA

AND-7 Decreto 4/2008, de 8 de enero (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte).
Repertorio de oficios artesanos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
BOJA núm. 21, de 30 de enero.

VI. CAZA Y PESCA

AND-8 Decreto 13/2008, de 22 de enero (Consejería de Medio Ambiente).
Organización y régimen de funcionamiento del Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental.
BOJA núm. 26, de 6 de febrero.

AND-9 Decreto 14/2008, de 22 de enero (Consejería de Medio Ambiente).
Regula la certificación y el distintivo de calidad cinegética de Andalucía.
BOJA núm. 26, de 6 de febrero.

VII. CONSUMO

AND-10 Decreto 72/2008, de 4 de marzo (Consejería de Gobernación).
Regula las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas.
BOJA núm. 60, de 27 de marzo.

VIII. COOPERACIÓN AL DESARROLLO

AND-11 Decreto 1/2008, de 8 de enero (Consejería de La Presidencia).
Aprueba los Estatutos de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
BOJA núm. 9, de 14 de enero.

AND-12 Decreto 283/2007, de 4 de diciembre (Consejería de La Presidencia).
Aprueba el Plan Andaluz de Cooperación para el desarrollo.
BOJA núm. 11, de 16 de enero.

IX. DEPORTE

AND-13 Decreto 6/2008, de 15 de enero (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte).
Regula el deporte en edad escolar en Andalucía.
BOJA núm. 21, de 30 de enero.

X. ELECCIONES

AND-14 Decreto del Presidente de Andalucía 1/2008, de 14 de enero, de disolución del Parlamento de Andalucía y de convocatoria de elecciones.
BOJA núm. 10 de 15 de enero.

AND-15 Decreto 3/2008, de 8 de enero (Consejería de Gobernación).
Modifica el Decreto 159/1999, de 13 de julio, por el que se regulan las condiciones de los locales y elementos materiales a utilizar en las elecciones al Parlamento de Andalucía.
BOJA núm. 10, de 15 de enero.

XI EMPLEO

AND-16 Acuerdo de 20 de noviembre de 2007, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan de Empleabilidad para las personas con discapacidad en Andalucía 2007-2013.
BOJA núm. 7, de 10 de enero.

XII. ENERGÍA

AND-17 Decreto 50/2008, de 19 de febrero (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).
Regula los procedimientos administrativos referidos a las instalaciones de energía solar fotovoltaica emplazadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
BOJA núm. 44, de 4 de marzo.

AND-18 Decreto 279/2007, de 13 de noviembre (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa).
Aprueba el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (PASENER 2007-2013).
BOJA núm. 49, de 11 de marzo.

XIII. FAMILIA

AND-19 Decreto 64/2008, de 26 de febrero (Consejería de La Presidencia).
Modifica el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas.
BOJA núm. 43, de 3 de marzo.

XIV. FUNDACIONES

AND-20 Decreto 32/2008, de 5 de febrero (Consejería de Justicia y Administración Pública).
Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
BOJA núm. 44, de 4 de marzo.

XV. HACIENDA

AND-21 Decreto 30/2008, de 29 de enero (Consejería de Economía y Hacienda).

Medidas de ejecución necesarias previas a la constitución efectiva de la Agencia Tributaria de Andalucía.

BOJA núm. 23, de 1 de febrero.

AND-22 Decreto 80/2008, de 18 de marzo (Consejería de Economía y Hacienda).

Se autoriza la puesta en circulación de deuda pública anotada dentro del programa de emisión de bonos y obligaciones de la Junta de Andalucía, por un importe máximo de cuatrocientos sesenta y dos millones quinientos noventa y cinco mil trescientos sesenta y seis euros con destino a la financiación de inversiones.

BOJA núm. 59, de 26 de marzo.

XVI. JUEGO

AND-23 Decreto 65/2008, de 26 de febrero (Consejería de Gobernación). Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Andalucía.

BOJA núm. 55, de 19 de marzo.

XVII. JUSTICIA

AND-24 Decreto 67/2008, de 26 de febrero (Consejería de Justicia y Administración Pública). Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOJA núm. 44, de 4 de marzo.

XVIII. POLICÍA LOCAL

AND-25 Decreto 66/2008, de 26 de febrero (Consejería de Gobernación). Modifica el Decreto 201/2003, de 8 de julio, de ingreso, promoción interna, movilidad y formación de los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local.

BOJA núm. 55, de 19 de marzo.

XIX. SANIDAD

AND-26 Decreto 297/2007, de 18 de diciembre (Consejería de Salud).
Registro de Cáncer de Andalucía.
BOJA núm. 3, de 4 de enero.

AND-27 Decreto 298/2007, de 18 de diciembre (Consejería de Salud).
Regula los Establecimientos y Servicios Biocidas de Andalucía, la estructura y funcionamiento del Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de Andalucía y crea el Censo de Servicios Biocidas Reconocidos en Andalucía.
BOJA núm. 5, de 8 de enero.

AND-28 Decreto 69/2008, de 26 de febrero (Consejería de Salud).
Establece los procedimientos de las Autorizaciones Sanitarias y crea el Registro Andaluz de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios.
BOJA núm. 52, de 14 de marzo.

AND-29 Decreto 77/2008, de 4 de marzo (Consejería de Salud).
Ordenación administrativa y funcional de los servicios de Salud Mental en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud.
BOJA núm. 53, de 17 de marzo.

AND-30 Decreto 74/2008, de 4 de marzo (Consejería de Salud).
Regula el Comité de Investigación de Reprogramación Celular así como los proyectos y centros de investigación en el uso de reprogramación celular con fines terapéuticos.
BOJA núm. 54, de 18 de marzo.

XX. SERVICIOS SOCIALES

AND-31 Decreto 33/2008, de 5 de febrero (Consejería de Justicia y Administración Pública).
Regula los centros y servicios de reforma juvenil y establece el sistema de gestión de la calidad.
BOJA núm. 44, de 4 de marzo.

XXI. TURISMO

AND-32 Decreto 35/2008, de 5 de febrero (Consejería de Turismo, Comercio y Deporte).

Organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía.
BOJA núm. 39, de 25 de febrero.

XXII. URBANISMO

AND-33 Decreto 43/2008, de 12 de febrero (Consejería de La Presidencia).
Condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía.
BOJA núm. 41, de 27 de febrero.

XXXI. VIVIENDA

AND-34 Decreto 11/2008, de 22 de enero (Consejería de Obras Públicas y Transporte).
Procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas.
BOJA núm. 27, de 7 de febrero.

ÍNDICE ANALÍTICO

- Acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a la misión de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur, **UE-3459, UE-3478**
- Acción de apoyo civil y militar de la Unión Europea a las misiones de la Unión Africana en la región sudanesa de Darfur y en Somalia, **UE-3478**
- Aceptación de los cereales por los organismos de intervención, **UE-3150**
- Acervo de Schengen, **UE-3513, UE-3514**
- Acogida temporal por los Estados miembros de la Unión Europea de determinados palestinos, **UE-3482**
- Actividad económica: **EST-32**
- Actividades de supervisión y verificación del OIEA en la República Popular Democrática de Corea, **UE-3474**
- Acuerdo adicional entre la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein por el que se hace extensivo al Principado de Liechtenstein el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre el comercio de productos agrícolas, **UE-3143**
- Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea, por una parte, y la República de Kiribati, por otra, **UE-3216, UE-3330**
- Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Mozambique, **UE-3219, UE-3220, UE-3340, UE-3341**
- Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Madagascar, **UE-3221, UE-3342**
- Acuerdo de Colaboración en el sector pesquero entre la Comunidad Europea y la República de Guinea-Bissau durante el período comprendido entre el 16 de junio de 2007 y el 15 de junio de 2011, **UE-3222, UE-3344**
- Acuerdo de colaboración en el sector pesquero entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea, **UE-3217, UE-3331, UE-3332**
- Acuerdo de cooperación científica y técnica entre la Comunidad Europea y el Estado de Israel, **UE-3333, UE-3426**
- Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea e Islandia relativo a la aplicación provisional del Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo y la aplicación provisional de cuatro Acuerdos conexos, **UE-3334**
- Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Principado de Liechtenstein relativo a la aplicación provisional del Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio

Económico Europeo y la aplicación provisional de cuatro Acuerdos conexos, **UE-3334**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Noruega relativo a la aplicación provisional del Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo y la aplicación provisional de cuatro Acuerdos conexos, **UE-3334**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Noruega sobre un Programa de Cooperación para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en Bulgaria, **UE-3334**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y el Reino de Noruega sobre un Programa de Cooperación para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible en Rumanía, **UE-3334**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Comunidad Europea y la República de Belarús por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Belarús sobre comercio de productos textiles, **UE-3343**

Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y Brunéi, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas sobre la participación de dichos Estados en la Misión de Observación de la Unión Europea en Aceh (Indonesia) (Misión de Observación en Aceh — MOA), **UE-3446**

Acuerdo en forma de Canje de Notas para la aplicación provisional del Protocolo por el que se fijan las posibilidades de pesca y la contrapartida financiera previstas en el Acuerdo entre la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe y la Comunidad Europea para el período del 1 de junio de 2006 al 31 de mayo de 2010, **UE-3218**

Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de la India sobre el azúcar de caña, se denuncia, **UE-3141, UE-3337**

Acuerdo entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Gobierno de Japón para la ejecución conjunta de las actividades del planteamiento más amplio en el campo de la investigación sobre la energía de fusión, **UE-3335, UE-3355**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre la facilitación de la expedición de visados, **UE-3499**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre readmisión de residentes ilegales, **UE-3498**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República Kirguisa sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-3265**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Ucrania sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos, **UE-3327**

Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre readmisión de residentes ilegales, **UE-3493**

- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la facilitación de la expedición de visados, **UE-3494**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza en el ámbito audiovisual, por el que se establecen las condiciones para la participación de la Confederación Suiza en el programa comunitario MEDIA 2007, **UE-3420**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre el comercio de determinados productos siderúrgicos, **UE-3134**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la facilitación de la expedición de visados, **UE-3500**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega, sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, **UE-3488, UE-3489**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre readmisión de residentes ilegales, **UE-3501**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre la facilitación de la expedición de visados, **UE-3502**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales, **UE-3495**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre la facilitación de la expedición de visados, **UE-3496**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales, **UE-3497**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Turquía sobre la participación de la República de Turquía en los trabajos del Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías, **UE-3490**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y Nueva Zelanda sobre determinados aspectos de los servicios aéreos, **UE-3267**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración, **UE-3492**
- Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la readmisión de personas, **UE-3491**
- Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia, para la participación de la República de Croacia, en la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán), **UE-3447**
- Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007), **UE-3329, UE-3440**

Acuerdo entre la Unión Europea y Nueva Zelanda sobre la participación de Nueva Zelanda en la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán), **UE-3448**

Acuerdo interino sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre las Comunidades Europeas, por una parte, y la república de Montenegro, **UE-3135, UE-3345**

Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra, **UE-3328, UE-3425**

Acuerdo sobre la participación de la República de Bulgaria y Rumanía en el Espacio Económico Europeo, **UE-3334**

Adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), **UE-3517**

Adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, **UE-3505**

Adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, **UE-3506**

Adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio sobre las decisiones de privación del derecho de conducir, **UE-3507**

Adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio, relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea, **UE-3504**

Adhesión de la Comunidad Europea al Acta de Ginebra del Arreglo de la Haya relativo al registro internacional de dibujos y modelos industriales, **UE-3357, UE-3432, UE-3433**

Adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica a la Convención modificada sobre la protección física de los materiales nucleares y las instalaciones nucleares, **UE-3354**

Adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía al Convenio sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales, abierto a la firma en Roma el 19 de junio de 1980, **UE-3508**

Aditivos en la alimentación animal, **UE-3148, UE-3200**

Adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización, **UE-3277**

Administración electrónica: **AND-1**

Administración Local: **AND-2**

Agencia Catalana del Turismo: **CAT-4**

Agencia Europea de Defensa, **UE-3458**

Agencia Tributaria de Andalucía: **AND-21**

Agenda Europea para la Cultura, **UE-3422**

- Agrupaciones de productores en el sector del lúpulo, **UE-3187**
 Agua y saneamiento: **EST-37**
 Agua: **ARA-1**
 Alianza en favor de las Familias, **UE-3256**
 Alimentación animal: **EST-33**
 Alimentos para animales procedentes de parcelas en su primer año de conversión a la agricultura ecológica, **UE-3188**
 Alimentos procedentes de las existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas de la Comunidad, **UE-3165**
 Almacenamiento privado en el sector de la carne de porcino, **UE-3184**
 Animales peligrosos: **AND-6**
 Aplicación de la condicionalidad, la modulación y el sistema integrado de gestión y control a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, **UE-3153, UE-3154, UE-3155**
 Aproximación de las legislaciones, **UE-3373**
 Artesanía: **AND-7**
 Asignación de los ingresos monetarios de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros participantes a partir del ejercicio de 2002, **UE-3320**
 Asignación de recursos a Somalia de los octavo y noveno Fondos Europeos de Desarrollo, **UE-3350**
 Asistencia Jurídica Gratuita: **AND-24**
 Aspectos estadísticos específicos que aplican la nomenclatura estadística de actividades económicas NACE Revisión 2, **UE-3413**
 Autorización de las ayudas estatales, **UE-3295, UE-3296, UE-3297, UE-3298, UE-3299, UE-3300, UE-3301, UE-3302, UE-3303, UE-3304, UE-3305, UE-3306, UE-3307, UE-3308**
 Ayuda comunitaria para el suministro de leche y de determinados productos lácteos a los alumnos de centros escolares, **UE-3204**
 Ayuda macrofinanciera de la Comunidad al Líbano, **UE-3353**
 Ayudas *de minimis* en el sector de la producción de productos agrícolas, **UE-3202**
 Ayudas *de minimis* en el sector pesquero, **UE-3226, UE-3280**
- Balance consolidado del sector de las instituciones financieras monetarias, **UE-3417**
- Calidad cinegética: **AND-9**
 Cámaras Agrarias: **PV-1**
 Campos de golf: **AND-33**
 Capital Europea de la Cultura para el año 2011, **UE-3421**

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, **UE-3445**

Centro Africano de Estudios e Investigaciones sobre el Terrorismo, **UE-3465**

Centros y servicios de reforma juvenil: **AND-31**

Certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad, **UE-3278**

Certificados de importación del azúcar y las mezclas de azúcar y cacao que acumulan el origen ACP/PTU o CE/PTU, **UE-3199**

Código comunitario de prácticas y tratamientos enológicos, **UE-3174**

Colegios Profesionales: **GAL-1; ARA-2; ARA-3; BAL-1**

Comercialización de biocidas, **UE-3366**

Comercialización de determinados productos pesqueros de las regiones ultraperiféricas de las Azores, Madeira, las islas Canarias, la Guayana Francesa y la Reunión, **UE-3145**

Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (OTPCE), **UE-3463**

Concursos de pronósticos: **EST-35**

Condiciones mínimas para examinar determinadas variedades de especies de plantas agrícolas, **UE-3208**

Condiciones mínimas para examinar determinadas variedades de especies de plantas hortícolas, **UE-3209**

Condiciones zoonosanitarias para la importación de determinadas aves en la Comunidad, **UE-3186**

Consejo Asesor de Radio y Televisión Española: **AST-1**

Consejo Consultivo: **MAD-1**

Conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común, **UE-3225**

Consumidores: **AND-10**

Contaminación por nitratos: **AND-4**

Contenido máximo de determinados contaminantes en los productos alimenticios, **UE-3361**

Contratación centralizada: **EST-34**

Contribución de la Unión Europea al proceso conducente a la solución del conflicto en Georgia/Osetia del Sur, **UE-3464**

Control de las exportaciones de productos y tecnología de doble uso, **UE-3137**

Controles oficiales de inspección de la carne, **UE-3179**

Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción (CAQ), **UE-3479**

Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas de efectos indiscriminados, **UE-3468**

Convenio Internacional de las Maderas Tropicales de 2006, **UE-3133, UE-3385**

Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, **UE-3503**

Cooperación internacional: **CAT-1; PV-2; AND-11; AND-12**

Creación de un equipo de la UE para contribuir a la preparación del establecimiento de una posible misión civil internacional en Kosovo, **UE-3466**

Crear la igualdad de oportunidades para la plena participación de todos los jóvenes en la sociedad, **UE-3424**

Criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a determinados productos, **UE-3395**

Criterios microbiológicos aplicables a los productos alimenticios, **UE-3364, UE-3403**

Cualificaciones de los miembros de la Sala de Recurso de la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, **UE-3362**

Declaración de la Comunidad Europea de la Energía Atómica con arreglo al artículo 18, apartado 4, y al artículo 17, apartado 3, de la CPFMN, **UE-3354**

Defensor del Pueblo Europeo, Informe anual del año 2006, **UE-3444**

Defensor del Pueblo: **NAV-1**

Denominaciones de las variedades de las especies de plantas agrícolas y especies hortícolas, **UE-3151**

Deporte: **AND-13**

Deporte: **EST-31**

Derecho antidumping definitivo, **UE-3281, UE-3283, UE-3285, UE-3286, UE-3287, UE-3288, UE-3289, UE-3291, UE-3292, UE-3293**

Derecho compensatorio definitivo, **UE-3284**

Derechos adicionales a las manzanas, **UE-3156**

Derechos de aduana adicionales sobre las importaciones de determinados productos originarios de los Estados Unidos de América, **UE-3130**

Derechos de los accionistas de sociedades cotizadas, **UE-3260, UE-3369**

Derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril, **UE-3276**

Desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, **UE-3277**

Designación, denominación, presentación y protección de determinados productos vitivinícolas, **UE-3172**

Determinación de la equivalencia de las normas de contabilidad aplicadas por emisores de valores de terceros países, **UE-3259, UE-3367**

Deuda pública anotada: **AND-22**

Directrices estratégicas para el periodo 2007-2013, **UE-3518**
Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, **UE-3254**
Disciplina presupuestaria, **UE-3117**
Disposiciones específicas con respecto al sector de las frutas y hortalizas, **UE-3175**
Disposiciones mínimas para la protección de los pollos destinados a la producción de carne, **UE-3207**
Distinción entre los terceros países y los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea que no forman parte del territorio aduanero de la Comunidad, **UE-3132**
Dominio de primer nivel «.eu», **UE-3382**
Dominio público radioeléctrico: **EST-41**

Ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, **UE-3263**
Elecciones autonómicas: **AND-14; AND-15**
Electricidad: **MAD-2**
Empleo: **AND-16**
Encefalopatías espongiformes transmisibles, **UE-3185**
Encuesta muestral sobre la población activa en la Comunidad, **UE-3252**
Energía solar: **AND-17**
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, **UE-3467**
Equivalencia de las inspecciones sobre el terreno realizadas en terceros países en cultivos productores de semillas, **UE-3215**
Equivalencia de las semillas producidas en terceros países, **UE-3215**
Especialidades tradicionales garantizadas de los productos agrícolas y alimenticios, **UE-3176**
Establecimientos Sanitarios: **AND-28**
Establecimientos y Servicios Biocidas: **AND-27**
Estadística comunitaria en lo relativo al acceso con fines científicos a datos confidenciales, **UE-3414**
Estadísticas comunitarias de la sociedad de la información, **UE-3409**
Estadísticas comunitarias en el ámbito de la migración y la protección internacional, **UE-3410**
Estadísticas estructurales de las empresas, excepciones, **UE-3412**
Estadísticas monetarias y de instituciones y mercados financieros, **UE-3326**
Estadísticas sobre activos y pasivos de fondos de inversión, **UE-3411**
Estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea, **UE-3123**
Estrategia comunitaria en materia de política de los consumidores 2007-2013, **UE-3402**
Etiqueta ecológica comunitaria, **UE-3396, UE-3397**

Evaluación cautelar de las adquisiciones y de los incrementos de participaciones en el sector financiero, **UE-3261**

Evaluación y gestión de los riesgos de inundación, **UE-3394**

Exigencias de información estadística del Banco Central Europeo en materia de cuentas financieras trimestrales, **UE-3324**

Exigencias de información estadística del Banco Central Europeo en materia de estadísticas de las finanzas públicas, **UE-3325**

Explotaciones contables para el registro de las rentas en las explotaciones agrícolas, **UE-3146**

Exportación, con fines de valorización, de determinados residuos, **UE-3386**

Familia: **AND-19**

FEAGA y FEADER, **UE-3160, UE-3161, UE-3162**

Financiación de la ayuda comunitaria concedida con cargo al marco financiero plurianual para el período 2008-2013 de conformidad con el Acuerdo de Asociación **ACP-CE, UE-3352**

Financiación de la política agrícola común, **UE-3196**

Fondo de Paz para África, **UE-3351**

Fondo de Solidaridad de la UE, **UE-3121**

Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, **UE-3122**

Fondo europeo para los Refugiados, orientaciones estratégicas para el período 2008-2013, **UE-3523**

Forma de etiquetado y los requisitos adicionales de etiquetado de los productos y aparatos que contengan determinados gases fluorados de efecto invernadero, **UE-3391**

Formato del informe que deben presentar los productores, importadores y exportadores de determinados gases fluorados de efecto invernadero, **UE-3390**

Fundaciones: **AND-20**

Gestión de las flotas pesqueras registradas en las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, **UE-3240**

Gestión de los activos exteriores de reserva del Banco Central Europeo por los bancos centrales nacionales, **UE-3321**

Grupo de alto nivel de partes implicadas independientes sobre cargas administrativas, **UE-3126**

Grupo de diálogo con las partes interesadas en los ámbitos de la salud pública y la protección de los consumidores, **UE-3401**

Grupo de entidades reguladoras europeas de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas, **UE-3383**

Grupo de Expertos en facturación electrónica (e-facturación), **UE-3378**

Grupo de Expertos en Identificación por Radiofrecuencia (RFID), **UE-3379, UE-3400**

Grupo de expertos en la trata de seres humanos, **UE-3522**

Grupo europeo de alto nivel sobre seguridad nuclear y gestión de los residuos radiactivos, **UE-3356**

Impuesto sobre el valor añadido, **UE-3309, UE-3310**

Impuestos especiales, **UE-3309**

Información sobre sucesos de la aviación civil, **UE-3274**

Instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga, **UE-3279**

Instituto Andaluz de Caza y Pesca Continental: **AND-8**

Instrucciones al Secretario del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, **UE-3128**

Instrucciones al Secretario del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, **UE-3127**

Instrumentos y procedimientos de la política monetaria del Eurosistema, **UE-3323**

Integración en un depósito central de la información sobre sucesos de la aviación civil, **UE-3273**

Intercambio de información sobre los secuestros perpetrados por terroristas, **UE-3526**

Intercambios comerciales de productos del sector vitivinícola con terceros países, **UE-3173**

Intervención pública en el sector de la carne de vacuno, **UE-3159**

Introducción del euro en Chipre, **UE-3312, UE-3313, UE-3317**

Introducción del euro en Malta, **UE-3314, UE-3315, UE-3318**

Introducción en la Comunidad de especímenes de determinadas especies de fauna y flora silvestres, **UE-3389**

Investigación referente a la posible elusión de las medidas antidumping, **UE-3282**

Investigación y Reprogramación Celular: **AND-30**

Juego: **AND-23**

La educación y la formación como motor clave de la estrategia de Lisboa, **UE-3423**

Laboratorio comunitario de referencia en relación con las solicitudes de autorización de aditivos para alimentación animal, **UE-3360**

Laboratorios Agroganaderos y de Especies Silvestres: **AND-3**

Leche conservada parcial o totalmente deshidratada destinados a la alimentación humana, **UE-3210**

Ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Roma II»), **UE-3511**

Licitación permanente relativa a las restituciones por exportación para la leche desnatada en polvo, **UE-3164**

Licitación permanente relativa a las restituciones por exportación para determinados tipos de mantequilla, **UE-3164**

Límites máximos de residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos de origen animal, **UE-3163**

Límites máximos de residuos, **UE-3211, UE-3212**

Líneas directrices relativas al alojamiento y al cuidado de los animales utilizados para experimentación y otros fines científicos, **UE-3429**

Lista comunitaria de las compañías aéreas objeto de una prohibición de explotación en la Comunidad, **UE-3269**

Lista de organismos cuyos investigadores pueden acceder, con fines científicos, a datos confidenciales, **UE-3428**

Lista de regiones y zonas que pueden recibir financiación del componente de cooperación transfronteriza del Instrumento de Ayuda Preadhesión, **UE-3348**

Lista de territorios desde los que se autoriza la importación a la Comunidad de peces tropicales ornamentales, **UE-3214**

Manual para las autoridades de policía y seguridad relativo a la cooperación en grandes acontecimientos de dimensión internacional, **UE-3527**

Manual Sirene adoptado por el Comité Ejecutivo establecido por el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, **UE-3515**

Marco comunitario de recopilación y gestión de los datos necesarios para el funcionamiento de la política pesquera común, **UE-3243**

Marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, **UE-3375**

Mecanismo Comunitario de Protección Civil, **UE-3407**

Mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras, **UE-3510**

Mediación familiar: **PV-3**

Medicamentos de terapia avanzada, **UE-3365**

Medicamentos de uso humano: **EST-40**

Medicamentos veterinarios: **VAL-1**

Medidas concedidas por España en favor de Chupa Chups, **UE-3294**

Medidas de conservación y control aplicables en la zona de regulación de la Organización de Pesquerías del Atlántico Noroeste, **UE-3246**

Medidas de control aplicables a las actividades pesqueras en la zona de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, **UE-3233**

Medidas de emergencia para la suspensión del uso de E 128 Rojo 2G como colorante alimentario, **UE-3358**

Medidas de intervención en el mercado de la mantequilla y la nata, **UE-3169**

Medidas de protección en relación con la gripe aviar altamente patógena, **UE-3213**

Medidas destinadas a mejorar las condiciones de producción y comercialización de los productos de la apicultura, **UE-3152**

Medidas específicas de lucha contra el terrorismo, **UE-3487**

Medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, **UE-3178**

Medidas para la aplicación de las normas comunes de seguridad aérea, **UE-3270**

Medidas para la recuperación de la población de anguila europea, **UE-3234**

Medidas para la salida al mercado comunitario de la nata, la mantequilla y la mantequilla concentrada, **UE-3170**

Medidas restrictivas adicionales contra Liberia, **UE-3452**

Medidas restrictivas aplicables a Birmania/Myanmar, **UE-3451, UE-3486**

Medidas restrictivas contra Costa de Marfil, **UE-3484**

Medidas restrictivas contra Uzbekistán, **UE-3483**

Medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, **UE-3462**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con Usamah bin Ladin, la red Al-Qaida y los talibanes, **UE-3456**

Medidas restrictivas específicas dirigidas contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo, **UE-3454**

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-3453**

Medidas restrictivas respecto de la República Democrática del Congo, **UE-3455, UE-3481**

Medidas restrictivas respecto de Zimbabwe, **UE-3449**

Medidas tributarias, económicas y financieras (de acompañamiento a los presupuestos): **CAS-1 VAL-2 DRC-1 ARA-4 NAV-2 CAT-2 MAD-3 BAL-2**

Mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante*, **UE-3384**

Mercancías originarias de determinados Estados pertenecientes al grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), **UE-3140**

Mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual, medidas que deben tomarse, **UE-3131, UE-3437**

- Métodos de desembarque y pesaje del arenque, la caballa y el jurel, **UE-3248**
Métodos de eliminación o a la utilización de subproductos animales, **UE-3404**
Misión de asistencia fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah (EU BAM Rafah), **UE-3477**
Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) en Bosnia y Herzegovina, **UE-3460, UE-3471**
Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL Afganistán), **UE-3472**
Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos, **UE-3461, UE-3476**
Misión Integrada de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Iraq, EUJUST LEX, **UE-3475**
Modulación facultativa, **UE-3177**
- Necesidades de refinado, **UE-3182**
Norma de comercialización aplicable a los repollos, **UE-3144**
Normas aplicables a los ficheros de análisis de Europol, **UE-3521**
Normas de comercialización aplicables a las aves de corral, **UE-3193**
Normas de comercialización de los huevos, **UE-3189**
Normas relativas a las cantidades nominales para productos preenvasados, **UE-3372**
Notificación y traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil, **UE-3512**
Noveno Fondo Europeo de Desarrollo, **UE-3349**
- Oficina Civil Internacional en Kosovo, incluido el componente del Representante Especial de la Unión Europea (Equipo de Preparación OCI/REUE), **UE-3473**
Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos), **UE-3433**
Operación Militar de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina, **UE-3470**
Operación Militar de la Unión Europea en la República de Chad y la República Centroafricana, **UE-3469**
Organización común de mercado de los forrajes desecados, **UE-3194**
Organización común de mercados agrícolas (Reglamento único para las OCM), **UE-3190**
Organización común de mercados en el sector de la leche y de los productos lácteos, **UE-3166, UE-3167, UE-3168**
Organización común de mercados en el sector del azúcar, **UE-3180, UE-3181, UE-3182**
Organización común del mercado vitivinícola, **UE-3171, UE-3172, UE-3173, UE-3174**

Organización Mundial de Aduanas, **UE-3129**

Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana (KEDO), **UE-3485**

Pesca marítima: **EST-38, EST-39**

Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética: **AND-18**

Plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo, **UE-3249**

Plan plurianual para las poblaciones de bacalao del Mar Báltico, **UE-3232**

Policía Local: **AND-25**

Política comunitaria de flotas pesqueras, **UE-3241**

Posibilidades de pesca y las condiciones asociadas aplicables en el Mar Báltico a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, **UE-3245**

Posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el Mar Negro, **UE-3251**

Posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones de peces, **UE-3247**

Posición de las Comunidades en el Consejo de administración del Centro Internacional para la Ciencia y Tecnología acerca de la adhesión de la Confederación Suiza, **UE-3427**

Presupuestos Generales para 2008: **RIO-1; BAL-3; CAN-1; VAL-3; EXT-1; DRC-2; GAL-2; ARA-5; NAV-3; CAT-3; MAD-4; CAS-2; PV-4**

Prevención de lesiones y la promoción de la seguridad, **UE-3255**

Procedimientos de certificación de conformidad a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, **UE-3399**

Procedimientos de control y la condicionalidad en relación con las medidas de ayuda al desarrollo rural, **UE-3154**

Procedimientos de recurso en materia de adjudicación de contratos públicos, **UE-3377**

Proceso europeo de escasa cuantía, **UE-3509**

Producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios, **UE-3147**

Producción y etiquetado de los productos ecológicos, **UE-3387**

Productos agrarios: **AND-3**

Productos cosméticos, **UE-3371**

Productos de origen animal destinados al consumo humano, **UE-3179**

Productos sanitarios implantables activos, **UE-3373**

Programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013), **UE-3311, UE-3380**

Programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública, **UE-3405, UE-3406**

Programa específico Información y prevención en materia de drogas, **UE-3443, UE-3520**

Programa específico Justicia civil, **UE-3442, UE-3519**

Programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne III), **UE-3441**

Programa estadístico comunitario 2008-2012, **UE-3419**

Programas de cooperación transfronteriza, **UE-3346**

Prohíbe la pesca de alfonsinos por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3235**

Prohíbe la pesca de atún rojo en el Océano Atlántico, **UE-3230**

Prohíbe la pesca de bacaladilla por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3238**

Prohíbe la pesca de bacalao en aguas noruegas por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3227**

Prohíbe la pesca de bacalao por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3239**

Prohíbe la pesca de brótola por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3229**

Prohíbe la pesca de caballa por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3223**

Prohíbe la pesca de eglefino por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3242**

Prohíbe la pesca de fletán negro por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3244**

Prohíbe la pesca de gallineta nórdica por parte de los buques que enarbolan pabellón de cualquiera de los Estados miembros excepto España, **UE-3231**

Prohíbe la pesca de gallineta nórdica por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3236**

Prohíbe la pesca de maruca azul a los buques que enarbolan pabellón español, **UE-3228**

Prohíbe la pesca de sable negro por parte de los buques que enarbolan pabellón de España, **UE-3237**

Prohibición de la comercialización y la importación de pieles de perro y de gato y de productos que las contenga, **UE-3139, UE-3368**

Protección de los intereses financieros de la Comunidad (programa Hércules II), **UE-3119**

Protocolo adicional al Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea e Islandia consiguiente a la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, **UE-3334**

Protocolo adicional al Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Reino de Noruega consiguiente a la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, **UE-3334**

Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea **UE-3339**

Protocolo nº 3 sobre el azúcar ACP incluido en el Convenio de Lomé ACP-CEE, se denuncian, **UE-3142, UE-3338**

Protocolo por el que se enmienda el Acuerdo sobre los ADPIC, **UE-3430**

Protocolo sobre la aplicación del Convenio de los Alpes de 1991 en el ámbito de los transportes — Protocolo de transportes, **UE-3266**

Ratificación por los Estados miembros del Convenio de las Naciones Unidas relativo a un código de conducta para las conferencias marítimas, **UE-3268**

Reconocimiento de cualificaciones profesionales, **UE-3253, UE-3258**

Red de Consulta de Schengen (Pliego de condiciones), **UE-3525**

Red electrónica de mecanismos oficialmente designados para el almacenamiento central de la información, **UE-3264, UE-3381**

Redes de enmalle de deriva, **UE-3224**

Reestructuración del sector del azúcar en la Comunidad, **UE-3181**

Régimen agromonetario del euro en el sector agrario, **UE-3149, UE-3316**

Régimen de certificados de importación, de exportación y de fijación anticipada para los productos agrícolas, **UE-3195**

Régimen de importación de la carne de porcino, **UE-3192**

Régimen de importación de leche y productos lácteos y a la apertura de contingentes arancelarios, **UE-3168**

Régimen de pago único, **UE-3201**

Regímenes de ayuda a la utilización de las tierras retiradas de la producción con vistas a la obtención de materias primas, **UE-3157, UE-3205**

Regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común, **UE-3155, UE-3153, UE-3154**

Registro de Cáncer de Andalucía: **AND-26**

Registro de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas, Miel de Galicia o Mel de Galicia (IGP), **UE-3431**

Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas, Mejillón de Galicia o Mexillón de Galicia (DOP), **UE-3434**

- Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas, Queso Nata de Cantabria (DOP), **UE-3435**
- Registro de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas, Sierra Mágina (DOP), **UE-3436**
- Registro de denominaciones de origen protegidas y de indicaciones geográficas protegidas, Coliflor de Calahorra (IGP), **UE-3438**
- Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas, Cereza del Jerte (DOP), Garbanzo de Fuentesauco (IGP), Lenteja Pardina de Tierra de Campos (IGP), **UE-3439**
- Registro y la transmisión electrónicos de las actividades pesqueras y sobre los medios de teledetección, **UE-3250**
- Reglamento de adquisiciones del Banco Central Europeo, **UE-3120**
- Reglamento de Procedimiento del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, **UE-3125**
- Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, **UE-3118**
- Reglamento interno del Consejo, **UE-3124**
- Reglas comunes para el suministro de información básica sobre las paridades de poder adquisitivo, y para su cálculo y difusión, **UE-3418**
- Relación estadística de los transportes de mercancías por carretera, **UE-3408**
- Requisito de presentación de un informe de un perito independiente en caso de fusión o escisión de sociedades anónimas, **UE-3262**
- Requisitos de control de fugas estándar para los equipos fijos de refrigeración, aires acondicionado y bombas de calor que contengan determinados gases fluorados de efecto invernadero, **UE-3393**
- Requisitos de control de fugas estándar para los sistemas fijos de protección contra incendios que contengan determinados gases fluorados de efecto invernadero, **UE-3392**
- Restituciones especiales a la exportación para determinadas carnes de vacuno deshuesadas, **UE-3191**
- Restituciones por exportación de productos agrícolas, **UE-3158**
- Restituciones por exportación para determinados productos agrícolas, **UE-3197, UE-3198**
- Restricciones a la comercialización de determinados dispositivos de medición que contienen mercurio, **UE-3374**
- Restricciones aplicables a las importaciones de determinados productos siderúrgicos, **UE-3290**
- Retirar a la República de Cabo Verde de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas, **UE-3138, UE-3347**
- Retroadaptación de los retrovisores de los vehículos pesados de transporte de mercancías matriculados en la Comunidad, **UE-3370**

Salud Mental: *AND-29*

Sector de las frutas y hortalizas, **UE-3206**

Seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito, **UE-3524**

Seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, **UE-3398**

Segundo Protocolo adicional al Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Chile, por otra, para tener en cuenta la adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía a la Unión Europea, **UE-3336**

Separación entre los canales utilizados en la comunicación oral aeroterrestre en el cielo único europeo, **UE-3271**

Sequía: **EST-36**

Servicios de pago en el mercado interior, **UE-3376**

Servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, **UE-3275**

Sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real (TARGET2), **UE-3319, UE-3322**

Sistema de certificación del proceso de Kimberley para el comercio internacional de diamantes en bruto, **UE-3136**

Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), **UE-3516**

Sistema europeo de estadísticas integradas de la protección social (Seepros), **UE-3415**

Sistema normalizado y garantizado de registros, **UE-3388**

Suelo: **EST-42**

Supervisión de la seguridad en la gestión del tránsito aéreo, **UE-3272**

TARGET2-ECB, **UE-3319, UE-3322**

Trámites aduaneros de importación de azúcar en un tercer país, **UE-3203**

Transmisión de datos de las cuentas nacionales, **UE-3416**

Traslado de determinados animales de especies sensibles a la fiebre catarral ovina, **UE-3183**

Tratado de Lisboa, **UE-3116**

Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY), **UE-3450, UE-3457, UE-3480**

Turismo: **AND-32**

Umbral de aplicación en los procedimientos de adjudicación de contratos, **UE-3257, UE-3363**

Usos de antiguos alimentos, **UE-3359**

Vivienda: **CAT-5; AND-34**

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORMES*

Las competencias municipales en materia de prevención social¹

1. PUNTO DE PARTIDA: UNA REFLEXIÓN PANORÁMICA SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES

A nadie se oculta que no preocupó demasiado el gobierno local cuando se debatió la Constitución Española de 1978. Ni entonces ni en los primeros momentos de su desarrollo, los problemas locales lograron una respuesta acorde con lo que después se ha revelado como una de las nuevas claves constitucionales, a pesar de la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la consiguiente adaptación de la legislación tradicional; o quizá por ellas mismas, pues generaron la falsa convicción de que todo estaba resuelto o en vías de resolución. Pesaba mucho más la necesidad de asegurar la andadura de las recién creadas Comunidades Autónomas que reformar con la necesaria profundidad la legislación sobre régimen local.

Consolidadas la Comunidades Autónomas² que, además, en muchos casos han ejercitado plenamente sus competencias de desarrollo de régimen local, desde hace años –casi tras las elecciones locales de 1979– se hace notar el clamor de unas corporaciones locales, representativas, democráticas y responsables ante sus ciudadanos, que ven como ni sus competencias ni sus medios están a la altura de lo que éstos les exigen. La insuficiencia del marco

¹ Esta Sección ha sido elaborada bajo la dirección de José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ.

² El patrón alemán de la garantía institucional que la doctrina y la jurisprudencia constitucional aplicaron a la interpretación de la Constitución de 1978, aparte las dificultades derivadas de la propia construcción doctrinal, chocó con el momento histórico de la necesidad de afirmación de las Comunidades Autónomas, que no podían sino ver en las Entidades Locales y sobre todo en las más robustas, si es que puede hablarse así, rivales a los que no se podía potenciar. A ello habría que añadir problemáticas más concretas de carácter local o territorial.

funcional³ y organizativo que regulan las actuales bases y su desarrollo autonómico cada vez se hace más patente. Durante estos años se ha creado una conciencia social de autogobierno que empieza a servir de contraste con la realidad normativa⁴, por más que todavía queden vigentes numerosos prejuicios arrastrados por dos siglos de efectivo centralismo exacerbado en el régimen precedente. El referente que no puede encontrarse en la historia, ha nacido en el momento presente y se expresa a través del descontento de las propias corporaciones representativas que trasladan una clara conciencia social de reproche, acusadora de insuficiencia y se plasma, en muchas ocasiones, en conductas que, en puridad, no pueden sino calificarse de ilegales, por más que benignas –no digo que no sean razonables– interpretaciones jurisprudenciales o doctrinales puedan justificarlas.

Las cosas no podían suceder de otra manera: instauradas unas entidades locales democráticas, y proclamada su autonomía, aunque ésta careciera de concreción constitucional e incluso legal, deferida a los vagos parámetros que comporta la teoría de la garantía institucional, la tensión estaba servida. Era cuestión de tiempo que se echasen en falta contenidos tangibles, susceptibles de producir logros efectivos mensurables por los ciudadanos que se dirigen con sus demandas a estas entidades, pues no en vano constituyen el escalón del poder público más próximo a ellos. Hace ya años la doctrina se viene haciendo eco de esta realidad⁵. Es conocido también como esta tensión ha desembocado en el proceso que bajo denominaciones diversas: Pacto local, segunda descentralización, etc, ha desembocado en nuevas frustraciones. La realidad es que son ya varios los años transcurridos desde que el 24 de septiembre de 1996⁶ la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias aprobase un importante documento denominado *Bases para el Pacto Local* en el que puede encontrarse el punto de partida de la

³ Una cumplida explicación del sistema, por todos y muy actual BAÑO LEÓN, J. M. “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local” *Tratado de Derecho Municipal*, segunda edición, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, 2003, tomo I, pág. 458.

⁴ Una sucinta síntesis de la historia postconstitucional en PAREJO ALFONSO, L. “La autonomía local en la Constitución” *Tratado de Derecho Municipal*, segunda edición, dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, 2003, tomo I, pág. 26.

⁵ FONT I LLOVET, T. “La autonomía local en España a los veinte años de la Constitución: perspectiva de cambio” *Anuario de Gobierno Local*. 1998, M. Pons, 1999, pág.16.

⁶ Obviamente muchos más si nos remontamos al Congreso de La Coruña de la FEMP de 1993.

reacción frente a una situación que parece no gustar a nadie pero de la que tampoco parece fácil salir⁷.

El actual Estatuto de Autonomía para Andalucía aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, comienza su Título III con un artículo sobre estructura territorial –el art. 89– que, en su párrafo 1, recuerda al artículo 137 de la Constitución Española, dejando claro el papel que a efectos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, corresponde a los municipios junto con las provincias y otras entidades territoriales que la ley puede crear. En el artículo 91, el EA se detiene en el municipio: se subraya su condición de entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma y se reitera el artículo 140 de la Constitución, en tanto que le reconoce *personalidad jurídica propia y plena autonomía en el ámbito de sus intereses*. También se repite el texto constitucional para reafirmar que *su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos*. Hasta este momento prácticamente todo es reiteración o recuerdo de la propia Constitución. Por lo que nos interesa, el apartado 3 de ese mismo artículo efectúa una primera concreción, implícita en las declaraciones anteriores, que sirve para completar el entorno institucional en el que el artículo siguiente establece las medidas que nos interesan desde la perspectiva de este trabajo. En efecto, después de proclamar que *los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal* (art.91. 3), se extrae, como consecuencia, lo que ha sido desde los albores del régimen de la Constitución de 1978, y así lo ha visto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias, el contenido de la autonomía local: *El Estatuto garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad* art. 92.1). De esta forma, el EA se constituye en el primer desarrollo constitucional de la autonomía local desde el punto de vista de la jerarquía normativa en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma. Es, pues, evidente como hay un plus de concreción del contenido de la autonomía local sobre los preceptos constitucionales que, como he indicado, el EA reitera. No obstante el precepto transcrito adolece aún de gran generalidad, por lo que, si el EA se quedase ahí habría de ser tildado de insuficiente. En evitación de esto, el EA reconoce la competencia propia de los ayuntamientos sobre una amplia lista de materias,

⁷ Un diagnóstico de la situación entre otros que se viene haciendo en estos últimos años ORTEGA, L “Reformas en el sistema de gobierno municipal” *Anuario de Gobierno Local 1998*, M. Pons, 1999 pág. 59.

–el núcleo competencial propio, a que se alude más atrás entre las que ahora interesa destacar:

c) Gestión de los servicios sociales comunitarios.

Esta regulación ha merecido valoraciones positivas, porque al municipio se le define *un núcleo competencial propio, generoso, de acuerdo con su rostro histórico y papel actual*⁸. Sin querer ser agorero de males futuros y dando un voto de confianza a lo que, para muchos es una solución brillante y, al margen de la problemática que suscita la regulación estatutaria frente a la posible legislación básica local, cabe temer que las expectativas que ahora se levantan se vean defraudadas, pues si bien es cierto que el EA es una norma de mayor rango que la Ley de bases de régimen local, no por ello se garantiza que su nivel de cumplimiento vaya a ser mayor, sobre todo si tenemos en cuenta que, con independencia de que en la legislación básica de 1985 no se *atribuyeran competencias* a los municipios, y sí lo haga el EA y los que se producen en similares términos⁹, e incluso, reconociendo una mejora objetiva de la regulación estatutaria respecto de la básica, ambas situaciones se enmarcan en un diseño formal parecido: al final, el ejercicio de las competencias municipales está mediatizado por la acción del legislador estatal o autonómico que, en el caso andaluz, al menos, no se ha distinguido por su respeto a las competencias locales. En efecto, admitiendo la existencia de diferencias importantes, si se quiere, entre las normas a que me refiero, no puede dejar de admitirse *la existencia del mismo filtro* en uno y otro caso: *en los términos de la legislación*.

2. COMPETENCIAS LOCALES SOBRE SERVICIOS SOCIALES

La prevención e incorporación sociales son materias incardinadas en el entorno de los servicios sociales, asistencia social, etc. Quizá, siguiendo la tendencia abierta por algunos de los nuevos estatutos de autonomía, podríamos considerar a la prevención e incorporación sociales submaterias o subsectores de la asistencia social o de los servicios sociales.

Desde el punto de vista de la determinación de las competencia ha de partirse, sin duda, de la referencia a la asistencia social que se contiene en el

⁸ LÓPEZ LÓPEZ, A “El Régimen Local en el nuevo Estatuto de Autonomía. *Gobierno Local* Consejería de Gobernación, Junta de Andalucía, pág. 11.

⁹ REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “El nuevo diseño de las competencias locales”. *Cuadernos de Derecho Local*, número 13, pág. 35.

apartado 20 del art. 148 de la Constitución, precepto que, como es sabido, delimita el ámbito propio de lo que pudieran considerarse intereses propios de las Comunidades Autónomas que, sin embargo, ha quedado sumamente rebasado.

Por lo que aquí interesa, la asistencia social o los servicios sociales en sus múltiples formas y manifestaciones, no solo forman parte de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en la actualidad, sino que, merced a la incorporación a los nuevos textos estatutarios de amplias declaraciones de derechos sociales y de políticas públicas con sus respectivos principios rectores, estas materias han pasado a ocupar un papel mucho más destacado en tales normas, con lo que, posiblemente, no se esté haciendo sino acomodar su literalidad a la realidad autonómica.

En el Estatuto de Andalucía los artículos 61 –servicios sociales, voluntariado, menores y familia– 62. 1 –inmigración: políticas de integración y participación de inmigrantes– 73 –políticas de género son competencias compartidas en el marco del art. 149. 1. 1 CE– 74 – políticas de juventud– y 84, precepto que contiene una habilitación genérica a la Comunidad Autónoma para *organizar y administrar todos los servicios con sanidad, educación y servicios sociales, y ejercerá la tutela de las instituciones y entidades en estas materias, sin perjuicio de la alta inspección del Estado.*

Lo mismo se puede afirmar de las demás Comunidades Autónomas¹⁰ que de esta forma asumen la competencia para determinar las que correspondan a las entidades locales y de forma singular a los municipios, pues el apartado 2 del artículo 25 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local impone en este caso a las Comunidades Autónomas la necesidad de que los municipios ejerzan competencias sobre *prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social*. Esta reserva de competencias, indeterminada ciertamente, se convierte en una obligación que han de cumplir los municipios de más de 20.000 habitantes por sí o asociados con otros (art. 26. 1.c LB), mientras no fueran dispensados por ser de muy difícil o imposible cumplimiento. Naturalmente, sin perjuicio de regímenes peculiares que pudieran establecer los Estatutos de Autonomía como, en principio, son los casos de Cataluña y Andalucía.

¹⁰ CASTILLO BLANCO, F. y BARRANCO VELA, R. *Competencias Locales en Materia de Servicios Sociales*. CEMCI Granada, 1994, pág. 75.

En la actualidad todas las Comunidades Autónomas han dictado su propia legislación sobre acción social o servicios sociales o asistencia social¹¹, sin perjuicio de emanar también normas sobre submaterias más especializadas y concretas –mayores, drogodependencias, etc–. Incluso, lo habitual es que la mayoría de las Comunidades Autónomas haya cambiado su primitiva legislación por otra más moderna que da entrada a experiencias y correcciones de los textos originales. Desde el punto de vista de la distribución de competencias, puede afirmarse que la mayoría de las Comunidades Autónomas, atribuyen un papel importante a las entidades locales, muy singularmente a los municipios. El resultado final es bastante desigual, pues junto a Comunidades Autónomas que parecen confiar en sus municipios, otorgando una amplia participación en la gestión de estos servicios, otras parecen mostrarse mucho más cicateras y desconfiadas. Tal vez estas situaciones extremas las desempeñan Cataluña y Andalucía, respectivamente. Así mientras la Ley catalana reconoce a los municipios (art. 31. 1):

a) Estudiar y detectar las necesidades sociales en su ámbito territorial.

b) Crear y gestionar los servicios sociales necesarios, tanto propios como delegados por otras administraciones, de acuerdo con la Cartera de servicios sociales y el plan estratégico correspondiente.

c) Elaborar planes de actuación local en materia de servicios sociales y participar, si procede, en el plan de actuación del área básica correspondiente.

d) Establecer los centros y servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales básicos.

e) Cumplir las funciones propias de los servicios sociales básicos.

f) Promover la creación de los centros y servicios correspondientes al ámbito propio de los servicios sociales especializados y gestionarlos, en coordinación con la Administración de la Generalidad y el ente local supramunicipal correspondiente, de acuerdo con la Cartera de servicios sociales y el plan estratégico correspondiente.

¹¹ Ley 2/1988, de 4 abril. Servicios sociales, Andalucía; 17 Ley 4/1987, de 25 de marzo, de ordenación de la acción social Aragón; Ley 1/2003, de 24 febrero. servicios sociales, Asturias 14/2001, de 29 octubre. Servicios sociales y seguridad social, Baleares; Ley 9/1987, de 28 abril, de Servicios sociales, Canarias; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de asistencia social, Cantabria; Ley 3/1986, de 16 abril. Servicios sociales, Castilla-La Mancha; Ley 18/1988, de 28 diciembre. Acción social y servicios sociales, Castilla y León; Ley 12/2007, de 11 octubre. Servicios sociales, Cataluña; Ley 5/1987, de 23 abril. Servicios sociales, Extremadura; Ley 4/1993, de 14 abril. Servicios sociales Galicia; Ley 1/2002, de 1 marzo. Servicios sociales, La Rioja; Ley 11/2003, de 27 marzo. Servicios sociales, Madrid; Ley 3/2003, de 10 abril. Servicios sociales, Murcia; Ley Foral 15/2006, de 14 diciembre. Asistencia social; Ley 5/1996, de 18 octubre. Asistencia social País Vasco; Ley 5/1997, de 25 junio. Asistencia social Valencia.

g) Colaborar con la Administración de la Generalidad en el ejercicio de las funciones de inspección y control en materia de servicios sociales.

h) Ejercer las funciones que le delegue la Administración de la Generalidad.

i) Participar en la elaboración de los planes y programas de la Generalidad en materia de servicios sociales.

j) Coordinar los servicios sociales locales, los equipos profesionales locales de los otros sistemas de bienestar social, las entidades asociativas y las que actúan en el ámbito de los servicios sociales locales.

k) Las que les atribuyen las leyes.

Andalucía, por su parte, parece conformarse con lo mínimo imprescindible para no ser tachada de incumplimiento de la legislación local básica:

1. Los Ayuntamientos serán responsables de los Servicios Sociales de su ámbito territorial, de acuerdo con la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, y dentro del marco de la presente Ley.

2. Serán competencias de los Ayuntamientos, por delegación de la Junta de Andalucía:

a) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Comunitarios en los municipios de más de 20.000 habitantes.

b) La gestión de los Centros de Servicios Sociales Especializados de ámbito local, en los municipios de más de 20.000 habitantes.

c) La ejecución y gestión de los programas de Servicios Sociales y prestaciones económicas que pudiera encomendarles el Consejo de Gobierno.

Puede observarse como se atribuyen competencias a los municipios en esta materia, pero aprovechando la ambigüedad de la ley básica, que nada precisa al respecto, se mantiene dentro de la literalidad de ésta precisando el carácter delegado de las competencias municipales, es decir no se atribuyen competencias propias, las que, de acuerdo con el art. 7 LB se ejercen por los municipios en régimen de autonomía, bajo su propia responsabilidad sin perjuicio de su coordinación en su programación y ejecución con otras Administraciones públicas.

Esta situación, cuya conformidad con el bloque de la constitucionalidad es, al menos discutible, en una interpretación razonable de la LB se convierte en insostenible si se contrasta con las exigencias derivadas del nuevo Estatuto. En efecto, el art. 92. 2. c exige que la gestión de los servicios sociales comunitarios, al menos, se ostente como competencia propia por los municipios. Otra cosa puede ser los de carácter especializados donde el Estatuto atribuye la competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma (art.61) sin establecer

ninguna otra determinación al respecto, que no impide la posibilidad de atribución de competencias en esta materia a los municipios mediante ley, como han hecho otras legislaciones autonómicas.

3. CONCLUSIÓN

Si alguna conclusión se puede extraer de la contemplación del tratamiento que las diversas leyes autonómicas dan a las competencias locales en materia de servicios sociales es que, por encima de los problemas de articulación técnica entre la autonomía local y la regional, incluso por encima de las deficiencias de la propia ley básica de régimen local, es una cuestión de voluntad política autonómica el dotar de mayor o menor contenido las competencias municipales sobre servicios sociales pues la legislación local básica, si bien no lo garantiza adecuadamente no constituye tampoco obstáculo alguno.

Otras disposiciones de interés para la Administración Autónoma

I. AGRICULTURA Y PESCA

ORDEN de 7 de febrero de 2008, por la que se aprueba la Carta de Servicios de las Oficinas Comarcales Agrarias de la Consejería de Agricultura y Pesca.

BOLETÍN número 50 de 12/03/2008

II. ARTESANÍA

DECRETO 4/2008, de 8 de enero, por el que se aprueba el repertorio de oficios artesanos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

BOLETÍN número 21 de 30/1/2008

III. CONSUMIDORES Y USUARIOS

DECRETO 72/2008, de 4 de marzo, por el que se regulan las hojas de quejas y reclamaciones de las personas consumidoras y usuarias en Andalucía y las actuaciones administrativas relacionadas con ellas.

BOLETÍN número 60 de 27/03/2008

IV. FUNCIÓN PÚBLICA

ORDEN de 11 de enero de 2008, por la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía.

BOLETÍN número 25 de 5/2/2008

DECRETO 44/2008, de 12 de febrero, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Justicia y Administración Pública.

BOLETÍN número 35 de 19/02/2008

DECRETO 45/2008, de 12 de febrero, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Economía y Hacienda.
BOLETÍN número 35 de 19/02/2008

DECRETO 46/2008, de 12 de febrero, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Agencia de la Defensa de la Competencia de Andalucía.
BOLETÍN número 35 de 19/02/2008

DECRETO 47/2008, de 12 de febrero, por el que se modifica parcialmente la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Empleo.
BOLETÍN número 35 de 19/02/2008

ORDEN de 30 de enero de 2008, por la que se suprimen de la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Gobernación determinados puestos de trabajo declarados a extinguir.
BOLETÍN número 35 de 19/02/2008

ORDEN de 18 de febrero de 2008, por la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Cultura, en cumplimiento de la sentencia que se cita.
BOLETÍN número 49 de 11/03/2008

ORDEN de 18 de febrero de 2008, por la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía correspondiente a la Consejería de Educación y para la Igualdad y Bienestar Social, en cumplimiento de las sentencias que se citan.
BOLETÍN número 49 de 11/3/2008

ORDEN de 18 de febrero de 2008, por la que se modifica parcialmente la relación de puestos de trabajo de la Administración General de la Junta de Andalucía en aplicación del Acuerdo de 16 de octubre de 2007 de la Comisión del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, por el que se introducen modificaciones en el sistema de clasificación profesional
BOLETÍN número 49 de 11/3/2008

DECRETO 70/2008, de 26 de febrero, por el que se regula la plantilla orgánica, las funciones, las retribuciones, la jornada y horario de trabajo, el acceso y la provisión de puestos de trabajo del Cuerpo Superior Facultativo de Instituciones Sanitarias de la Junta de Andalucía, especialidades de Farmacia y Veterinaria.

BOLETÍN número 52 de 14/03/2008

V. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

DECRETO 75/2008, de 4 de marzo, por el que el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico se adapta a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y se aprueban sus Estatutos.

BOLETÍN número 60 de 27/03/2008

VI. RIESGOS LABORALES

ORDEN de 7 de febrero de 2008, sobre publicación de las Sanciones por Infracciones muy graves en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

BOLETÍN número 36 de 20/02/2008

NOTICIA DE
REVISTAS AUTONÓMICAS

Noticia de Revistas Autonómicas*

(1) § Unión Europea, Comunidades Autónomas, Derecho autonómico, Distribución de competencias.

ALBERDI BIDAGUREN, Jokin, *El nuevo entramado jurídico-institucional de la política comunitaria de cooperación al desarrollo*, "R.V.A.P." núm. 79, septiembre-diciembre 2007, pp.15-39.

En este trabajo se analizan las bases jurídicas comunitarias en materia de política de desarrollo haciendo un repaso de los documentos estratégicos más recientes. A continuación se describe la nueva arquitectura institucional y el funcionamiento general de la cooperación comunitaria para el desarrollo, distinguiendo entre las instituciones decisorias y las instituciones orientadoras y ejecutoras. El autor, por último, trata de identificar algunos de los dilemas jurídico-administrativos que tienen que ver con la eficacia del ordenamiento comunitario en materia de cooperación y desarrollo, con la actual distribución de esta competencia, y con la coherencia, coordinación y complementariedad en las instituciones europeas y las administraciones de los estados miembros. Cree el autor que la evolución obliga a repensar la naturaleza complementaria de esta competencia comunitaria y, por ende, las relaciones entre las instituciones comunitarias, las estatales y las subestatales en materia de cooperación internacional al desarrollo. También defiende que las políticas comunitarias, estatales y subestatales de cooperación con terceros países están avocadas a coordinarse y dotarse de coherencia en sus objetivos, planes estratégicos (plurianuales y anuales), prioridades temáticas (estrategias sectoriales) y geográficas (selectividad de la ayuda). El estudio incluye una amplia bibliografía.

JAUREGUI, Gurutz & UGARTEMENDIA, Juan Ignacio, *Europa en el lecho de procusto: de la Constitución europea al Tratado de Lisboa*, "R.V.A.P." núm. 79, septiembre-diciembre 2007, pp. 105-126.

Los autores realizan un análisis comparativo del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 con la fenecida Constitución europea. Se trata de un análisis general que se articula comparando dicho Tratado de reforma con el texto de la *non nata* Constitución europea, texto del que mimetiza gran parte del contenido aunque no así su formulación y carácter constitucional. Los autores concluyen que los principales elementos negativos del Tratado de Lisboa son los que se derivan del precio que

(*) Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA.

hay que pagar para que aquél pueda reflejar los contenidos sustanciales de ésta: la negación del carácter constitucional. Esta negación es, en su opinión, una negación que rige básicamente a nivel formal o superficial, y no a nivel de contenidos (como, por ejemplo, la Carta de Derechos Fundamentales, que adquiere vía remisión normativa fuerza jurídica vinculante de rango primario. Piensa así que el Tratado de Lisboa, que camufla los contenidos de la Constitución europea, tiene todos los elementos sustantivos para configurarse como el umbral de una apertura constitucional de la Unión.

ALLÍ ARANGUREN, Juan Cruz, *La Constitución europea*, "RJN". Enero-junio 2007, núm. 43, pp. 9-52.

El autor realiza en este estudio una amplia descripción del fenecido texto de la Constitución Europea, lo que obliga a pensar sino ocurrirá lo mismo al Tratado de Lisboa. Se describen proceso de elaboración y aprobación; naturaleza jurídica y efectos; estructura; competencias de la Unión; reordenación institucional y las nuevas mayorías para la adopción de acuerdos; fuentes del Derecho –leyes europeas; leyes marco, Reglamento europeo ejecutivo; reglamento europeo delegado, Decisión europea, Actos no normativos (recomendaciones y dictámenes)–.

ENÉRIZ OLACHEA, Francisco Javier, *La transición política en Navarra (1975-1979): la democratización de las instituciones forales y Navarra en la Constitución de 1978*, "RJN". Enero-junio 2007, núm. 43, pp. 53-92.

Este estudio analiza Navarra en la transición política (la reintegración foral; Navarra y el ente preautonómico vasco); Navarra en el texto constitucional de 1978 (alcance de la Disposición Adicional primera de la Constitución y la Disposición Transitoria cuarta); la democratización: el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, de normas sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales de Navarra; las nuevas instituciones (Parlamento Foral, Diputación Foral de Navarra, relaciones entre el Parlamento Foral y la Diputación Foral en la LORAFNA. El estudio incluye una amplia bibliografía.

De La IGLESIA CHAMARRO, Asunción, *La reciente reforma del reglamento del Parlamento de Navarra*, "RJN". Enero-junio 2007, núm. 43, pp. 211-227.

El estudio se centra en las reformas operadas: Estatuto de los parlamentarios forales –profesionalización–; composición de la Cámara; organización y funcionamiento de la Cámara; revisión del procedimiento legislativo –limitación del ejercicio del derecho de enmienda–; revitalización de los instrumentos de control –preguntas–; regulación del procedimiento de rendición de informes por el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra; regulación del nombramiento del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra y finalización del mandato del Parlamento

de Navarra y Cortes Generales. El autor valora la reforma como muy positiva y destaca que ha merecido el respaldo de todos los Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Navarra. No obstante cree que, sin duda, cabrían más reformas (la principal el reforzamiento del papel de las minorías parlamentarias, especialmente en orden al ejercicio de la función de control) o reformas en sentido distinto de las aprobadas que eviten, por ejemplo, los problemas de la limitación del derecho de enmienda, la doble lectura, la delegación sin título de facultades legislativas por la mesa, o el bloqueo de la propuesta para la remoción de los miembros de la mesa.

(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.

RODRÍGUEZ HERRERO, Gorka, *Descentralización y participación ciudadana en la zona sur de Vitoria-Gasteiz*, "R.V.A.P." núm. 79, septiembre-diciembre 2007, pp. 203-226

El estudio realiza un intenso análisis de la descentralización administrativa y la participación ciudadana que durante los últimos treinta años se han intentado en Vitoria-Gasteiz a través de lo que denominan arquitectura de participación ciudadana –los diferentes mecanismos de participación existentes (Concejalía delegada de zona Sur o CDZ, Centro cívico Hegoalde o CC y consejos territoriales o CT)–. El autor cree que el sistema implantado ha dependido excesivamente de la voluntad política y de las sinergias que los agentes sociales pudieran generar. También piensa que la clave es saber facilitar los suficientes canales y espacios de encuentro que posibiliten no sólo un trasvase de información sino que reflejen de la mejor manera posible lo que existe en el territorio a nivel social. Igualmente considera que sería necesario impulsar el trabajo socio-comunitario como instrumento para vertebrar a la propia comunidad y facilitar la participación activa de la misma para mejorar la calidad de vida en el territorio (barrio o ciudad en su conjunto) de forma que podría lograr la implicación ciudadana en sus propios problemas incitando a que la participación se muestre como un instrumento que vertebre el territorio y a la propia comunidad.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas*, "RJN". Enero-junio 2007, núm. 43, pp. 93-165. *Vid.* (3).

(3) § Derechos Fundamentales, Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Hacia la implementación de un sistema global de acceso electrónico a las Administraciones Públicas españolas*, "RJN", enero-junio 2007, número. 43, pp. 93-165.

Recomendamos vivamente este amplio estudio del Maestro. El estudio comienza con el análisis del artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, que hacen que el ordenamiento jurídico administrativo deje atrás una fase en la que las Administraciones Públicas tenían la potestad de determinar si los particulares podían o no comunicarse con ellas por medios electrónicos, de forma que hoy se entra en otra nueva fase en la que se reconoce a los particulares la potestad de acceso electrónico a las mismas. Ello implica un deber correlativo de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que los interesados puedan ejercer eficazmente esa potestad. GONZÁLEZ NAVARRO, con gran visión, analiza los potenciales inconvenientes (vulnerabilidad del equipo físico y de la información) concluyendo que según es propio de toda revolución científica el paradigma emergente de la Administración electrónica implica un cambio de mentalidad. La segunda parte del estudio se centra en la LAE (Ley del acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Aquí el Maestro desmenuza definiciones, caracteres de la LAE, plazo de entrada en vigor, construcción del sistema, planificación, organización y registros; funcionamiento del sistema. El propio autor sintetiza en tres ejes esta segunda parte del estudio: 1) la LAE ordena al Gobierno de España implementar, a través de la administración General del estado y conjuntamente con las restantes Administraciones Públicas, un Sistema Global que permita a los interesados el acceso electrónico a todas ellas, aunque sólo cuando actúan en régimen de Derecho público, un sistema que deberá estar en condiciones de actuar a partir del 1 de enero de 2010; 2) el por qué de la LAE se encuentra en el hecho de que en nuestro mundo vigente está emergiendo una nueva forma de relación humana: la interacción a distancia que puede ya hoy establecerse gracias a las nuevas tecnologías ; y, 3). El para qué de la LAE, su fundamento final, es dar un importante paso adelante, en la democratización de la vida en esa extraña ciudad que se llama Telépolis, una ciudad que, sin estar en una parte lo está en todas y que es, ya en este momento, la ciudad más poblada del planeta.

CHINCHILLA MARÍN, Carmen, *La nueva Ley de contratos del sector público: ámbito de aplicación y otras cuestiones novedosas*, "R.V.A.P." núm. 79, septiembre–diciembre 2007, pp. 41–71.

Este excelente estudio se centra en alguna de las novedades de la Ley 30/2007: 1) el ámbito subjetivo de aplicación de la nueva Ley, que tiene la singularidad de partir de una categoría genérica –entidades del sector público–, dentro de la que se distinguen diversos tipos de sujetos: las Administraciones Públicas; los poderes adjudicadores que no son Administraciones Públicas y, por último, las entidades que, perteneciendo al sector público, no son ni Administraciones ni poderes adjudicadores. En segundo lugar, se estudia la nueva clasificación de los contratos, y, en relación con ello, el régimen jurídico de los distintos tipos de contratos y la jurisdicción competente para conocer de los litigios que se planteen en relación con los mismos. En tercer y último

lugar, se estudia el recurso especial y las medidas provisionales, previstos para determinados tipos de contratos. La autora, aun mostrándose crítica con la nueva sistemática, cree que mejora la LCAP en cuanto a su ámbito subjetivo. Cree CHINCHILLA MARÍN que la nueva Ley tiene una ventaja respecto la LCAP, y es que, mientras que esta delimitaba su régimen de aplicación, para determinados contratos, mediante una referencia genérica a las prescripciones de la ley sobre la capacidad de las empresas, publicidad, procedimientos de licitación y formas de adjudicación, la LCSP define, en los correspondientes artículos, cuales son esas reglas concretas de capacidad, publicidad, o de procedimiento que han de aplicarse en cada caso especificándose y concretándose cuales son esas reglas. También se cuestiona CHINCHILLA MARÍN, por qué más allá de las exigencias de Derecho comunitario, habría de establecerse un régimen especial de medidas cautelares, en el contencioso-administrativo para la contratación pública, y no para otras manifestaciones de la actividad administrativa, frente a las cuales los administrados pueden estar tan necesitados o más de una protección cautelar de sus derechos que preserve la efectividad de la tutela judicial que en su día pueda otorgarse.

TORRES PÉREZ, Aida, *La negación del genocidio ante la libertad de expresión: las inconsistencias de la STC 235/2007 al descubierto*, “R.V.A.P.” núm. 79, septiembre-diciembre 2007, pp. 163-202.

Este estudio realiza una valoración crítica de la STC 235/2007, de 7 de noviembre que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad plantada por la Audiencia Provincial de Barcelona sobre el artículo 607.2 CP. El TC declara inconstitucional la cláusula que prohíbe la negación de genocidio por vulneración de la libertad de expresión y reinterpreta la cláusula que prohíbe la justificación. El trabajo recoge los antecedentes del tipo recogido en el art. 607.2 CP; la crítica doctrinal; la argumentación del TC sobre el alcance la libertad de expresión en relación con la tipificación de la difusión de ideas negadoras o justificadoras del genocidio. La autora pone de manifiesto el contraste con la doctrina del TEDH y el ordenamiento de la Unión Europea y sugiere una propuesta de reconstrucción que contribuya a una mejor comprensión del pronunciamiento del TC y de sus implicaciones desde la doctrina de la “sobreinclusión”.

URZAINQUI MINA, Tomás, *Las ordenanzas del Valle de Baztan*, “RJN”. Enero-junio 2007, núm. 43, pp. 229-240. *Vid* (4).

(4) § Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.

URZAINQUI MINA, Tomás, *Las ordenanzas del Valle de Baztan*, “RJN”. Enero-junio 2007, núm. 43, pp. 229-240.

Resaltamos este trabajo que es fruto de la experiencia profesional de su autor como asesor jurídico y abogado. En este estudio se comienza con el análisis histórico de las instituciones Baztanesas. Estas ordenanzas regulan la organización,

funcionamiento y competencias de las instituciones del Valle y el gobierno y gestión del patrimonio de la comunidad baztanesa. A continuación estudia los principios del Derecho público Batznés; la vigencia y régimen jurídico; organización y funcionamiento de órganos colectivos y unipersonales; bienes comunales (aprovechamiento y helechales); competencias (roturaciones, ambientales, planificación); exclusión de las leyes particionistas y desamortizadoras; incidencia de los tratados internacionales; y por último, actualización de las ordenanzas. A lo largo del estudio que reseñamos se contienen reflexiones de alto valor (por ejemplo, negando la inspiración en el derecho germánico) y una aportación sencillamente impresionante de datos y documentos.

(5) § Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).

PADRÓS REIG, Carlos, *El deber de identificar al conductor desconocido en el procedimiento sancionador por infracciones de tráfico. Comentario a la STC 63/2007. de 27 de marzo*, "R.V.A.P." núm. 79, septiembre–diciembre 2007, pp. 127–162.

La STC 63/2007 aborda la cuestión de la identificación del conductor responsable de una infracción de tráfico cuando no se detiene el vehículo y por tanto, la Administración no conoce quien era el conductor en el momento de la infracción. El autor se muestra crítico, pues si bien es cierto que el titular del vehículo tiene el deber legal de conocer de identificar al conductor, el pronunciamiento constitucional va más allá al permitir presumir que el conductor era el titular del vehículo porque la identificación no fue suficiente (a pesar de suministrar nombre completo y documento nacional de identidad). De esta forma, PADRÓS REIG cree que se rompe el equilibrio entre efectividad del procedimiento sancionador y garantías del ciudadano, a la vez que se permite que la falta de actividad administrativa acabe perjudicando al particular. El autor enjuicia con dureza la sentencia que califica como "un magnífico ejemplo de cómo retorcer el ordenamiento jurídico para que el ciudadano pague con la falta de medios que la Administración Pública destina a la vigilancia y control de tráfico".

GALLO FERNÁNDEZ, Mariano, *La autorización para actividades sanitarias de prevención de riesgos laborales*, "RJN", enero–junio 2007, núm. 43, pp. 241–275.

El autor estudia el grupo normativo regulador (marco general, derecho internacional, derecho estatal, derecho autonómico, derecho local, negociación colectiva y normativa técnica). Los siguientes objetos de análisis son: 1) la organización de la prevención de riesgos laborales (recursos para las actividades preventivas, modalidades organizativas de la prevención de riesgos laborales y control administrativo de las modalidades organizativas); 2) la autorización de los centros, servicios y establecimientos sanitarios; 3) estructura estática de la autorización de los servicios de prevención de riesgos laborales (sujeto, objeto, conectivo). El autor concluye que los órganos técnicos implicados en la seguridad y salud en el trabajo ha de ajustarse a los requisitos y exigencias de la normativa laboral, pero también deben cumplir los mínimos exigidos

para los servicios sanitarios, al menos los de niveles más sencillos, siendo la autorización sanitaria algo insustituible.

(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.).

MILIAN i MASSANA, Antoni, *Los límites jurídicos existentes para la configuración del sistema lingüístico escolar del País Vasco y vías para la reforma del sistema vigente*, “R.V.A.P.” núm. 79, septiembre–diciembre 2007, pp. 71–104.

En este trabajo se examinan los límites jurídicos que condicionan la configuración del sistema lingüístico escolar del País Vasco. El autor se centra en los límites de Derecho internacional y la legislación estatal. A continuación se centra en la Ley Básica de normalización del uso del eusquera y la Ley de la Escuela Pública Vasca. El autor examina las posibilidades de reforma según se aborde la reforma mediante una disposición reglamentaria del Gobierno o mediante una Ley aprobada por el Parlamento vasco, que obviamente permitiría una intensidad de reforma mayor llegando a la sustitución de los tres modelos (A, B y D) por uno radicalmente distinto. Considera MASSANA que los límites “externos” permiten una gran flexibilidad a la hora de establecer el sistema lingüístico escolar. El estudio incluye una amplia bibliografía.

De DIOS VIEITEZ, M^a Victoria, *Asistencia social y legislación civil en el ámbito de la protección de menores*, “RJN”. Enero–junio 2007, núm. 43, pp. 168–180.

En este trabajo se aborda la intervención administrativa en ámbito de la protección de menores (antes de la reforma de 1987, y la evolución posterior (tutela administrativa y la guarda administrativa de los menores por medio del acogimiento familiar). Resalta la autora que estas últimas figuras se recogían ya en las disposiciones sobre beneficencia que precedieron a la ley 21/1987. La autora cree que la tutela *ex lege* y la guarda administrativa de menores son figuras de naturaleza jurídico-pública siendo medios a través de cuales la Administración da cumplimiento al mandato del artículo 39 CE. Por su parte, el acogimiento familiar, en su opinión, no es sino la técnica de la que se sirve la Administración para ejercer, por medio de personas acogedoras la guarda de los menores en desamparo. Es por ello que propugna que la explicación del régimen jurídico de la tutela y guarda de las entidades públicas deba realizarse conforme a los principios propios del Derecho administrativo. Desde el punto de vista competencial no las considera así “legislación civil” sino “asistencia social”.

GALLO FERNÁNDEZ, Mariano, *La autorización para actividades sanitarias de prevención de riesgos laborales*, “RJN”. Enero–junio 2007, núm. 43, pp. 241–275. *Vid.* (5).

(7) § Varia.

ÁLVAREZ CAPROCHIPI, José Antonio, *El derecho a conocer e interrogar el testigo de cargo en el proceso penal*, "RJN", enero-junio 2007, núm. 43, pp. 184-209.

Abreviaturas

RJN	Revista Jurídica de Navarra
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública

BIBLIOGRAFÍA

RECENSIONES

ENRIQUE BARRERO GONZÁLEZ, *Pequeñas historias de Sevilla II: estragos de la piqueta y algo más*, Circulo Mercantil Industrial y Fundación Avenzoar, Sevilla, 2007

Enrique Barrero González conoce como pocos la problemática urbanística en general y de Sevilla en particular. Desde su puesto de Letrado-jefe del Ayuntamiento de dicha ciudad, su interés por las cuestiones urbanísticas nunca se limitó a lo profesional y expresó cuando y cuanto pudo su militancia en el “movimiento conservacionista” del patrimonio histórico que surgió en la época de la transición. Esa preocupación, apoyada en su experiencia, se reflejó en una serie de artículos periodísticos publicados por el diario ABC entre 1976 y 1983, una parte de los cuales recopila ahora en estas *Pequeñas historias* que hilan un personal recorrido histórico y sentimental de la ciudad.

El libro es, de un lado, una historia del urbanismo de Sevilla narrada a través de 70 casos testigo, y, proyectándose más allá de la casuística, encierra, de otro lado, un conjunto de reflexiones que desgranar con valor general e intemporal las causas y elementos de la dialéctica conservación–destrucción de las ciudades históricas.

La dilapidación del patrimonio histórico, iniciada con el expansionismo urbano en el siglo XIX, se acentuó con el desarrollismo de la época franquista. La vitalidad económica se unió entonces a la falta de una mentalidad conservacionista y de leyes eficaces que evitaran los derribos y la degradación urbana. Debido a sus funciones de asesoramiento y defensa jurídica del Consistorio, Enrique Barrero conoció de primera mano asuntos especialmente sangrantes de los que este libro da cuenta, como la construcción de la Torre de los Remedios, la frustrada construcción del Jardín del Valle, el pretendido derribo del Coliseo España y su salvación *in extremis*, las demoliciones del Hotel Madrid, del Palacio de Sánchez-Dalp o el de la Plaza Ponce de León; además de denunciar la lamentable situación en la que entonces estaban enclaves históricos como el Monasterio de San Jerónimo o la Cartuja de Santa María de las Cuevas, así como de la pérdida del valor funcional de las plazas de la ciudad; informar de la gestión del patrimonio municipal del suelo; cuestionar la efectividad de ciertos instrumentos de planeamiento, como el polémico Plan de Reforma Interior del casco Antiguo, o criticar la falta de efectividad de la legislación de protección del patrimonio histórico–artístico ante-

rior a 1985 y la nefasta incidencia –no suficientemente ponderada por los especialistas– de la antigua legislación de arrendamientos urbanos, que al congelar las rentas y establecer la prórroga forzosa motivó a los propietarios a intentar declarar los edificios en ruina para poder desahuciar a los inquilinos.

“¿Sirvieron para algo aquellos artículos... aquellas campañas de sevillanismo activo...?”, se pregunta en el prólogo del libro Nicolás Salas, director de ABC en la época en que se publicaron estos artículos. “Nada que hayamos podido hacer o que hayamos hecho en defensa de Sevilla puede ser nunca estéril, ni caer en el vacío”, responde. A mi juicio, la mayor virtud de estos artículos–denuncia es decantar en el lector un conjunto de reflexiones sobre la defensa de la ciudad histórica y sobre las causas que influyen en su destrucción. De este modo, el libro proporciona un arsenal de argumentos para el examen crítico de la situación actual –no ya pasada– en relación con los principales tenses de la dialéctica conservación–destrucción, como el polémico tema de las realineaciones, el de las obras en los espacios públicos, la contaminación visual en estos espacios, o las que el autor denomina “conservaciones fachadistas”, en las que se obliga a mantener la cáscara del pasado en un intento de engañar al futuro. Junto a ello, el clamor reivindicativo de estos artículos periodísticos preconiza la importancia de la información y de la participación ciudadana en los asuntos públicos, esencial en democracia para la formación de la opinión libre y la conciencia cívica, pero también para evitar que se recreen situaciones amargas del pasado. Enrique Barrero sabe bien que nuestro compromiso con la Historia exige el respeto de las huellas del pasado. Es una obligación ineludible que, hecha suya por otras ciudades con menos mérito y razones, debería impedir que Sevilla quedara a expensas del capricho, la especulación o el abandono.

El libro forma parte de una trilogía sobre el urbanismo sevillano (*Pequeñas historias de Sevilla I: La calle San Fernando*, Sevilla 1979, reeditado en 2007, y *Reflexiones sobre Sevilla como Conjunto Histórico y sobre el pensamiento urbano de José María Izquierdo*, Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 2008), frutos de la constante inquietud del autor por estos temas. Al cabo de estas obras queda patente que las cuestiones que plantea la conservación y defensa de las ciudades históricas no son sólo jurídicas. Detrás de ellas existe, o debería existir, un debate más amplio que comprometa a la Antropología, a la Sociología, a la Arquitectura, a la Historia del arte, al Derecho y a todos aquellos campos del saber que de un modo u otro configuran al urbanismo como ciencia esencialmente interdisciplinar. Enrique Barrero nos hace ver, en este orden de problemas, que la guía y el acierto deben mucho al sentido de la medida y que tan mala es la vehemencia irre-

flexiva de la piqueta, no pocas veces animada por la desvergüenza de la especulación, como el proteccionismo “conservadurista” a ultranza, que también conduce a consecuencias absurdas. En sus propias palabras:

“Hay que conservar la ciudad. Pero la ciudad es un ente dinámico y vivo. Las ciudades se han hecho por acopio de los siglos. Cada época tiene una exigencia singular. También nosotros tenemos derecho a construir “nuestra” ciudad. La que deriva de las circunstancias sociológicas y económicas en que vivimos. Tan absurdo es destruir todo lo anterior como pretender mantenerlo todo intacto, como si se tratase de un gran museo muerto”.

En el equilibrio entre tradición y progreso, lo nuevo *“debe armonizar con su entorno y adaptarse al ambiente en que se ubica”*, como el propio autor afirma. Para alcanzar ese equilibrio un buen planteamiento urbanístico es imprescindible. Pero también es imprescindible que la legalidad exprese ese compromiso de armonía y equilibrio, tan importante en el orden estético como en el ético. No en vano, es de recordar que el artículo 73 del texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 imponía a las construcciones el deber de adaptarse, en lo básico, al ambiente en el que estuviesen situadas, y a tal fin, no sólo expresaba la armonía en sentido negativo, como impedimento de la estridencia, sino sobre todo en un sentido positivo, como aspiración de paz y de belleza. Enrique Barrero, hombre polifacético, ávido de experiencias y con sensibilidad para apreciarlas intensamente, encarna en sí mismo ese alto compromiso que siempre ha traslucido en su quehacer profesional y que, al mismo tiempo, alimenta su profunda vocación jurídica; y es que, como él mismo gusta recordar citando una antigua Sentencia de la que fue ponente su admirado y querido Ángel Martín del Burgo, *“el Derecho, sin referencia a los valores éticos, se convierte en un armazón conceptual difícilmente explicable”.*

Juan Antonio Carrillo Donaire

SÁNCHEZ SÁEZ, ANTONIO JOSÉ *Autonomía local y descentralización. Su naturaleza jurídica*, Tirant Lo Blanch, –Fundación Democracia y Gobierno local, Valencia 2008, 237 págs.

Con este libro continúa SÁNCHEZ SÁEZ con la línea de investigación abierta por su anterior monografía *Descentralización y subsidiariedad. Hacia una nueva configuración del Estado*. IAAP, SEVILLA, 2005, en la que analizó el modo en que ambos principios jugaban en las esferas supraestatal y nacional hasta el

punto de reconfigurar el modelo de Estado. Con el presente trabajo el autor se propone llevar el tema a la esfera local.

En el Capítulo I estudia el autor la reinterpretación de la garantía institucional de la autonomía local a la luz de la Carta europea de la autonomía local, es decir, la evolución desde una autonomía meramente administrativa a la configuración de la autonomía política. Asimismo, se analiza la influencia del Libro Blanco de la Gobernanza europea en el relanzamiento de las Administraciones locales (Propuesta de la Comisión Europea COM (2001). El documento parte del enunciado de cinco principios para mejorar la gobernanza europea y nacional: apertura, participación de los actores sociales, responsabilidad, eficacia y coherencia. Según la Comisión, tales principios se plasman fundamentalmente en los principios de proporcionalidad y subsidiariedad: quiere decirse que, antes de lanzarse una iniciativa legislativa comunitaria, nacional o regional, resultará esencial comprobar si la actuación pública es realmente necesaria, si el nivel político del que emana la iniciativa es el más apropiado para dicha actuación y si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos. El Libro Blanco también recomienda que cada Estado miembro establezca los mecanismos adecuados para organizar amplias consultas en el marco del examen y aplicación de las decisiones y políticas europeas que revistan una dimensión territorial. El proceso de decisión política de la Unión europea y, en particular, su calendario, deberán permitir a los Estados miembros tener en cuenta la experiencia regional y local, y extraer las debidas conclusiones.

La necesidad de limitar el carácter bifronte del régimen local, partiendo del déficit competencial de la autonomía local en la Constitución de 1978, constituye el objeto del Capítulo II. A juicio de SÁNCHEZ SÁEZ el principio de bifrontalidad necesita ser redefinido aumentando el tramo competencial de todas las CCAA y de las propias Administraciones locales, y reduciendo, en justa reciprocidad, el tramo competencial básico del Estado. De ahí que el autor proclame el entendimiento de la autonomía local en clave política, destacando su carácter fundamentalmente normativo. Por consiguiente, considera las ordenanzas locales como auténticas “leyes materiales” manifestación directa de la gestión de los intereses de uno de los pilares del Estado y no tanto como reglamentos en el sentido estricto de la palabra, esto es, como simple emanación de un aparato administrativo no democrático y jerarquizado. Los Plenos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones Provinciales tendrían potestad legiferante para aprobar sus propias leyes (sus Ordenanzas), que se conformarían como una auténtica reserva reglamentaria en sus competencias propias, auténticos reglamentos autónomos sobre sus

respectivos intereses, cuyo ámbito material sería intangible para las leyes estatales y autonómicas. Sobre dichas materias, los Ayuntamientos podrían regular en ausencia de ley sectorial estatal o autonómica esta sería la base para la creación de un futuro ordenamiento jurídico local. Se trata de una autonomía decididamente política, para cuya redefinición habría que reformar la LBRL, estableciendo en ella cláusulas de atribuciones propias, genéricas y directas a los municipios y Provincias.

Termina el Capítulo II con el estudio de la autonomía local en los nuevos Estatutos de Autonomía que se mueven entre la interiorización del régimen local y la satisfacción de la demanda de mayor autonomía en virtud de una interpretación *aggiornada* de las sentencias del TC, en la Carta Europea de la autonomía local y en las Recomendaciones del Consejo de Europa.

En el Capítulo III se analiza el juego de los principios de descentralización política, descentralización administrativa y subsidiariedad en el ámbito local.

Especialmente relevante es el Capítulo IV y último del libro, en el que el autor propone una nueva interpretación de la descentralización de competencias a la Administración local sobre la base del principio de colaboración con los infranqueables límites del principio de legalidad y de la atribución competencial consagrada en nuestra Constitución. El aumento de las competencias ejecutivas y normativas de las Administraciones locales debe suponer a la fuerza una reducción del papel intervencionista del Estado, que tradicionalmente se ha justificado en la creencia de que su intervención, por sí misma, produce una mayor satisfacción del bienestar general. Por el contrario, en la fórmula que nos propone el interés general se debe construir más en el apoyo a los particulares y a las Administraciones locales en las que éstos se integran, lo que habrá de fomentar una mayor responsabilidad del gasto y de la autonomía. Eso sí, el Estado debe quedar como responsable de la igualdad y solidaridad de todo el sistema, como “ordenador de la comunidad social y política” a través de su papel como Legislador, bien como garante de las materias intangibles para las CCAA o las Administraciones locales, bien como agente movilizador de algunas otras materias, que “por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”.

Para SÁNCHEZ SÁEZ la articulación de las competencias debe hacerse con la técnica de considerar compartidas la mayoría de las competencias y, como corolario de ello, por medio de un *indirizzo* plasmado en el establecimiento de fines y objetivos marcados por el Estado o las CCAA que dejen

libertad de aplicación y de elección de medios a las Administraciones locales. Una hermenéutica más adecuada del principio de coordinación pasado por el tamiz del principio de autonomía local debería equipararse a una doble exigencia: que las Administraciones locales ponderen, previamente a su actuación, la influencia que su actividad pudiera tener en las Administraciones superiores, y, como consecuencia, abstenerse de aquellas políticas contrarias, incoherentes o no aplicativas de las líneas de decisión previamente acordadas en las otras instancias superiores; y que estas instancias no tomen decisiones que puedan afectar a la autonomía local sin su consentimiento. En este sentido, la coordinación en poco se diferenciaría de la colaboración, ya que en ésta también existe, casi siempre, una posición de supremacía de una parte en relación con las demás.

Las leyes sectoriales estatales y autonómicas deben incluir cláusulas de flexibilidad del ejercicio de las competencias administrativas (no de su titularidad) para la elaboración de planes sectoriales conjuntos con directrices concretas, que sustituyan las formas actuales de coordinación (concretadas en procedimientos administrativos en los que resuelve la Administración superior y sólo se da una participación indicativa a las Administraciones locales) y que las Administraciones implicadas entiendan el carácter obligatorio *ex lege* (no voluntario) de la armonización de sus intereses concurrentes o compartidos. La cooperación o colaboración interadministrativa en el ejercicio de funciones concurrentes o compartidas debe quedar según Antonio SÁNCHEZ más en el plano de las formas de actuación administrativa que en la de la personalidad jurídica. En este sentido, lanza la idea de si para competencias compartidas cuyo ejercicio resulte intermunicipal, deberían ser las Diputaciones Provinciales las que negociaran y consensuaran con el Estado y CCAA el ejercicio de las mismas, como representantes que son de los municipios que las integran, por razones de eficacia y celeridad.

Otro de los fundamentos del enfoque consensuado del principio de descentralización es la necesidad de superar el entendimiento de las relaciones interadministrativas basado en el principio de separación de competencias y pasar a una concepción consensuada de la actividad interadministrativa que denomina "*sistema en red de Administraciones públicas*". El cimiento de este sistema o red es la primacía absoluta del principio de colaboración sobre cualquier otro, y se plasma en la articulación de un sistema internodal de Administraciones públicas regidas por el principio de competencia. De esta manera la jerarquía, la coordinación estatal sólo puede darse allí donde la CE, los Estatutos de Autonomía y las Leyes hubiesen atribuido una competencia de carácter exclusivo a un nivel político determinado (el Estado general-

mente). Para todas las demás formas de reparto de competencias cabría el juego de las cláusulas de flexibilidad en la atribución del ejercicio concreto de la actuación administrativa.

Por último, se aboga por la posibilidad de crear un ámbito competencial municipal excluido de la legislación estatal y autonómica, copiando la solución inglesa, que atribuye a los municipios la competencia universal para gestionar y ejecutar todas las políticas del Estado, como punto de partida. El autor considera que el marco constitucional deja indefinido el ámbito competencial de las Administraciones locales, y si la LBRL ha querido que ese marco venga determinado por las leyes estatales o autonómicas sectoriales, nada impide pensar que pueda reformarse la LBRL o TRRL para establecer un ámbito objetivo reservado a las competencias locales. De manera que el Parlamento estatal y las Asambleas legislativas autonómicas, titulares de las competencias normativas atribuidas por la CE, se autolimitarían en unas competencias concretas y determinadas sobre las que no podrían regular, sirviéndose a su vez esas leyes como habilitación legislativa genérica necesaria para que los municipios pudieran desarrollar mediante ordenanzas su ámbito normativo reservado. En definitiva, sería trasladar a España la teoría de la *home rule authority* de los EEUU. Evidentemente, cambiar el reparto competencial entre los municipios y el Estado y las CCAA exige un auténtico pacto de Estado, ya que supondría un giro copernicano en el enfoque de la cuestión local y una auténtica descentralización controlada de una serie de competencias estratégicas y de la competencia normativa sobre las mismas. Un cambio de este calibre precisa de una reforma del régimen financiero de los municipios y en general un apoderamiento mucho mayor para que los municipios puedan imponer sus propias cuotas impositivas.

Esta obra consolida a A.J. SÁNCHEZ SÁEZ como un administrativista sólido, riguroso, maduro y creativo. Las ideas y propuestas que plasma en este libro, fundadas en un profundo conocimiento de la descentralización y de la cuestión local en el Derecho comparado, le consagran como un experto en régimen local. Asimismo, estimo que este trabajo constituye por sus valiosas aportaciones un material de imprescindible consulta para enfrentar con sólidos cimientos el desarrollo estatutario del régimen local en los Estatutos de Autonomía reformados.

Encarnación Montoya Martín
Profra. Titular de Derecho Administrativo

**Revista de Estudios
de la Administración
Local**

Mayo-Agosto 2007

Número 304

I. Estudios

Avelino Blasco Esteve

SUPUESTOS INDEMNIZA TORIOS EN LA LEY DE SUELO DE 2007

9

Teresa Giménez-Candela

**¿GLOBALIZACIÓN DE LA CULTURA JURÍDICA EN ROMA?:
MUNICIPALIDAD Y AUTONOMÍAS**

49

Bartomeu Trias Prats

**LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN LAS ISLAS BALEARES:
LA NORMATIVA AUTONÓMICA EN EL MARCO DEL RÉGIMEN
COMUNITARIO Y ESTATAL**

61

Javier Pinazo Hernandis

**LA NECESARIA REFORMA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN LA
MODERNIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

107

Lucía Casado Casado

**EL PAPEL DE LOS MUNICIPIOS EN LA PREVENCIÓN, ORDENACIÓN
Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN LUMÍNICA**

137

II. Jurisprudencia

Casimiro López García

**PROBLEMAS DE APLICACIÓN DE LA CLÁUSULA DE PREVALENCIA DEL
DERECHO DEL ESTADO**

181

Patricia Fabeiro Fidalgo

**EL PESO DE LAS LENGUAS COOFICIALES EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN
PÚBLICA: LA EVOLUCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA HASTA
LA STC 253/2005, DE 15 DE NOVIEMBRE**

213

III. Crónicas y Documentos

Valentín Merino Estrada
ESTRATEGIAS E INNOVACIÓN EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
237

Carmen de Guerrero Manso
**CRÓNICA DE LAS IV JORNADAS CONSTITUCIONALES:
CONSTITUCIÓN, URBANISMO Y VIVIENDA**
251

Rafael D. Agulló Mateu
EL USO DE LAS LENGUAS COOFICIALES EN EL SENADO ESPAÑOL
259

José P. Viñas Bosquet
**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA AUDITORÍA PÚBLICA
EN LAS ENTIDADES LOCALES INGLESAS**
283

IV. Recensiones

M. Sarasíbar Iriarte
**EL DERECHO FORESTAL ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO: LAS FUNCIONES
AMBIENTALES DE LOS BOSQUES**
Aranzadi. Pamplona. 2007. 301 págs.
(Recensión M^a Remedios Zamora Roselló)
303

J. A. Razquín Lizarraga y A. Ruiz de Apodaca Espinosa
**INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN y JUSTICIA EN MATERIA
DE MEDIO AMBIENTE**
Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio.
Aranzadi. Pamplona, 474 págs.
(Recensión M^a Remedios Zamora Roselló)
305

VV.AA. Orduña Rebollo, Enrique (coord.)
**VALLADOLID EN AMÉRICA, EL MUNICIPALISMO
Y SU PROYECCIÓN IBEROAMERICANA**
Ciudad Argentina, Buenos Aires-Madrid, 2007, 327 págs.
(Recensión: José Manuel ValLe Vega)
308

Gérard Marcou
**EL ALANCE Y LA NATURALEZA DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES
LOCALES EN LOS ESTADOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE EUROPA**
Informe para el Comité Director para la Democracia Local y Regional del Consejo
de Europa (C.D.R.L.). Traducción de José Manuel Rodríguez Álvarez.

Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2006, 145 págs.
(Recensión Carmen Pinesa Nebot)
311

Jessica Makowiak
ESTHÉTIQUE ET DROIT
Editorial L.G.DJ. Librairie de Droit et de Jurisprudence, E.J.A., 2006
(Recensión Santiago González-Varas Ibáñez)
314

Manuel José Domingo Zaballos (director)
PRÁCTICA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL: FORMULARIOS Y DOCUMENTOS
Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2006
(Recensión Santiago González-Varas Ibáñez)
315

Santiago González-Varas Ibáñez (coordinador)
NUEVO DERECHO DE AGUAS
Editorial Civitas. 2007
(Recensión Inmaculada de la Fuente Cabero)
316

V. Sumarios de otras revistas
319