

Administración de Andalucía

Revista Andaluza de Administración Pública

■ 91/2015

Enero-Abril

ESTUDIOS

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer
Derechos fundamentales y vía pública

José Luis Rivero Ysern
Encarnación Montoya Martín
Una nueva oportunidad para la minería metálica: La reapertura de la mina de Aznalcollar en Sevilla

Manuel Rebollo Puig
El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional

Mariano López Benítez
Dos miradas jurídicas sobre las celebraciones de la Semana Santa: La Semana Santa como fiesta de interés turístico y como bien cultural

JURISPRUDENCIA

Comentarios de Jurisprudencia

Sobre la Ordenanza de Mojácar reguladora de actividades de ocio, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, de 26 de enero de 2015
(*Encarnación Ibáñez Malagón*)

Notas de Jurisprudencia

CRÓNICA PARLAMENTARIA

El titubeante arranque de la X Legislatura
(*Manuel Medina Guerrero*)

DOCUMENTOS Y CRÓNICAS

El nuevo marco jurídico para la reconversión y la dinamización del sector de la construcción y la vivienda

Despliegue de los efectos de la Ley 5/2010 de 11 de junio de autonomía local de Andalucía a través de la ley 9/2014 de 31 de diciembre del Consejo Andaluz de Concertación Local

RESEÑA LEGISLATIVA

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: El procedimiento de autorización de vertidos contenido en el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía
(*José I. Morillo-Velarde Pérez*)

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

BIBLIOGRAFÍA



Instituto Andaluz de Administración Pública
CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ADMINISTRACIÓN DE ANDALUCÍA

REVISTA ANDALUZA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nº 91

Enero-Abril 2015

Revista cuatrimestral, esencialmente jurídica, cuyo objeto es la investigación, análisis y divulgación de las fuentes y actividades jurídicas relativas a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, ello sin exclusión de estudios o documentaciones referidas a otros poderes, instituciones o problemas de la propia Comunidad Autónoma u otras Administraciones Públicas por su incidencia en el ámbito de intereses de la Junta de Andalucía.

La Revista carece de adscripción ideológica o política determinada persiguiendo exclusivamente poner sus contenidos científicos, de modo objetivo e imparcial, al servicio de los intereses generales de Andalucía, respondiendo a su esencial caracterización de Revista científica, universitaria, libre y pluralista.



UNIVERSIDAD DE SEVILLA
INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Consejo Asesor

MANUEL FRANCISCO CLAVERO ARÉVALO. *Catedrático de Derecho Administrativo. (Presidente)*
Becerra Bermejo, María Concepción. *Directora General de Recursos Humanos y Función Pública.*
Junta de Andalucía.

Cámara Villar, Gregorio. *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Granada.*
Castilla Guerra, María Teresa. *Directora General de Planificación y Organización de los Servicios Públicos.*
Junta de Andalucía.

Escribano Collado, Pedro. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

Flores Domínguez, Luis Enrique. *Secretario del Ayuntamiento de Sevilla.*

Gutiérrez Colomina, Venancio. *Secretario del Ayuntamiento de Granada.*

Jiménez Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. *Catedrático de Derecho Administrativo.*

Universidad Politécnica de Madrid.

Jiménez López, Jesús. *Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.*

Martínez Fernández, Julián. *Vicerrector de Investigación. Universidad de Sevilla.*

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

Niñoles Ferrández, Isabel María Asunción. *Directora General de Administración Local. Junta de Andalucía.*

Pardo Falcón, Javier. *Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía*

Pérez Moreno, Alfonso. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

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

Sánchez Bursón, José María. *Director del Instituto Andaluz de Administración Pública.*

Vallés Ferrer, José. *Catedrático de Política Económica. Universidad de Sevilla.*

Director:

FRANCISCO LÓPEZ MENUDO. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

Secretaría:

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ. *Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

Consejo de Redacción:

Carrillo Donaire, Juan Antonio. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (acreditado como Catedrático)*
Universidad Loyola Andalucía.

Castillo Blanco, Federico. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Granada.*

Escribano López, Francisco. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Sevilla.*

Fernández Ramos, Severiano. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cádiz.*

Jordano Fraga, Jesús. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

López González, José Ignacio. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide.*

Medina Guerrero, Manuel. *Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.*

Millán Moro, Lucía. *Catedrática de Derecho Internacional Público. Universidad Pablo de Olavide.*

Morillo-Velarde Pérez, José I. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Pablo de Olavide.*

Rebollo Puig, Manuel. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba.*

Rivero Ysern, José Luis. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.*

Vera Jurado, Diego. *Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga.*

Secretaría de Redacción:

Facultad de Derecho. Campus Ramón y Cajal C/ Enramadilla, 18 -20. 41018 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 (3 números): 36 euros. (IVA incluido)

Número suelto: 12 euros. (IVA incluido)

Pedidos y suscripciones: Instituto Andaluz de Administración Pública

Servicio de Documentación y Publicaciones

Calle Torneo nº 26

41002 SEVILLA

Tlf.: 95 504 24 00 - Fax: 95 504 24 17

www: juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica

Email: publicaciones.iaap@juntadeandalucia.es



ESTUDIOS

<i>Lorenzo Martín-Retortillo Baquer</i> Derechos fundamentales y vía pública	13
<i>José Luis Rivero Ysern</i> <i>Encarnación Montoya Martín</i> Una nueva oportunidad para la minería metálica: La reapertura de la mina de Aznalcóllar en Sevilla	37
<i>Manuel Rebollo Puig</i> El Estado Autónomo tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional	91
<i>Mariano López Benítez</i> Dos miradas jurídicas sobre las celebraciones de la Semana Santa: La Semana Santa como fiesta de interés turístico y como bien cultural	147

JURISPRUDENCIA

COMENTARIOS DE JURISPRUDENCIA	
Sobre la Ordenanza de Mojácar reguladora de actividades de ocio. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, de 26 de enero de 2015 (<i>Encarnación Ibáñez Malagón</i>)	181
NOTAS DE JURISPRUDENCIA	
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	
I. Constitución.- II. Derechos y Libertades.- III. Principios Jurídicos Básicos.- IV. Instituciones de Estado.- V. Fuentes.- VI. Organización Territorial del Estado.- VII. Economía y Hacienda.- (<i>Francisco Escribano López</i>)	191

TRIBUNAL SUPREMO Y TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA	
I. Acto Administrativo.- II. Administración Local.- III. Administración Pública.- IV. Bienes Públicos.- V. Comunidades Autónomas.- VI. Contratos.- VII. Corporaciones de Derecho Público.- VIII. Cultura, Educación, Patrimonio Histórico.- IX. Derecho Administrativo Económico.- X. Derecho Administrativo Sancionador.- XI. Derechos Fundamentales y Libertades.- XII. Expropiación Forzosa.- XIII. Fuentes.- XIV. Hacienda Pública.- XV. Jurisdicción Contencioso- Administrativa.- XVI. Medio Ambiente.- XVII. Organización.- XVIII. Personal.- XIX. Procedimiento Administrativo.- XX. Responsabilidad.- XXI. Salud y Servicios Sociales.- XXII. Urbanismo y Vivienda.- Tribunal Supremo <i>(José I. López González)</i>	229
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía <i>(José L. Rivero Ysern)</i>	249

CRÓNICA PARLAMENTARIA

El titubeante arranque de la X Legislatura <i>(Manuel Medina Guerrero)</i>	267
---	-----

CRÓNICAS Y DOCUMENTOS

El nuevo marco jurídico para la reconversión y la dinamización del sector de la construcción y la vivienda <i>(Manuel Moreno Linde)</i>	279
Despliegue de los efectos de la Ley 5/2010 de 11 de junio de autonomía local de Andalucía a través de la ley 9/2014 de 31 de diciembre del Consejo Andaluz de Concertación Local <i>(Francisco Manuel Silva Ardanuy)</i>	317

RESEÑA LEGISLATIVA

Reseña de disposiciones de la Unión Europea. <i>(Lucía Millán Moro)</i>	349
Crónica normativa de la Junta de Andalucía. <i>(Juan Antonio Carrillo Donaire)</i>	387
Otras disposiciones de interés para la Administración Autonómica. <i>(José I. Morillo-Velarde Pérez)</i>	401

NOTICIAS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME: : El procedimiento de autorización de vertidos contenido en el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía <i>(José I. Morillo-Velarde Pérez)</i>	407
---	-----

NOTICIA DE REVISTAS AUTONÓMICAS

<i>(Jesús Jordano Fraga)</i>	417
------------------------------	-----

RECENSIONES

- MATILLA CORREA, A. y CAVALCANTI, B. (Coordinadores);
“*Estudios latinoamericanos sobre concesiones y PPP*”. Edit. Ratio Legis
Librería Jurídica. Salamanca, 2013. Thomson Reuters-Aranzadi, 2014,
388 págs. 427
(*Jolene Pereira Basanta*)
- CASTRO-GIL AMIGO, RAMÓN TAMAMES, PAREJO ALFONSO,
JIMÉNEZ PIERNAS, PASCUAL VIVES, BARNÉS VÁZQUEZ,
PÉREZ DE AYALA, MARÍN PALLÍN, GARCÍA BREVA, SÁNCHEZ
CORZO; “*Riesgo regulatorio en las energías renovables*”, Edit.
Thomson-Aranzadi, Navarra, 2015, 241 págs. 430
(*Irene Ruiz Olmo*)
-

BIBLIOGRAFÍA

- BIBLIOGRAFÍA SOBRE DERECHO AUTONÓMICO**
(*Javier E. Quesada Lumbreras*) 439

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

1. TEMAS DE INTERÉS PARA LA REVISTA

La *Revista Andaluza de Administración Pública* publica trabajos originales sobre Derecho Administrativo y Administración Pública, dispensando especial atención a los que puedan resultar de interés para el conocimiento del Derecho y de las instituciones autonómicas.

2. ENVÍO DE ORIGINALES

Los trabajos deberán ser originales e inéditos. Se enviarán por correo electrónico a las direcciones raap@us.es o barrero@us.es o en papel, acompañados, en todo caso, de soporte electrónico a la Secretaria de la Revista, Facultad de Derecho, Avda. Enramadilla, 18-20, 41018. Sevilla.

3. NORMAS DE EDICIÓN

a) Formato. Los originales deberán ir escritos a espacio y medio, en letra Times New Roman, normal, tamaño 12 en texto y 10 en notas a pie de página. Su extensión total no deberá superar las 40 páginas.

La primera página incluirá el título, nombre del autor o autores, filiación académica o profesional, direcciones de correo electrónico y ordinario y teléfono de contacto. En una segunda página se presentarán dos resúmenes, uno en español y otro en inglés, de unas 120 palabras cada uno. Igualmente deberá contener palabras claves –de 3 a 5– en cada idioma.

Los originales deberán incluir al principio un Sumario según el siguiente modelo que es el que ha de seguirse, además, en los distintos epígrafes del texto:

I. EPÍGRAFE DE PRIMER NIVEL. MAYÚSCULAS PRECEDIDAS DE NÚMERO ROMANO

1. Epígrafe de segundo nivel, en negrillas.

B. Epígrafe de tercer nivel, en letra normal.

a). *Epígrafe de cuarto nivel. Cursivas.*

b) Notas a pie de página. Todas las notas irán a pie de página, a espacio sencillo. Serán numeradas mediante caracteres arábigos, en formato superíndice. Tras la primera referencia bibliográfica completa, sólo se redactarán de forma abreviada. Ejemplo: MORELL OCAÑA, Luis (2003): 87.

c) Bibliografía. Las referencias bibliográficas irán al final y se limitarán a las obras citadas en el trabajo. Se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido del autor, en mayúsculas, bajo el título “Bibliografía”.

4. PROCESO DE PUBLICACIÓN

La *Revista Andaluza de Administración Pública* decidirá, a través de su Consejo de Redacción, la publicación de los trabajos, una vez que hayan sido informados por dos evaluadores externos, especialistas en la materia, aplicándose el método ciego.

Los autores de artículos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 8 días. En caso contrario podrá determinarse su publicación sin más, o la no publicación. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando limitados a la corrección de errores.

5. COPYRIGHT

El autor o los autores ceden a la Revista, en exclusiva, los derechos de reproducción en revistas científicas de los textos admitidos.

ESTUDIOS



Derechos fundamentales y vía pública

Lorenzo Martín-Retortillo Baquer

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. FUNCIONALIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. II. LA CALLE Y SU REGULACIÓN JURÍDICA. III. LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, EN ESPECIAL, EL RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS DEMÁS. A. Doble faz del derecho de manifestación. B. Algunas peculiares ocupaciones irregulares de las vías públicas. C. La prohibición de circular con la cara cubierta. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

RESUMEN: Las vías públicas son el escenario habitual de una serie de derechos fundamentales, como el de libre circulación, el de manifestación, también, a veces, el de libertad de expresión o el de libertad religiosa. De ahí que se imponga un régimen jurídico para que el ejercicio del derecho de unos no impida el de los demás y, en todo caso, proporcionando reglas para solventar los posibles litigios. La consideración de las vías públicas como una propiedad del municipio, con el minucioso régimen de utilización de las mismas, sirve en gran medida para asegurar esos fines, sin olvidar que, al margen de la propiedad, hay que tener en cuenta la competencia de otras Administraciones encargadas del mantenimiento de la seguridad.

PALABRAS CLAVE: Derecho de manifestación, derechos fundamentales, las calles como propiedad municipal, límites de los derechos fundamentales, ocupación irregular de la calle, respeto a los derechos de los demás, vías públicas.

ABSTRACT: Very important freedoms and human rights, like freedom of movement, freedom of public assembly and, sometimes, freedom of speech or of religion, take place in the street. So, legal rules are necessary to protect their practice, to protect the rights and freedoms of others and to avoid disputing factions.

KEY WORDS: Every right has its limitations, freedom of demonstration, human rights, illegal occupation of streets, the protection of the rights and freedom of others, the public streets belong to the municipality.

La vida que transcurre en la calle ocupa un lugar muy destacado en nuestro modelo de sociedad. Espacio vivo para la convivencia, para lo lúdico y lo festivo y las celebraciones, o para la solidaridad y la tristeza, para el trabajo o el mercado, o para el

simple tránsito, reclama por fuerza unas reglas, aunque sólo sea para administrar “un bien escaso”. La perspectiva de los derechos fundamentales, contando con el punto de partida de la profunda proclamación de la libertad, ofrece criterios válidos para garantizar la opción de la convivencia.

I. FUNCIONALIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

1. Habrá que arrancar, para comenzar, de un punto de partida elemental, y es que no todo vale para todos los tiempos y circunstancias. No cabe generalizar frívolamente: el argumento que se va a desarrollar se sitúa en un clima en el que la organización del Estado y sus relaciones con los ciudadanos están presididos por la libertad como valor esencial. Como se dice en el Preámbulo de la Constitución de 1978, “La Nación española deseando establecer (...) la libertad (...) y promover el bien de cuantos la integran”, debiéndose precisar que ya el artículo primero propugna entre los valores superiores del ordenamiento jurídico, la libertad.

En el otro gran núcleo en que estamos insertos, la Unión Europea, el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, recalca que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, (...) libertad y respeto de los derechos humanos (...)”.

Por su parte, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, ya en su Preámbulo, por aludir a una tercera fuente que nos preside, recalcará igualmente el patrimonio común de respeto a la libertad y a la preeminencia del Derecho.

Todo ello, entiéndase bien, desde la idea de *la libertad de los modernos*, por recordar la certera fórmula de Benjamín Constant, y es que como asevera el Preámbulo de la vigente Constitución, se trata de “promover el bien de cuantos la integran”. Ya no estamos ante las primitivas declaraciones de derechos pensadas para favorecer a un grupo, a unas familias o a un sector concreto, sino que hoy se postula *una vocación de universalidad*.

2. Además, pasó el tiempo en que las declaraciones de derechos se concebían como un mero *programa*, o propuesta inspiradora para cuando se considerara conveniente desarrollarlos. Hoy es una de las afirmaciones paradigmáticas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que lo que el Convenio Europeo de Derechos Humanos, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (citado en adelante como “el Convenio” o, simplemente, CEDH), garantiza son “derechos reales y efectivos”. Es decir, que no vale con menciones, o con un mero aparato normativo, sino que lo que se exige es que los derechos sean inequívocamente aplicados: “Proteger a todos los españoles (...) –dirá, en efecto, el Preámbulo de la Constitución– en el ejercicio de los derechos humanos”. Y bien claramente lo consagra el Preámbulo del CEDH cuan-

do afirma “que esta declaración tiende a asegurar el reconocimiento y la aplicación universales y efectivos de los derechos en ella enunciados”, para lo cual el sistema se articula –no se olvide-, estableciendo un Tribunal garantizador. Tal exigencia de efectividad va a constituir un reto mayúsculo para los poderes públicos, que habrán de ajustar sus políticas y adoptar todos los instrumentos jurídicos necesarios para que ello suceda. Lo que se traduce, ante todo, en una postura activa, pero que implicará, no menos, un sometimiento a control: los ciudadanos habrán de contar con un recurso judicial efectivo para poder defenderse de cualquier violación de sus derechos.

3. El “favor libertatis” habrá de actuar como sopro inspirador de todo el sistema, pero no se puede olvidar que los derechos fundamentales no son valores absolutos: cada uno ha de funcionar dentro de su confin, y todos tienen unos límites que respetar. Y es que nos toca vivir en una sociedad que aspira a la convivencia. De ahí que cobre importancia en la teoría de los derechos fundamentales el posible roce y enfrentamiento entre algunos de ellos, valga la cita, por recordar el ejemplo clásico, de cómo el derecho al buen nombre o el derecho a la propia imagen, choca no pocas veces con la libertad de expresión. Aunque, al mismo tiempo, resulta también decisiva en dicha teoría de los derechos fundamentales la idea de respeto a los demás. Es decir, siempre presente la consideración de “el otro”: idea firme y de origen clásico que no se toleraría que no estuviera bien arraigada. La explicaba paladinamente el artículo 4 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el texto revolucionario que, no se olvide, sigue formando parte en Francia –y personalmente entiendo que también en la Unión Europea-, del bloque de la constitucionalidad, cuando afirmaba que “La libertad consiste en poder hacer todo lo que no dañe a otro. Así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser establecidos por la ley”. Idea elemental, absolutamente imprescindible, que bien la recalca la Constitución española cuando en ese precepto decisivo que abre el título primero, sobre los derechos y libertades fundamentales, el artículo 10.1, incluye “el respeto (...) a los derechos de los demás”, entre lo que constituye “el fundamento del orden político y de la paz social”.

De una u otra manera, la idea de los límites irá apareciendo de modo expreso al momento de regularse los más cualificados derechos fundamentales y libertades públicas. Ejemplo típico sería el artículo 20.4 de la Constitución al regular la libertad de expresión –con tónica bien diferente a la del constitucionalismo estadounidense-, o, en el sistema del CEDH, la estructura de los artículos 8 a 11, referentes, respectivamente, al respeto a la vida privada, la libertad de conciencia, la libertad de expresión y la libertad de asociación y reunión, dotados todos ellos de un apartado segundo admitiendo expresamente límites o injerencias, siempre presente el “respeto a los derechos de terceros”, si bien se alude también a otros límites como el orden público, la seguridad, la protección de la salud, etc.

4. Hay una suerte de predeterminación territorial del espacio en relación con los derechos fundamentales. Ejemplo típico sería la intimidad, que clama por la reserva y la clausura, en principio, en esa zona acotada que es el domicilio. Aunque también se producen mutaciones con el cambio de usos, hábitos y, de manera especial, con las innovaciones tecnológicas, es decir, el fruto de los nuevos tiempos: el teléfono era testimonio directo de esa intimidad, inevitablemente reconducido hasta hace poco al domicilio –o a la centralita, o a la cabina-, a lo que se añadiría luego internet, con esos enormes aparatos que no había quien los moviera de casa, mientras que ahora, tanto uno como otro, se pueden utilizar con toda normalidad en la calle –o, dando la tabarra al vecino de asiento en el tren-, a través de esa enorme variedad de medios instrumentales que no cesan de simplificarse y multiplicarse, cada vez más manejables y llevaderos. Por cierto que ambos, en la medida en que no coincidan, símbolo, al menos en apariencia, del tradicional respeto a la intimidad y a la reserva, hoy bien nos consta lo amenazados que están, con una escandalosa depreciación del derecho a la intimidad, con la presencia de tantos profesionales o aficionados que juegan a las interferencias, o los organismos oficiales que expresamente se dedican a ello, no digamos si la placentera comunicación, aún sobre el asunto más trivial y cotidiano, no es interferida desde Oklahoma, por algún servicio especializado que intente descubrir infiltrados.

Buen número de derechos fundamentales, en cambio, tienen vocación directa de ejercicio en la calle. Hoy, que estamos tan preocupados e interesados por la transparencia, resulta aleccionador recordar aquellas lejanas circunstancias –tan mitificadas, por otra parte-, en que importantes decisiones políticas se tomaban al aire libre y con participación abierta, evocando el ejemplo de “el ágora” en la vieja Atenas, o de “el Foro” en la Roma clásica, o, incluso, en la España tradicional, esos supuestos tan pintorescos de “concejo abierto”, en el atrio de la iglesia, o bajo la sombra protectora de algún árbol venerable¹.

Hoy siguen transcurriendo al aire libre importantes testimonios de la actividad política, valga el ejemplo de tantos mítines, fiestas de partido, o la vertiente política del derecho de manifestación, que tanta relevancia adquieren en nuestros días. Aunque, obviamente, la calle como espacio para el ejercicio de derechos y libertades no se circunscribe a los de alcance político.

¹ Véase Enrique ORDUÑA REBOLLO, *Democracia directa municipal y concejos y cabildos abiertos*, Civitas, Madrid, 1994.

5. Ordenando un poco las ideas, diré, ante todo, que hay un ramillete de derechos que, en principio, se ejercitan en el interior de edificios o instalaciones. Valgan los siguientes ejemplos.

- El *derecho a la tutela judicial efectiva* (artículo 24 de la Constitución), salvo el caso paradigmático, y ciertamente excepcional del Tribunal de las Aguas de Valencia –u otros supuestos similares–, residenciado en la puerta de la catedral, se desenvuelve como regla, descontando algunas modalidades de actividad probatoria, en los espacios judiciales.
- Supuesto típico será el *derecho al domicilio* (artículo 18.2), que se identifica con ese tradicional reducto, con severas reglas antes de permitir la entrada o penetración, apareciendo la exigencia de autorización judicial, el delito de allanamiento de morada, etc. Si bien recientemente, nuevos usos o nuevas invenciones, evidencian que hay agentes exteriores que pueden dañar severamente el sacrosanto reducto del domicilio, con una peculiar forma de penetración, que no es la tradicional de las personas físicas. Aparece así el rico filón de las vecindades industriales –humos, vapores, vibraciones, olores, etc.- y, últimamente, a consecuencia a la par de las nuevas concepciones del ocio y de lo festivo, así como de la generalizada falta de respeto y de educación, cada vez estará más presente en nuestros pueblos y ciudades esa plaga del ruido, de tan nocivos efectos en la vida cotidiana, y que tantos ayuntamientos se resisten a controlar, en no pocas ocasiones con la idea de favorecer a ciertos establecimientos aun en detrimento de la ciudadanía.
- En general, la *intimidad personal y familiar* (artículo 18.1) parece que clama por el cerrado. Pero no faltarán excepciones. Pensemos en la intimidad de una persona ensimismada en un recoleto banco del parque, ante el mar o a la vista de un paisaje o de una montaña. Dígase lo mismo de la intimidad de las efusiones de una pareja en el recodo tranquilo de un jardín. Aparte de que bajo el “respeto a la vida privada”, del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Estrasburgo ha deducido numerosas opciones de trascendencia en el espacio público, como por ejemplo, decantarse con la llevanza de determinadas vestimentas.
- En fin, clara vocación de desarrollo en espacios cerrados, en principio, se manifiesta, entre otros, con el *derecho de asociación* (artículo 22), *fundación* (artículo 34), *acceso a los cargos públicos* (artículo 23.2), *sindicación* (artículo 28) y *petición* (artículo 29), sin perjuicio de que algunos de ellos, en determinadas circunstancias, busquen una clara proyección exterior: llevar personalmente en grupo una petición, pretensión que se traduce en una manifestación o, incluso en una huelga, etc.

6. En cambio, casi por definición, ofrecen una clara vocación de presencia exterior no pocas de las manifestaciones en que se plasma la *libertad* (artículo 17), por su-

puesto, las *manifestaciones y reuniones en lugares de tránsito público* (artículo 21), o el *derecho a la libre circulación* (artículo 19).

7. Por último, una partida destacada en la que la frecuencia del ámbito privado se conjuga con destacadas opciones que reclaman la presencia en la calle.

- La *libertad de expresión* (artículo 20) de que disfruta quien está escribiendo una novela o redactando un comentario de jurisprudencia en su casa, se entremezcla con espacios para la oratoria en las plazas, anunciadores y distribuidores de propaganda, mítines al abierto, etc.
- La *creación artística* (artículo 20) nos evidencia la frecuencia en la calle de las obras o actuaciones de escultores –ese tesoro de la estatuaría pública de tantas de nuestras ciudades-, pero también de pintores o de músicos.
- La libertad religiosa (artículo 16) cuenta también de manera señalada, junto al culto que se celebra en los templos, o la enseñanza, por ejemplo del catecismo en las parroquias, o del Corán en las madrazas, con los actos de testimonio en las calles, como todas las variedades de procesiones y actos similares, actividades de proselitismo, llevanza de símbolos, o de vestimentas, etc.
- El *deporte y la educación física* (artículo 43.3), junto a todo tipo de sedes estables, como piscinas, estadios, polideportivos, etc., ofrece también otras variantes, así, junto al pavor que nos causa el asesino de la bicicleta, que aparece impensadamente y de sopetón en los lugares que uno considera reservados a los peatones, el gusto de ver a quienes van corriendo por la calle, o el recuerdo de cuando de niños podíamos jugar con la pelota en la plaza delante de casa, o el grato espectáculo de cuando pasa por la calle principal la masa de quienes corren la maratón, cualquier otra carrera, o la serpiente de la vuelta ciclista. Sin dejar de contar esos espacios urbanos que cada grupo o club utiliza para la celebración de los triunfos de su equipo.

8. El dato real es que la calle va a resultar lugar propicio y necesario para el ejercicio de muy cualificados derechos fundamentales o de algunas de sus manifestaciones. De ahí su señalada importancia al respecto, lo que nos lleva a plantear algunos interrogantes decisivos. Porque podría actuarse con fluidez y sin enfrentamientos, pero la experiencia enseña que, sin duda, la calle es *un bien escaso*, en el que puede haber con frecuencia aspiraciones contradictorias, roces, tensiones, incluso enfrentamientos y conflictos, que exigen por fuerza reglas y control y vigilancia. De ahí interrogantes como éstos: ¿Cómo se gestiona y administra la calle? Incluso, la clásica y reiterada pregunta, ¿de quién es la calle? O, ¿habrá que establecer criterios para usarla?

Es así como las reglas y criterios de Derecho constitucional, al diseñar cada uno de los derechos y libertades, van a necesitar el auxilio de las reglas y criterios del De-

recho administrativo, del Derecho civil incluso. Lo que nos lleva a recordar el lúcido planteamiento de Ernst Forsthoff y otros autores alemanes, de que el Derecho constitucional necesitará de las fórmulas y criterios del Derecho administrativo para hacerse efectivo. Se cuenta, en efecto, con una ordenación jurídica de los espacios públicos, que será decisiva e, incluso, necesaria, para el efectivo y correcto uso de los mismos: es así como se facilitará la virtualidad de los derechos fundamentales a la par que se tratan de evitar o resolver las tensiones que puedan producirse. De ahí la utilidad de parar mientes en unos cuantos preceptos decisivos de nuestro sistema jurídico.

II. LA CALLE Y SU REGULACIÓN JURÍDICA

9. El sistema jurídico dedica especial atención a las vías públicas. Ante todo, como punto de partida de los planteamientos tradicionales, el artículo 344 del Código Civil ofrece un claro y expresivo planteamiento: “Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general costeadas por los mismos pueblos o provincias”, debiendo destacarse la significativa referencia al “uso público”. Similar resulta el artículo 339, referido ahora al Estado: “Son bienes de dominio público, 1º. Los destinados al uso público, como los caminos (...), puertos y puentes construidos por el Estado (...)”.

Por su parte, resultan de especial interés las fórmulas que ofrece el sistema de Derecho administrativo, con su atención a los bienes públicos, con significativas referencias así en la legislación local. Por tomar un ejemplo bien gráfico, el Texto Refundido de las Disposiciones en Materia de Régimen Local, R.D. Legislativo 781/1986, puntualiza en su artículo 74.1², que “Son bienes de uso público local los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía –recalcaré lo de policía– sean de competencia de la entidad local”. Siempre el peso de la referencia al “uso público”.

Se ha producido una destacada inflexión conceptual: según la tradicional fórmula del Código Civil, la referencia al uso público se consideraba inspirada en el criterio de Proudhon de que lo que primaba era garantizar el uso público, sin darle importancia al aspecto de la titularidad. En cambio, a la vista de la más reciente legislación local, la doctrina mayoritaria –sin que falten otras interpretaciones–, se inclina

² Literalmente reproducido en el artículo 3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, R.D. 1372/1986, de 13 de junio.

a poner el acento en la consideración de dichos bienes como de propiedad del ente local³. En cuanto la sociedad se hizo más compleja, la concepción proudhoniana resultaba débil a la hora de la protección de dichos bienes, y exigía algo más, inimaginable, de acuerdo con las concepciones de la época, que los bienes referidos pudieran tener acceso al Registro de la Propiedad. De ahí el acierto de utilizar en apoyo el concepto de propiedad. Pero ni que decir tiene que esta fórmula de la propiedad no tiene ninguna connotación nacionalizadora o socializante, es, sobre todo, una técnica jurídica adecuada de distribución, especialmente válida para impedir apropiaciones impertinentes y tratar de asegurar el uso más adecuado.

En este sentido, resultan de gran utilidad las precisiones contenidas en el citado Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, bien conocidas, sin duda, pero que conviene recordar ahora, dado que ofrecen interesantes concreciones funcionales. Se considerará, así, *uso común*, según el artículo 75.1, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados. Dando un paso más, dentro de él, en concreto, “El uso común general de los bienes de dominio público –artículo 76- se ejercerá libremente con arreglo a la naturaleza de los mismos, a los actos de afectación y apertura al uso público y a las leyes, reglamentos y demás disposiciones generales”. Sobre este precepto he de volver enseguida. Pero antes, he de referirme a otro concepto que completa el panorama, cual es el de *uso privativo*, en principio contrapuesto al anterior, de forma que será “uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción de dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados” (artículo 75.2). Con la característica de que el uso privativo, como principio, estará sujeto a *concesión administrativa* (artículo 78.1.a). Entre medio, queda el supuesto de *uso común especial*, caracterizado con el canon de intensidad, y que se sujeta a *licencia* (artículos 75.1.b y 77.1). De gran utilidad, también, desde una perspectiva más amplia, las previsiones que ofrece el artículo 6 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la 33/2003, de 5 de noviembre, que, bajo el rótulo “Principios relativos a los

³ Sobre dicha polémica y sus orígenes, véase Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de Derecho Administrativo II*, 2ª ed., Civitas, 2014, 272 ss., donde se destaca el papel pionero que desempeñó M. Hauriou en la consideración del dominio público como una propiedad. Un planteamiento novedoso y brillante en dicha polémica, apartándose del concepto de propiedad, en Luciano PAREJO ALFONSO, *Dominio público: un ensayo de reconstrucción de su teoría general*, en “Revista de Administración Pública”, 100-102 (1083), 2379 ss. Véase también, Julio GONZÁLEZ GARCÍA, *La titularidad de los bienes del dominio público*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 1998. Sobre la decidida postura del Tribunal Constitucional sosteniendo el concepto de propiedad, véase Eloy COLOM PIAZUELO, *La configuración jurídica del dominio público en la jurisprudencia constitucional: el dominio público como una propiedad pública fuera del comercio destinada a fines públicos*, en “Administración y Justicia. Liber Amicorum Tomás-Ramón Fernández”, volumen I, Civitas, 2012, 103 ss. Resaltando como “los bienes de dominio público se configuran como una propiedad pública”, págs.. 107 ss.

bienes y derechos de dominio público”, contiene, entre otras, las siguientes previsiones: “La gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones Públicas se ajustarán a los siguientes principios: (...) c) Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas. / d) Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo. / e) Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente Ley u otras especiales otorguen a las Administraciones Públicas, garantizando su conservación e integridad”. Recalcaré que junto al énfasis que se pone en el uso común⁴, se insiste especialmente para que las Administraciones supervisen y controlen estos bienes.

10. A modo de recapitulación, cabe destacar unas cuantas conclusiones de lo que acaba de indicarse.

- Hay que tomar nota de la insistencia en el *uso público* de los citados bienes demaniales.
- Con todo, resulta claro que el municipio figura como propietario de la calle, en el sentido amplio de vías públicas, que incluye toda clase de calles -independientemente de cómo se denominen-, plazas, parques y jardines, etc.
- Como propietario, el municipio ostenta todos los poderes y cargas inherentes a dicha condición: administrar, cuidar, tutelar y vigilar, defender, así como responder de los posibles daños.
- He de poner énfasis en la referencia a la *policía*, contenida en el artículo 74.1 del Texto Refundido, recalcando además el contenido del artículo 76 del Reglamento de Bienes, que al contemplar el uso común general insiste en que la utilización de los bienes habrá de hacerse de acuerdo con la naturaleza y afectación de los mismos, así como respetando las leyes, reglamentos y demás disposiciones.
- La llamada a las leyes invita a recordar que las leyes que regulan cada uno de los derechos fundamentales pueden incluir exigencias obligatorias no sólo para los ciudadanos sino de manera especial para el propio ayuntamiento.

⁴ También en las leyes sectoriales se encuentran referencias a la importancia del uso común. Ejemplo bien indicativo me parece el caso de la Ley de Costas, la 22/1988, de 28 de julio, que en su título III, sobre “Utilización”, contiene en el artículo 31.1 la siguiente exigencia: “La utilización del dominio público marítimo terrestre y, en todo caso, del mar y su ribera será libre, pública y gratuita para los usos comunes y acordes con la naturaleza de aquel, tales como pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo, y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas conforme a esta ley”.

to. Luego se tratará de la Ley de Reuniones, pero cabe recordar también lo que dispone la Ley Electoral, la de Libertad Religiosa, la de Seguridad Ciudadana, etc.

- Lo que lleva a considerar que sobre esos espacios de propiedad municipal podrán ejercerse también las potestades que contemplan dichas leyes y, señaladamente, además de la derivada del poder de policía municipal, revestirá especial significado en ocasiones la atinente al poder de policía de los cuerpos de seguridad, ya sean estatales o, en su caso, autonómicos⁵.

11. La remisión que el artículo 76 del Reglamento de Bienes hace a las leyes, reglamentos y disposiciones generales, da oportunidad para referirse de manera especial a las *ordenanzas municipales*, que van a desarrollar un papel muy destacado en este campo. Se trata de un instrumento muy vivo en la práctica municipal, con enorme incidencia en la vida cotidiana, decisivo también para marcar exigencias en relación con el ejercicio de los derechos fundamentales. Con carácter general, las ordenanzas municipales marcan exigencias, acotan espacios, prohíben usos y dirigen en gran medida la vida de la ciudad o pueblo. Me remitiré así, por el rico contenido sobre los

⁵ Recuérdese que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, la 7/1985 de 2 de abril, artículo 25.2, muy modificado por la Ley de Racionalización y Sostenimiento de la Administración Local, la 27/2013, de 27 de diciembre, otorga competencia al municipio “en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas”, entre otras materias, en policía local, protección civil (f), infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad (d), tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad (g), protección de la salubridad pública (j), o evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (c). Véase sobre la problemática que plantea la nueva regulación, Julia ORTEGA BERNARDO, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014, 338 ss. Por su parte, y por citar ahora un solo ejemplo, recuérdese que la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, a punto de modificarse significativamente, una vez que el apartado primero de su artículo dos enumera cuáles serán las autoridades del Estado competentes en principio en materia de seguridad, el apartado dos de dicho artículo precisa: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Y es que conviene tener en cuenta, como recalca FERNÁNDEZ FARRERES, que de acuerdo con el actual sistema constitucional español no siempre coincide propiedad con titularidad de competencias. Dice así el profesor de la Complutense, “Las Administraciones titulares de bienes de dominio público no pueden por razón de esa titularidad disponer de competencias que, incidiendo en los mismos, constitucionalmente no les hayan sido atribuidas. Ello quiere decir, desde la perspectiva opuesta, tal como ha destacado reiteradamente la jurisprudencia constitucional (...), que, al no ser el dominio público, ni la propiedad de cualesquiera otros bienes inmuebles, título competencial, sobre los mismos se pueden proyectar competencias de otros entes distintos” (*Sistema de Derecho Administrativo*, II, cit., 290-291).

efectos de la figura, a los interesantes trabajos de Juan Pemán Gavín⁶ y de Juan Manuel Trayter⁷, elaborados a propósito de la tan destacada Ordenanza de Civismo de la ciudad de Barcelona, tan innovadora y con tan sugerentes propuestas. Yo mismo abordé el tema de alguna manera al reflexionar en 2010 sobre los ayuntamientos y el régimen jurídico de atuendos y vestimentas⁸. Y últimamente acaba de aparecer, desde una perspectiva global, el libro de Julia Ortega Bernardo⁹ sobre “Derechos fundamentales y ordenanzas locales”, que se citó.

Hecha esta referencia, no es éste el momento para insistir sobre las ordenanzas municipales. Aunque no debo pasar por alto una significativa observación sobre la que había insistido Juan Pemán¹⁰: el peligro de que la ordenanza, tan incisiva a veces, carezca del imprescindible soporte legal a la hora de ordenar determinadas conductas. Alguna referencia al tema se hará más adelante.

III. LÍMITES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, EN ESPECIAL, EL RESPETO A LOS DERECHOS DE LOS DEMÁS

12. La rica vida de los derechos y la constante manifestación de alguno de ellos en la calle exige, como contrapeso, que se pare mientes en el aludido aspecto de los límites. No es cuestión baladí, al contrario, de la más viva actualidad, suscitando problemas de continuo en la vida cotidiana. A veces no estará claro hasta donde alcanzan los derechos, si bien no es infrecuente que quienes ejerciten un derecho se con-

⁶ Juan PEMÁN GAVÍN, *Ordenanzas municipales y convivencia ciudadana. Reflexiones a propósito de la Ordenanza de civismo de Barcelona*, en el volumen colectivo “Derechos fundamentales y otros estudios sobre derechos humanos en homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín-Retortillo”, I, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2009, 497 ss. Del mismo Juan PEMÁN, *La política de civismo de los ayuntamientos españoles. Entre policía, acción social y educación cívica*, ponencia expuesta en el Seminario “30 años de ayuntamientos democráticos, con especial referencias a los derechos de los ciudadanos”, celebrado en el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, en 2010, por cuya versión se cita, aparecida luego en la “Revista Aragonesa de Administración Pública”.

⁷ Joan Manuel TRAYTER JIMÉNEZ, *Las ordenanzas cívicas: especial referencia a la Ordenanza de convivencia ciudadana de Barcelona*, en el volumen colectivo “Derechos fundamentales y otros estudios”, citado en la nota anterior, I, 537 ss.

⁸ Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Los ayuntamientos y el régimen jurídico de atuendos y vestimentas*, “Anuario del Gobierno Local”, 2010, páginas 341 ss.

⁹ Julia ORTEGA BERNARDO, *Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, Madrid, 2014.

¹⁰ Juan PEMÁN GAVÍN, *La política de civismo*, cit., página 28.

sideren habilitados para campar a sus anchas, sin importarles que sus actuaciones desborden lo correcto y lo permitido. Por lo que aparece también el interés por ver en qué medida reacciona la autoridad administrativa, que es tanto como decir, de qué manera se protegen los derechos de los terceros. Del rico catálogo de posibles muestras, he seleccionado tres ejemplos, que me parecen de sobras expresivos. Aludiré ante todo al derecho de manifestación, después a algunas variantes de ocupación irregular de la calle y, en tercer lugar, a la política de prohibición de algunas vestimentas. Aspectos bien variados que darán pie a sugestivas reflexiones.

A. Doble faz del derecho de manifestación

La experiencia cotidiana de las *manifestaciones* ofrece inmejorable testimonio para valorar el canon de respeto a los terceros, que se proyecta además en una doble dirección. La Ley sobre el Derecho de Reunión, la Orgánica 9/1983, de 15 de julio, que ha suscitado muy rica bibliografía a la que me remito¹¹, contiene una acertada fórmula, que parece satisfactoria, y sobre todo funcional. Otra cosa es que no se respete, como sucede en ocasiones. Los artículos 8 y 9, referidos a las reuniones en los lugares de tránsito público y manifestaciones, contemplan el requisito de un preaviso “a la autoridad gubernativa”, con una antelación en principio de diez días, en el que, aparte del lugar, fecha, itinerario, hora y duración prevista, deben hacerse constar “las medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa”. Asoma, en efecto, el tema de la protección de los manifestantes, tan importante a la vista de la experiencia, pues a veces asoman temas o situaciones, especialmente calientes, aparte de que nunca llueve a gusto de todos, y hay cuestiones que si vitales para algunos pueden suscitar rechazo en otros, y ¡quién sabe lo que podría suceder!

Se hablaba de la “autoridad gubernativa”, y el ayuntamiento, el dueño de la calle, ¿tendrá algo que decir? En 1999 se modificó la regulación para dar voz al ayuntamiento, responsable entre otras cosas, no se olvide, del tráfico local¹². Ahora, al re-

¹¹ Con tantas aportaciones interesantes, desde el temprano comentario a la Ley de Piedad GARCÍA ESCUDERO y Benigno PENDÁS, los trabajos de Manuel PULIDO QUECEDO, Juan SANTAMARÍA PASTOR, Antonio EMBID IRUJO, Pedro Luis SERRERA CONTRERAS, o los libros de Ignacio TORRES MURO, y José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, entre otros.

¹² Recuérdese, aparte de lo señalado en la nota 5, que el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 4 de marzo, aprobando el Texto Articulado de la Ley de Seguridad Vial, atribuye competencia a los Municipios, entre otras, en la siguiente materia: “La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles (...)”.

cibir el preaviso la autoridad gubernativa, se dirige al ayuntamiento para que informe sobre las circunstancias del recorrido propuesto, refiriéndose a causas objetivas como el estado de los lugares, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad y otras análogas. La autoridad gubernativa, en atención a razones de orden público o de peligro para personas o bienes puede introducir modificaciones en las previsiones, como alterar el itinerario, la duración o la fecha o, incluso prohibirla. Se trata de opciones lógicas, que tienen que tener un fundamento objetivo, y cuya discusión, como es bien sabido ha dado abundante trabajo a nuestros Tribunales.

Sin duda, el conocimiento previo resulta elemental para adoptar las medidas necesarias en la complicada vida de nuestros días, medidas entre las que hay que contar con la organización de los medios para defender a los manifestantes de posibles agresiones. El Tribunal Constitucional en su sentencia 59/1990, de 29 de marzo, ha puntualizado que no se trata de una autorización “sino tan sólo de efectuar una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros”. Y es que, en efecto, va a aparecer un doble frente que hay que considerar sin falta.

13. De una parte, los manifestantes deben respetar los bienes y derechos de los demás. Se trata de una afirmación de enorme contenido, que se desdobra a su vez en una serie de exigencias. Hay que decir que la inmensa mayoría de las manifestaciones funcionarán con normalidad y civismo. Hablamos en principio de las manifestaciones lícitas, en las que se han cumplido los requisitos que marca la ley. Pero hay que tenerlo todo previsto. La experiencia enseña que de vez en cuando aparecen manifestaciones que no respetan las reglas, habiendo en algunas ocasiones supuestos extremos, con brotes de violencia, incluso, que pueden demandar la aplicación de la Ley de Seguridad Ciudadana¹³ o, incluso, del Código Penal, artículos 513 y 514.

¹³ Recuérdese que entre los objetivos de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, figura, como se afirma en el artículo 1.1, el “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan”. Por su parte, el artículo 16.1 de la misma Ley, dispone que “Las autoridades a las que se refiere la presente Ley adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones o manifestaciones o de espectáculos públicos, procurando que no se perturbe la seguridad ciudadana (...)”. Y en el apartado 2 de dicho precepto, se indica: “Dichas autoridades, por medio de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, podrán disolver, en la forma que menos perjudique, las reuniones en los lugares de tránsito público, y las manifestaciones, en los supuestos prevenidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión (...)”.

Por cierto que, en otra dirección, no dejaré de señalar un curioso contraste. En muchos países, sobre todo en las manifestaciones de escasa concurrencia, advertimos que los manifestantes marchan por las aceras, dejando libre la calzada, para no perturbar la circulación y paralizar lo menos posible la vida de la ciudad. Ese canon de respeto cívico no impide que los manifestantes puedan lograr sus objetivos y hacer ostensibles sus reivindicaciones o propuestas, o su simple presencia, causando las menores molestias posibles a los demás. Fórmula que obviamente no encaja para las supernumeradas, pero que yo estimo válida y correcta para la mayor parte de manifestaciones, con un número contenido de personas. Pero aquí parece que se ha apostado por la fórmula del todo o nada, desde la idea de que hay que alterar el régimen de la ciudad y causar perjuicios y molestar a los demás para que a uno le hagan caso. Cuando está claro que se puede ejercitar un derecho y desarrollar todas sus virtualidades desde una postura de respeto a los demás. ¡Cuesta mucho aprender los cánones del civismo!¹⁴

¹⁴ El Tribunal Constitucional ha sido enormemente tolerante en este punto concreto, como testimonio de esa característica tan española de los últimos años, de que, tras el anterior periodo de privación de libertades, se asume casi la idea de que todo deberá estar permitido ahora. Por ejemplo, en la sentencia, de amparo, 66/1995, de 8 de mayo, afirmaba: “Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en *supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes*. Es cierto que la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión en lugares de tránsito público, cuyo objeto, como hemos expuesto anteriormente, es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones puede producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en que se celebra la reunión (STC 59/1990). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”. Uno podría pensar que hay espacio para todos, pero que son convenientes los repartos funcionales, salvo supuestos muy excepcionales. En la misma sentencia se insiste en la idea, en estos términos: “no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del artículo 21.2 CE. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio. Para prohibir las reuniones no puede invocarse una

Siguiendo con la referencia al respeto de los bienes y derechos de los demás, la Ley aborda la cuestión de manera directa, con una doble referencia complementaria. De una parte, el artículo 4.2 dispone, ante todo, que del buen orden de la manifestación “serán responsables sus organizadores quienes deberán adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas”. En 1997 se modificó el apartado 3 de dicho artículo 4, de forma que ahora contiene destacadas previsiones: “Los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen un daño a terceros, responderán directamente de él”. Pero hay un segundo escalón, pues como se dice a continuación, “Subsidiariamente, las personas naturales o jurídicas organizadoras o promotoras (...), responderán de los daños que los participantes causen a terceros¹⁵, sin perjuicio de que puedan repetir contra ellos, a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos”¹⁶.

En conclusión, el régimen jurídico del derecho de manifestación implica que los organizadores asumen compromisos y responsabilidades, y deben estar dispuestos a ejercer su autoridad para asegurar el correcto funcionamiento de la marcha.

14. Pero junto a esa línea que reclama respeto a los manifestantes, hay también exigencias en sentido contrario. No en balde, la manifestación es un derecho que, mientras se ejerce en el terreno de lo lícito, debe ser por eso protegido y garantizado. De ahí la obligación de las autoridades de protegerlo. Y aquí pasa un poco lo que antes decía: la mayoría de manifestaciones, no van a plantear problema alguno. Pero hay temas polémicos, que pueden enfrentar a la población, y también la experiencia enseña la existencia de “reventadores”, contramanifestantes, o quienes están dispuestos a oponerse o a perturbar el derecho de manifestación de algunos. De ahí nuevamente la importancia del preaviso: permite adoptar previsiones para los supuestos que puedan resultar polémicos o incompatibles. Hace algunos años insistía en esta necesaria protección y en la consecuencia obvia de adoptar medidas, en aque-

genérica conflictividad circulatoria...” Pienso, en cambio, que sería muy legítimo que los Ayuntamientos, procediendo con prudencia y moderación, pudieran señalar determinados espacios como específicamente destinados a fines concretos, y excluidos por tanto del ámbito de las manifestaciones. He tomado el texto de la sentencia citada de Manuel PULIDO QUECEDO, *Constitución Española*, 4ª ed., Aranzadi, 2005, 512 ss.

¹⁵ Véase José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1995, 245 ss., donde se hace una revisión de la jurisprudencia que, por cierto, resulta mayoritariamente opuesta a las pretensiones de la Administración de que los organizadores satisfagan los daños causados.

¹⁶ J. L. LÓPEZ GONZÁLEZ, op. cit., 244, toma partido con fuerza, y creo que acertadamente, frente a la tesis de Antonio EMBID IRUJO de que sería conveniente “socializar” los posibles daños causados por los manifestantes, y cargárselos a la Administración.

llos casos patéticos cuando en el País Vasco se manifestaban silenciosamente quienes querían lamentarse de un reciente asesinato,¹⁷ y se encontraban al lado mismo con una barrera que les acogotaba y perturbaba¹⁸. Hay una temprana sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, bien interesante, en la que éste dejó sentado que el Estado, ante las manifestaciones, debía no sólo permitir las, sino adoptar medidas positivas para proteger a los manifestantes. Se trataba, en efecto, de una cuestión que todavía acredita la viva tensión entre partidarios y detractores: la sentencia “Plattform Ärzte für das Leben c. Austria”, 14.V.1989, se refería, en efecto, a manifestantes contrarios al aborto, cuya carrera había sido interferida por los abortistas. El Tribunal Europeo deja sentado con claridad este principio de la obligación positiva del Estado de defender a los manifestantes, si bien no se termina condenando a Austria, dado que había adoptado medidas, que luego resultaron insuficientes, siendo desbordados por los abortistas. Similar línea ha sido asumida en España con normalidad. Javier Barcelona comentó la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1986, referente a una manifestación de antiabortistas en Pamplona: se produce agresión de los contramanifestantes, que llegaron incluso a romper la instalación de megafonía, y el Supremo condenó al Estado a indemnizar.

En suma, deber de respeto por parte de los manifestantes en relación con los bienes de los demás, pero, a la par, necesidad de proteger y garantizar el derecho de manifestación.

¹⁷ En un trabajo de recapitulación para celebrar los 25 años de la Constitución (*Los derechos fundamentales y la Constitución a los 25 años*, recogido ahora como capítulo 13, de mi volumen recopilatorio “Los derechos fundamentales y la Constitución”, editado por El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2009, páginas 306-307), tenía ocasión de indicar: “No es correcto impedir, <chafar> o <reventar>, el mitín, la manifestación o el acto de culto de los demás. Con frecuencia, los periodistas jalean a los <reventadores> y celebran y sonríen <sus gracias>, sobre todo si afectan a conocidos líderes, pero cualquiera sabe que según los cánones democráticos, son actuaciones que no tienen legitimación alguna. Diría más aún. Forma parte del derecho de reunión, o del de manifestación, el ser respetado, incluso, el ser dejado solo. Nada impide que, dentro de la ley, uno manifieste las ideas que quiera, pero es necesario que se produzca un reparto de los espacios y de los tiempos. No caben interferencias. No es legítimo, en absoluto, por tanto, que se sitúen inmediatamente al lado de quienes hacen público un sentimiento, los que, defendiendo lo contrario, están, de hecho, por activa o por pasiva, coartando o increpando a los contrarios. En democracia, el derecho de manifestación no tiene por qué ser un acto de heroísmo. Alguien tiene que amparar y tutelar la normalidad. Insisto en que es decisivo un reparto del tiempo y, en su caso, del espacio. No habrá que prohibir la <contramanifestación>, pero sí situarla en otro lugar o a otra hora”

¹⁸ Muy interesantes también las reflexiones que sobre las manifestaciones junto al parlamento formulaba Fernando SAINZ MORENO, *Reuniones y manifestaciones ante la sede de los parlamentos*, “Cuadernos de Derecho Público”, núm. 15 (2002).

B. Algunas peculiares ocupaciones irregulares de las vías públicas

15. La segunda variante que quiero reseñar, si bien sucintamente, aunque no es un problema trivial, me lleva a la práctica, relativamente frecuente en tantas ciudades españolas, de quienes ilegalmente ocupan calles o plazas impidiendo el normal disfrute de los demás. Se recordó la vocación de uso común general que caracteriza a las vías públicas, así como que determinados usos de especial intensidad requerían alguna modalidad permisiva por parte del ayuntamiento. Y eso es lo que sucede con carácter general, en la que tantos usos tradicionales cuentan con la requerida concesión, autorización o previsión expresa en las ordenanzas municipales, desde puestos prolongación del mercado a mercadillos periódicos, o las ferias para las fiestas, los que se ganan la vida haciendo de estatua en las esquinas del centro en un incesante ¡más difícil todavía!, los predicadores o mitineros callejeros, los actores o bailaores improvisados, los cantores y músicos, ya sea tocando el arpa, el saxofón, el acordeón o el violín, ya en grupo, estilo mariachi, o con flautas andinas o acaso instrumentos de cuerda con repertorio clásico, etc., etc.: una variada gama de usos, insisto, tan vinculados a la vida de la ciudad, que, en general, ni molestan ni perturban. Pero hay otros usos auténticamente anómalos, que sin duda perturban y molestan, tan presentes en no pocas ciudades, que se adueñan intensamente de la calle, ya sea por razones políticas o por otras circunstancias sociales más complejas. Frente a los que, con frecuencia, quienes tendrían que reaccionar no reaccionan, ya sea por no poder abordar a fondo el problema, por no complicarse la vida o, incluso, por el complejo de que ejercer la legítima autoridad pudiera ser considerado autoritario. Cualquiera conocerá abundantes supuestos. Pondré tres ejemplos, variantes bien cercanas, que cualquiera podrá –o habrá podido- observar en la ciudad en que vivo, Madrid.

En una de las plazas más hermosas de la ciudad –la de La Provincia-, sede tradicional del Ministerio de Asuntos Exteriores, en cuyo centro hay un pequeño y bien interesante monumento, por su formato y por el acontecimiento que recuerda –el ingreso de España en lo que hoy es la Unión Europea-, han acampado durante muchos meses, de día y de noche, utilizando el monumento para apoyar su habitáculo –que perdió así cualquier sentido monumental-, un grupo de personas provenientes de una isla del Caribe, haciendo alarde de no sé qué reivindicaciones. Nadie debió recordarles que eso no se podía hacer, que nadie puede ocupar indebidamente los espacios públicos, que el sistema democrático ofrece sobrados medios para plantear las reivindicaciones políticas, nadie les debió exigir autorización ni concesión alguna, ni menos cobrar la tasa que pagan puntualmente los usuarios habituales del dominio público, y allí estuvieron meses y meses, hasta que un buen día por las buenas desaparecieron.

Hay situaciones más complejas, que en otros sitios se abordan y que, aunque sea un problema delicado, parece que de alguna manera habría que abordar. Es el caso de quienes instalan sus cartones o sus sacos, y pernoctan, no bajo los puentes, como

en las antiguas crónicas, sino donde se les ocurre, aunque sea en la plaza más importante y más céntrica. Otro ejemplo parecido: justo donde terminan los jardines del Palacio Real, en la rampa de la misma puerta de entrada, a eso del atardecer, cuando todavía se circula por ahí entrando y saliendo, instalan su campamento –bultos, cartones, colchonetas, transistores, etc.–, un crecido número de personas provenientes de un país del Este, que aun con los rigores del invierno pernoctarán bajo las estrellas. Al margen de otras consideraciones, importan muy mucho las condiciones sanitarias del entorno: no hay que decir los olores que la concentración emana y la peste que tienen que aguantar quienes por allí han de pasar, en un lugar en que se circula con normalidad, impresionados los niños de ver tan lamentables situaciones.

El primer ejemplo, no tiene justificación alguna en mi opinión: alguien tendría que haber recordado que en un país democrático como España hay muchas maneras de sostener las reivindicaciones políticas, sin tener que hacer un uso abusivo de los bienes públicos a todos destinados. Y aparte de otras razones que acaso pesen más, no se pueden olvidar los motivos estéticos: es legítimo que los ciudadanos aspiren a tener una ciudad grata y placentera –la tradicional referencia al “ornato” de nuestros textos legales–, sin que sea justificable el caprichoso deterioro de lugar especialmente cualificado porque haya unos señores que aterricen porque sí. Los dos últimos ejemplos son, en cambio, mucho más complejos. Ante todo, aparecen los sentimientos de piedad y conmiseración, a la vista de las duras circunstancias que tienen que soportar. En frío, es una situación verdaderamente terrible, que impresiona. Viene en mientes enseguida el pensamiento en los servicios sociales, que deberían llegar a cubrir esas necesidades, intentando abordarlas desde las más variadas opciones y necesidades, con el ofrecimiento dialogado de alternativas incluso. ¿Es que no funcionan? ¿Es que no alcanzan cubrir tales necesidades? Habría que insistir con fuerza en esta línea. También podría suceder que hubiera un rechazo expreso por parte de los afectados, que por lo que sea se nieguen a aceptar las condiciones de los servicios sociales. Pero, en tal caso, y una vez agotado el intento de encontrar fórmulas satisfactorias en la medida en que lo permita la organización de los servicios, no se justifica en absoluto la tolerancia y permisividad. Las razones sanitarias son decisivas, decía. Pero tampoco se justifica ese desorden que afecta a espacios que son de todos y para todos. Bien sabemos que la vida y la ciudad, son complejas y que hay de todo. Recordemos el diálogo de Crispín con Leandro al inicio de “Los intereses creados” de Jacinto Benavente: “Dos ciudades hay (...) Digo dos ciudades como en toda ciudad del mundo: una, para el que llega con dinero, y otra para el que llega como nosotros”. Pero la existencia de diferencias, de desigualdades, incluso de situaciones menesterosas, no justifica esa desordenada exhibición. Y es que también hay que proteger las opciones de los ciudadanos corrientes. Sin que sean de despreciar –aunque parezca un argumento frívolo ante tan delicado problema–, los motivos estéticos como antes decía, en beneficio de los propios ciudadanos que quieren lo mejor para su ciudad, pero contando también que se trata de ciudades en las que el turismo es una partida de enorme peso.

C. La prohibición de circular con la cara cubierta

16. La fuerza de la libertad abre una enorme gama de posibilidades pero, a diferencia de lo que sucede en el sacrosanto espacio del domicilio, no ampara que en la calle se pueda ir vestido de cualquier manera o, incluso, desvestido. Ya para ir terminando, una tercera variante de tensión de derechos en la calle en relación con lo que se acaba de indicar. Cuando yo escribí mi trabajo que antes citaba sobre atuendos y vestimentas en la calle, estaba fresca la modificación de la Ordenanza de Civismo y Convivencia de Lérida, prohibiendo el uso del “velo integral” en el ámbito de los servicios municipales. Me refiero al velo integral, es decir, las distintas modalidades que tapan la cara manteniendo tan sólo los ojos descubiertos, con lo que dejó fuera obviamente cualquier variante de pañuelo o pañoleta que cubra tan sólo la cabeza¹⁹. Al ser impugnada esa modificación de la Ordenanza, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña suspendió su aplicación como medida cautelar. Pero cuando corregí las pruebas del trabajo, el Tribunal había juzgado ya el fondo, y dio por buena la nueva medida. Pero continuó la impugnación, y el Tribunal Supremo la consideraría ilegal al no tener soporte en una ley, salvo lo referente al interior de los transportes públicos. Argumento de la legalidad al que antes me refería al hablar de las ordenanzas municipales. Supongo que a eso se debería el anuncio de que el Gobierno Catalán iba a proponer la promulgación de una ley que sirviera de soporte a ese tipo de medidas. Aunque dicha ley nunca apareció, no sé si es porque el Gobierno Catalán tiene algún problema más importante en que ocuparse que le absorbe toda su actividad, o porque se dudara de la competencia al respecto.

Pues bien, este tema es hoy de la mayor actualidad, debido a la reciente sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el asunto “S.A.S. c. Francia”, de uno de julio de 2014, referente a la Ley francesa de 11 de octubre de 2010. La Ley es rigurosa abordando con carácter general para todo el territorio francés una medida de algún modo similar a la referida, si bien se plantea de forma amplia sin personalizar específicamente los destinatarios. Según su artículo 1, “Nadie puede, en el espacio público, llevar una vestimenta destinada a ocultar la cara”²⁰. Y se aclara que se entenderá como espacio público, según el artículo 2.1, las calles públicas y los lugares abiertos al público o afectados a un servicio público. La amplia fórmula del artículo 1 conoce, con todo, significativas excepciones, de forma

¹⁹ Para una visión global del problema, me remito al capítulo noveno —“Los atuendos de significado religioso según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”— de mi libro, *Estudios sobre libertad religiosa*, Editorial Reus, Madrid 2011, 201 ss. Véase también mi trabajo, *Los ayuntamientos y el régimen jurídico de atuendos y vestimentas, Una aproximación*, cit. en nota 8.

²⁰ Según la versión original, “Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage”.

que la prohibición no se aplica (artículo 2.2) en caso de que la vestimenta esté prescrita o autorizada por las leyes o reglamentos, si se justifica por razones de salud o por motivos profesionales, o si tiene lugar con motivo de prácticas deportivas o de fiestas y manifestaciones artísticas y tradicionales. Lo que implica que policías que encubren su cara, motoristas, jugadores de rugby, y tantas otras actividades similares, incluyendo por supuesto los disfraces de carnaval, quedan excepcionados de la prohibición. El incumplimiento de la prohibición es objeto de sanción penal, si bien de escasa entidad: una multa de 150 euros como máximo y, eventualmente, acudir a un curso de ciudadanía.

La Ley tuvo un muy amplio respaldo en el Parlamento francés: la Asamblea Nacional la aprobó por 335 votos a favor, uno en contra y tres abstenciones, y el Senado, por 246 votos a favor y uno en contra. En el examen de constitucionalidad, el Consejo Constitucional le dio en principio el visto bueno, si bien, apoyándose en el artículo 10 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, con su referencia a las libres opiniones religiosas, exigió que se interpretara ampliado el texto, en el sentido de que entre la excepciones a la prohibición se incluyeran también los lugares de culto²¹. Destaco esta utilización actual del viejo texto revolucionario, que como se sabe ha pasado a formar parte del bloque de la constitucionalidad.

La Ley, en su contenido, contiene una prescripción general con vocación totalizadora, de forma que en principio se aplicará a cualquiera que oculte su cara, pero se ha visto en ella una incidencia directa sobre las mujeres musulmanas que llevan el burka o el nikab. Al parecer, esta costumbre sería muy reciente en Francia –inexistente antes del año 2000-, y que afectaría a bien escasas mujeres, unas 1900 en el año 2009, de las cuales 270 en los territorios de Ultramar. Ese dato de la incidencia sobre las mujeres musulmanas suscitó la enérgica enemiga de diversas organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos, que verían una discriminación por razón del sexo y también una violación de la libertad religiosa. Por su parte, se pronunciarían también contra la Ley la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa así como el Comisario de Derechos del Hombre del propio Consejo de Europa, recalcando este último que una tal prohibición afectaría al respeto a la vida privada y a la identidad personal así como a las opciones de la libertad religiosa (artículos 8 y 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos). Desde otra perspectiva, hay que decir que por el momento, sólo dos países, Francia y Bélgica han introducido en su legislación dicha prohibición integral.

²¹ En la argumentación del Consejo Constitucional se recuerda y reproduce también el artículo 4 de la Declaración de 1789, con su llamada a la consideración de los derechos de los demás, y que antes transcribía.

17. El recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sería interpuesto por una mujer musulmana paquistaní residente en Francia, que prefiere ocultar su nombre bajo las tres letras que sirven para denominar el caso, que, aunque dice no llevar habitualmente el burka, desea poder hacerlo cuando le apetezca. Destaca expresamente que nadie le fuerza ni le obliga a llevar la vestimenta, con lo que quiere salir al paso de que sería una práctica degradante para las mujeres. De todas maneras, he de destacar que se trata de un recurso que ofrece algunas especialidades dignas de ser notadas. Porque no hubo ningún acto de aplicación concreta sobre S.A.S., es decir, no hay “víctima de una violación”, en el sentido que parece exigir sin falta el artículo 34 del Convenio Europeo de Derechos Humanos²², por lo que, a simple vista, parece difícil que la demanda saliera adelante. El Tribunal, empero, parece estar decidido a conocer del caso y a resolverlo, sin que falte algún precedente en la jurisprudencia, como el del asunto “Dudgeon c. Irlanda del Norte”, 22.X.1981. El argumento sería el de que está abierta una posible condena penal²³. Con lo que a falta de una incidencia concreta de aplicación, el proceso se convierte en un puro análisis de la compatibilidad de la Ley francesa con el Convenio de Derechos Humanos metodología a la que por cierto habitualmente se opone el Tribunal Europeo²⁴. Pero en el presente caso le debió parecer de interés al Tribunal resolver el asunto.

²² Me remito a mi trabajo, *El concepto “víctima de una violación de los derechos” como determinante para el acceso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, “Revista de Administración Pública”, 175 (2008), 253 ss.

²³ En otro sentido, al margen de la amenaza penal, puede recordarse también, por sus especiales circunstancias, el asunto “Burden y Burden c. Reino Unido”, 12.XII.2006, en el que el Tribunal no dudó en entrar el asunto aunque aparentemente fuera difícil acreditar que hubiera una “víctima de una violación”. Lo he estudiado en el trabajo que cito en la nota anterior, páginas 281-282.

²⁴ Muy ilustrativas al respecto resultan dos decisiones de inadmisión similares, versando sobre el mismo problemas, los asuntos “Hafid OUARDIRI”, Y “Liga de musulmanes de Suiza y otros”, ambas contra Suiza, y las dos de 28 de junio de 2011. Se trata de un asunto curioso, y en gran medida escandaloso. A consecuencia de una iniciativa popular que obtuvo resultado favorable, a pesar de que tanto el Gobierno suizo (el Consejo Federal), como el Parlamento Federal Suizo, recomendaron que se votara en contra, se reformó la Constitución, añadiendo un precepto que decía: “Queda prohibida la construcción de minaretes” (artículo 72.3). Recurrieron al Tribunal Europeo, un ciudadano musulmán individualmente (francés, residente en Suiza, se dice), y varias organizaciones musulmanas. Al no haberse aportado pruebas de que los recurrentes puedan ser incluidos en la categoría “víctima de una violación”, el Tribunal entiende que el recurso en puridad equivale a “una acción popular”, a través de la cual se pretendería hacer controlar “en abstracto” la disposición constitucional discutida, confrontándola con el Convenio Europeo de Derechos Humanos, opción que no encaja, se recalca, en la regulación establecida. De ahí que se estime que hay una incompatibilidad “ratione personae” y se inadmita el recurso.

No deja de ser curioso pensar en el trasfondo de los dos asuntos, el de la prohibición de ocultar la cara y el de la prohibición de los minaretes. En el caso francés, el Tribunal admite el recurso y se decanta claramente para dar por bueno lo que tan mayoritariamente había aprobado

Fueron admitidas en el proceso, a participar en concepto de terceros, cuatro organizaciones no gubernamentales, que se manifiestan todas contra la prohibición, insistiendo con energía en la libertad religiosa y en la libertad de expresión. Participó también el Gobierno belga, que obviamente se posiciona a favor de la prohibición, dado que en Bélgica existe una Ley similar. Destaca en su argumentación que el velo integral no responde a una prohibición del Corán sino a una costumbre minoritaria en la península arábiga. Con todo, señala, la Ley introduciría una prohibición general, aplicable a cualquiera, independientemente de que sea hombre o mujer.

Por su parte, la recurrente insiste en el respeto a la vida privada y a las prácticas culturales de las minorías. Quizá quepa entender así su argumento, que no deja de parecer sorprendente, de que habitualmente no usa el burka, pero que desea poder llevarlo sin problemas cuando le apetezca.

El Gobierno francés alega que hay fines legítimos que justifican y hacen necesaria la incidencia en la libertad que significa en definitiva la Ley. Hace hincapié sobre todo en dos razones. Ante todo, la defensa de la seguridad pública. Pero también, desde la perspectiva de la protección de los derechos de terceros, se pone énfasis en el respeto a un conjunto de valores de una sociedad democrática, entre los cuales la exigencia en la sociedad francesa de un “vivir juntos” (“vivre ensemble”). El ocultamiento del rostro sería contrario al ideal de fraternidad, y no satisface las exigencias mínimas de civismo en la relación social. Frente al respeto a la dignidad humana, ocultar el rostro representaría un considerarse borrado del espacio público, una evidente deshumanización.

La sentencia, muy elaborada –se recuerda incluso el caso de la ordenanza de Lérida y la correspondiente sentencia del Tribunal Supremo–, da por buena la Ley y no ve contradicción con las exigencias del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en especial la libertad religiosa, la de expresión, el derecho a la intimidad o la no discriminación, en una votación que acarreó el resultado de 15 contra 2, en la que votaron en contra, y redactaron conjuntamente un voto disidente, dos de las mujeres jueces –Angelika Nussberger, de Alemania, y Helena Jäderblom, de Suecia–, si bien es cierto que no faltaron mujeres entre los jueces que votaron a favor.

el Parlamento francés. En el caso suizo, en cambio, el recurso no se admite, con lo que quedará intocada la reforma de la Constitución que había sido aprobada por la mayoría de ciudadanos y cantones.

He de decir, por otra parte, que las dos decisiones sobre el asunto suizo ofrecen muy interesantes razonamientos en relación con el concepto “víctima de una violación” que había estudiado con detenimiento en el trabajo que cité en la nota 22.

Curiosamente, una especial manera de concebir “la protección de los derechos y libertades de los demás”, jugaría como argumento decisivo en la fundamentación del Tribunal. No se acepta el argumento de la seguridad, dado que se presuponen los controles puntuales en los que obviamente la persona interesada tendrá que mostrar su rostro. En cambio, reconociendo un significativo margen de apreciación al Gobierno, y en ausencia de un consenso europeo sobre el tema, considera adecuado el fin de proteger la condición de vivir juntos como elemento propio de la protección de los derechos y libertades de terceros, algo que sería característico de la forma de vida en la República Francesa.

En mi opinión, el argumento de la seguridad pública tendría un peso razonable y convincente. Hoy la seguridad, en las complejas y entremezcladas sociedades de la era de la globalización, es una operación muy compleja que debe contar con bien variadas opciones y especialidades. Hay que reconocer sin duda el significado de los controles puntuales, pero creo que desempeñan también un papel muy importante las cámaras instaladas en los lugares adecuados para la protección pública. Es bien sabido lo útiles –y disuasorias– que resultan en autobuses, metros, comercios –señaladamente, bancos²⁵, joyerías y supermercados–, en mi Facultad se instalaron a raíz de unos robos de ordenadores, pero también en calles y plazas, donde hay que proteger a los confiados turistas. En definitiva, entiendo que siempre que se manipulen con cuidado y con respeto a la intimidad²⁶, son muy eficaces a la hora de disuadir o perseguir robos y hurtos cotidianos, pero también, como se ha demostrado, a la hora de dilucidar atentados terroristas. De todas maneras, la sentencia “S.A.S.”, dando por buena la tan contundente toma de postura del Parlamento francés, resulta clara e inequívoca. En tal sentido, entiendo que no sería chocante que una prohibición similar se llevara aquí en España a algún texto de aplicación general –con la suficiente motivación en el preámbulo–, como la Ley de Seguridad Ciudadana, bien como inmediatamente vinculante, bien como soporte para que las ordenanzas municipales pudieran disponer al respecto.

²⁵ Vivo el recuerdo de aquel robo en banco que cometieron los patriotas de la eta un día de carnaval, protegidos por el correspondiente disfraz.

²⁶ Recuérdese especialmente la sentencia del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos “Peck c. Reino Unido”, 28.IV.2003. Véase Xavier ARZOZ SANTISTEVAN, *Videovigilancia, seguridad ciudadana y derechos fundamentales*, Civitas, 2010.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

18. Para concluir, a modo de recapitulación general, conviene recalcar la observación obvia de que la calle es un elemento decisivo en nuestra sociedad y en nuestro sistema de convivencia. De ahí el significado de que los instrumentos jurídicos vengan a ahorrarla para que en ese espacio casi sagrado puedan desarrollarse con normalidad los tan importantes derechos fundamentales que en ella hallan el lugar de su expresión y desarrollo. Porque la calle es de propiedad municipal, es, de hecho, de todos y para todos. De ahí que haya que concienciar a los ciudadanos para que la respeten, dándole todo su valor sin abusar, muy presente la idea de que las opciones de los derechos fundamentales no son ilimitadas y de que resulta siempre decisiva la consideración del respeto a los derechos de los demás. Recordando que una sociedad democrática exige inexcusablemente unas pautas de comportamiento cívico en los ciudadanos: no todo es cuestión del Derecho, no todo habrá de resolverlo la policía. Aunque ciertamente, por lo mismo, que haya también que apremiar a las autoridades –y no es escasa la responsabilidad que corresponde a las municipales, pero no sólo a ellas-, para que la protejan y la defiendan sin cortapisas, tratando de contener los usos abusivos. Defender la ley, incluso prohibiendo y sancionando, no es ningún desdoro, es, en principio, defender a los ciudadanos indefensos a través del uso legítimo de los medios coactivos por parte de las autoridades, de ahí que sea una de las exigencias del Estado de Derecho.

Una nueva oportunidad para la minería metálica: la reapertura de la mina de Aznalcóllar en Sevilla

José Luis Rivero Ysern

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

Encarnación Montoya Martín

Catedrática de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I.- INTRODUCCIÓN. II. ACERCA DE LA EXTINCIÓN DE LOS PERMISOS DE INVESTIGACIÓN AFECTADOS POR EL PROYECTO DE REAPERTURA DE LA MINA DE AZNALCÓLLAR: 1. Naturaleza de la caducidad de los títulos mineros. 2.- La cuestión relativa a la indemnizabilidad de estas declaraciones de caducidad. 3. Otras cuestiones procedimentales. III. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL CONCURSO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN EN EL PROYECTO DE REAPERTURA DE LAS MINAS DE AZNALCÓLLAR; ANÁLISIS DE LA RESERVA DEMANIAL MINERA Y DE LA DECLARACIÓN DE NO REGISTRABILIDAD DE LOS RECURSOS: A. LA RESERVA DEMANIAL: 1. La reserva demanial minera. 2.- La regulación vigente desconoce el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 3.- Reserva demanial y reserva de recursos esenciales. 4.- Reservas demaniales y distribución de competencias. 5.- Modus operandi en relación con las reservas dominiales: competencias. 6.- ¿Son viables las reservas demaniales autonómicas? 7.- Problemas en la declaración de la reserva demanial. B. SOLUCIÓN ALTERNATIVA A LA RESERVA: LA DECLARACIÓN POR PARTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA NO REGISTRABILIDAD DE LOS RECURSOS MINEROS CORRESPONDIENTES A LA MINA DE AZNALCÓLLAR, TERRENOS PREVIAMENTE DECLARADOS FRANCO POR LA PREVIA EXPROPIACIÓN DE LOS PERMISOS EN TRAMITACIÓN, PARA LA ADJUDICACIÓN, EN RÉGIMEN DE PÚBLI-

CA CONCURRENCIA DE LA CONCESIÓN DEMANIAL: 1.- Declaración de no registrabilidad: naturaleza y función. 2.- Competencia autonómica para ejercer la potestad de declaración de no registrabilidad. C. EN RELACIÓN CON LA EXIGENCIA DE QUE LA CONCESIÓN DEMANIAL DIRECTA SEA LLEVADA A EFECTO EN RÉGIMEN DE PÚBLICA CONCURRENCIA COMPETITIVA: 1.- Integración de la legislación especial en la legislación general. 2. Las iniciativas comunitarias en el sector de la minería no energética avalan el procedimiento de otorgamiento de la concesión demanial por concurso. IV. ARTICULACIÓN FINAL, NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL, DE LA PROPUESTA DE REAPERTURA DE LA MINA DE AZNALCÓLLAR: 1. Utilización del Decreto-ley para garantizar la reserva de ley y habilitar la expropiación de urgencia. 2. Conflicto competencial y desbloqueo mediante una solución singular. V. CONCLUSION.

RESUMEN: El estudio analiza la articulación técnica de la reapertura de la mina de Aznalcóllar a través de un concurso internacional.

Se examina la situación de los permisos de investigación afectados por el proyecto de reapertura. La extinción de los permisos solicitados suscita dos cuestiones: de una parte, la naturaleza de la caducidad de los títulos mineros que regula la vigente Ley de Minas de 1973 y, de otra parte, la cuestión de la indemnizabilidad de la extinción de los permisos mineros.

El sistema que prevé la Ley preconstitucional de Minas de 1973 con relación a la concesión que es el título habilitante para la explotación de los recursos de la Sección C, es la adjudicación directa basada en la preferencia de los titulares previos de permisos de investigación. Pese a ello, consideramos que, para la mejor garantía de los intereses generales implicados, el procedimiento de adjudicación debía de ser el concurso público. Dado que la Ley de Minas no prevé tal posibilidad, se examinan los instrumentos jurídicos que pudieran permitir articular jurídicamente el concurso público en el marco de la propia Ley de Minas: la reserva minera (art. 7 LMi) y la declaración de no registrabilidad (art. 39.3 LMi). Entre las dos opciones estudiadas, la Junta de Andalucía optó por ejercer la potestad de reserva definiendo y delimitando la “zona Aznalcóllar” y permitiendo la adjudicación de la Mina conforme a un procedimiento de concurrencia competitiva a través de del Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar.

Este Decreto-ley, dio lugar al planteamiento de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno. No obstante, y como resultado de las negociaciones políticas, el desbloqueo de la situación se articuló jurídicamente de una parte, a través del Decreto-ley estatal 6/2014, de 11 de abril, por el que se regula el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada «Aznalcóllar», y de

otra parte, del Decreto-ley 4/2014, de 11 de abril, por el que se adoptan las medidas urgentes necesarias en relación con el procedimiento de reapertura de la mina de Aznalcóllar.

El estudio concluye que no puede mantenerse una normativa preconstitucional para regular un sector tan complejo y de tanta trascendencia para la economía y el empleo de nuestro país. No lo permite nuestra Constitución ni el nuevo modelo de nuestro Estado de las Autonomías.

ABSTRACT: The study stems from the opinion requested by the General Administration of Mines of the Ministry of Economy of the Regional Government of Andalusia and aims to analyze the technical articulation of the reopening of the Aznalcollar mine through an international competition.

First it is analyzed the situation of research permits affected by the reopening project. The extinction of the requested permits raises two issues: on the one hand, the nature of the expiration of the mining titles that regulates the current Mining Law and, on the other hand, the compensation for damages of the expiration of mining permits.

The system provided by the pre-constitutional Mining Law of 1973 in relation to the concession which is the supporting title for the exploitation of the resources of Section C, is the direct award based on the preference of holders of previous research. Nevertheless, we believe that, to the best guarantee of the general interest, the award procedure should be competitive examination. Since the Mining Law does not provide such possibility, the legal instruments that would allow to legally articulate the competition under the Mining Law are examined: mining reserve (art. 7 LMi) and the statement of non-registrability (art. 39 LMi). Between the two options studied, the Regional Government of Andalusia chose to exercise the reserve, defining and delimiting the “Aznacollar area” and allowing the award of the Mine in a competitive process by the Decree-Law 9/2013, December 17th, which articulates the procedures for the reopening of the Aznacollar mine.

This Decree-Law led to the approach of a constitutional complaint filed by the Government. However, as a result of political negotiations that took place to resolve this crisis, the situation of the Aznalcollar mine was unlocked through two Decree-Laws: the Decree-Law 6/2014, November 11th, which regulates the granting of exploitation of mining resources, and the Decree-Law 4/2014, April 11th, for which the necessary urgent measures are adopted in relation to the process of reopening the Aznalcollar mine.

The study concludes that it cannot be maintained a pre-constitutional legislation to regulate such a complex and of such importance to the economy and employment in our country. It is not permitted by our Constitution and the new model of the Autonomous State.

PALABRAS CLAVE: Minería metálica; permisos de investigación, caducidad de los títulos mineros; concesión minera; reserva demanial; declaración de no registrabilidad; adjudicación de la concesión minera por concurso; reapertura de la mina de Aznalcóllar; conflicto de competencia; solución singular, actualización de la legislación minera preconstitucional.

KEY WORDS: Metal mining; mining research permits; expiration of mining titles; mining concession; public domain reserve; statement of non-registrability; award of mining concession by competitive examination; reopening of the Aznalcollar mine; conflict of jurisdiction; singular solution; updating of the pre-constitutional mining legislation.

I. INTRODUCCIÓN

La actividad minera, es una fuente de innovación, de empleo y de riqueza muy necesaria en el momento actual. El antiguo complejo minero de Aznalcóllar, con casi 950 hectáreas de superficie, posee unas reservas constatadas de sulfuros polimetálicos (cobre, plomo y zinc, además de oro y plata) de 35 millones de toneladas y otros 45 millones de toneladas de recursos probables. La mayor parte de la infraestructura necesaria para la explotación de la mina, la corta minera, ya está construida, por lo que podrían reanudarse las actividades extractivas sin grandes transformaciones en el suelo.

La actividad minera es, sin duda, una fuente de innovación, de empleo y de riqueza imprescindible en el momento actual de crisis, especialmente en Comunidades Autónomas, como la Andaluza, en situación de déficit estructural y altas tasas de paro y pobreza

Como es sabido, la rotura de la balsa de residuos de la mina de Aznalcóllar, explotada por la empresa BOLIDEN, ocasionó, el 25 de abril de 1998, la mayor catástrofe ecológica que ha sufrido Andalucía y una de las más graves de nuestro país. La rotura de la balsa trajo consigo igualmente la paralización de la explotación de recursos existentes en aquellos momentos. En 2001 había efectivamente cesado por completo la actividad minera en el referido complejo minero, a pesar de la existencia, bien documentada, de un importante yacimiento en lo que es conocido como “la Corta de los Frailes”.

Aquel desastre medioambiental sin precedentes fue paliado, minimizado y finalmente corregido, no por la empresa explotadora de la mina, sino por la acción conjunta de los poderes públicos -singularmente de la Junta de Andalucía-, de manera que se transformó, andado el tiempo, en un ejemplo de esfuerzo público por la restauración medioambiental.

Con posterioridad a estos hechos, y sin duda no ajenas a los mismos, fueron adoptadas la Directiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales y para cuya transposición se aprobó la Ley 26/2007, de 23 de octubre, y la Directiva 2006/21/CE, de 15 de marzo, sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas, transpuesta en el Real Decreto 975/2009, de 12 de junio, sobre gestión de los residuos de las actividades extractivas y de protección y rehabilitación del espacio afectado por actividades mineras.

El Parlamento de Andalucía aprobó por unanimidad, el 17 de julio de 2013 la Proposición no de ley relativa a la reapertura de la mina de Aznalcóllar en la que instaba al Consejo de Gobierno a:

a- Articular los procedimientos administrativos necesarios para la vuelta a la explotación de la mina que operaba la multinacional Bolíden en Aznalcóllar, entendiéndose que la riqueza que posee Andalucía en este sector debe ser aprovechada, máxime, en la actual coyuntura económica.

b.- Asegurar que la vuelta a la explotación de dicha mina venga precedida de un concurso internacional para la selección del mejor explotador posible, garantizando la viabilidad y los parámetros medioambientales, tecnológicos y económicos, y preservando al máximo la selección de la empresa explotadora, atendiendo a los criterios de máxima transparencia del procedimiento, máxima concurrencia de las empresas interesadas y máxima solvencia de las mismas.

c. Verificar que en ningún caso sea admitida a dicho concurso internacional ninguna empresa que, directa o indirectamente, tenga relación alguna con la multinacional Bolíden, o que tenga deuda pendiente alguna con las administraciones competentes en tanto en cuanto ésta no reembolse al erario público las cantidades que debieron sufragarse para la restauración del medio ambiente dañado por la citada rotura de la balsa de Aznalcóllar.

d.- Asegurar que la reapertura de la explotación minera en Aznalcóllar, en todo caso, se lleve a cabo desde su comienzo y durante todo el tiempo en que se prolongue su vigencia, cumpliendo los estándares más elevados de protección y seguridad ambiental, contando para ello con un proyecto que garantice la viabilidad medioambiental, técnica y social, incluyendo la restauración de la zona explotada.

e.- Garantizar el cumplimiento de la Ley para mantener el máximo control sobre la explotación minera, a fin de evitar que catástrofes como las acontecidas por el recrecimiento y posterior rotura de la presa de contención de la balsa de la mina de Aznalcóllar se vuelvan a repetir.

Esta proposición del Parlamento andaluz se declaraba conforme en línea con el conjunto de iniciativas que, ya desde el año 2008 y desde distintas Instituciones de la Unión Europea, se habían ido adoptando para garantizar un acceso fiable y sin distorsiones a las materias primas:

.- la Comunicación de la Comisión de 4 de noviembre de 2008 “La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo”.

.- el Dictamen del Comité Económico y Social europeo sobre la minería no energética en Europa, que pone de relieve la necesidad de mejorar el marco jurídico y el sistema de obtención de autorizaciones y de promover el uso de buenas prácticas de extracción a fin de evitar el declive de la biodiversidad, ponderando, desde el punto de vista de la sostenibilidad, las ventajas de ampliar yacimientos existentes de extracción de materias primas en vez de abrir nuevas minas y advirtiendo que, en el futuro, el crecimiento sostenible de Europa dependerá en gran medida de la minería, ante la elevada demanda de materias primas por parte de países como China e India.

.- la Declaración de la industria extractiva europea sobre Materias Primas de Madrid, adoptada en 2010 en el marco de la Conferencia Europea de los Minerales, en la que el sector, considerando que los procedimientos de otorgamiento de permisos deben estar vinculados a los planes de ordenación del territorio y que pocos Estados miembros o regiones disponen de sistemas de otorgamiento de permisos eficientes, solicitó una estructura legislativa clara y adecuada, con una delimitación transparente de las autoridades y las competencias.

.- la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social de las Regiones “Disponer de materias primas para el futuro bienestar de Europa. Propuesta de Cooperación de Innovación Europea sobre las materias primas” (Bruselas, 29 de febrero de 2012) que subraya la importancia estratégica que para la Unión Europea significa contar con un suministro sostenible de materias primas.

La decisión política era clara. También eran claros los obstáculos jurídicos para su puesta en marcha. Básicamente dos. El presente estudio analiza estas dos cuestiones: la primera, la situación jurídica en la que se hallaban los permisos de investigación existentes o solicitados sobre la zona considerada; y, la segunda, cómo articular jurídicamente con la legislación vigente un sistema de adjudicación por concurso público de la concesión para la explotación de la mina. Todo ello en el marco de una ley, la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas preconstitucional, claramente desfasada e insuficiente que, entre otras cuestiones, no contempla el sistema de reparto de competencias entre el Estado y las CCAA en esta materia, pues el art. 149.1.25 CE dispone que solamente corresponde al Estado “*las Bases de régimen minero y energético*”.

El presente trabajo omite referencias concretas a la situación de los diversos permisos de investigación afectados por el proceso de reapertura de la mina de Aznalcóllar, limitándose a las cuestiones genéricas que en ello se plantean.

II. ACERCA DE LA EXTINCIÓN DE LOS PERMISOS DE INVESTIGACIÓN AFECTADOS POR EL PROYECTO DE REAPERTURA DE LA MINA DE AZNALCÓLLAR.

La actividad de investigación a que habilita la obtención del correspondiente permiso, regulado en los arts. 43 a 59 de la Ley 22/1973, de 21 de julio (en adelante LMi), 62 a 78 Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el régimen de la minería (en adelante RMi) y 9 de la Ley 54/1980, de 5 de noviembre, consiste en realizar estudios y trabajos encaminados a poner de manifiesto y definir uno o varios recursos de las secciones C) y D), a la vez que supone para el titular la prioridad en el otorgamiento de la concesión.

El permiso de investigación tiene la naturaleza de autorización para el ejercicio de una actividad en relación con la que el ordenamiento ha reconocido una capacidad general a unos sujetos a los que la legislación de minas considera que tienen aptitud para ser titulares de derechos mineros.

Afectan al Proyecto de reapertura de minas de Aznalcóllar una serie de permisos de investigación coincidentes parcialmente con la zona considerada, que se encuentran en fase de tramitación. De ahí que con carácter previo antes de proceder al examen de la situación en la que se encuentra cada uno de estos permisos, sea preciso estudiar, con carácter general, la caducidad de los títulos mineros al objeto de determinar el régimen aplicable a los permisos de investigación concernidos por el Proyecto de reapertura de las minas de Aznalcóllar.

La extinción de los permisos solicitados suscita dos cuestiones: de una parte, la naturaleza de la caducidad de los títulos mineros que se regula en la vigente LMi, y, de otra parte, la cuestión de la indemnizabilidad de la extinción de los permisos mineros.

1. Naturaleza de la caducidad de los títulos mineros

A la vista de las normas que la legislación de minas contiene sobre la extinción de la concesión minera¹ y de otros títulos, lo primero que se aprecia es que aquéllas participan y, a su vez, contribuyen a la confusión existente en nuestro ordenamiento jurídico en torno al concepto de caducidad como mecanismo extintivo de la concesión

¹ Vid entre las publicaciones más recientes sobre el tema Quintana López, T. *La concesión de minas y protección del medio ambiente*, tirant lo Blanch, Valencia 2013; De Dios Viéitez, M^a V. *Recursos mineros y ordenación del territorio*, Atelier, Barcelona, 2015.

y del resto de los título mineros, haciendo un uso equívoco de la citada expresión al incluir bajo el término «*caducidades*» supuestos de extinción de la concesión de minas que obedecen tanto al transcurso del plazo para el que fue otorgado el título, como a cualquier otra causa determinante de la extinción del mismo de forma anticipada, normalmente la falta de cumplimiento por parte del concesionario.

Sea o no indebido el uso del término *caducidad* para acoger en él todas las causas extintivas de la concesión minera, conforme se deduce del art. 86 LMi lo que no ofrece duda es que la extinción del título, con independencia de la causa que lo fundamenta, no se produce *ope legis*, sino que precisa de la tramitación del correspondiente procedimiento. En todo caso, será consecuencia del ejercicio de una potestad de actuación obligatoria (art. 86 LMi), pues la Administración no puede hacer abstracción de que la explotación de los recursos minerales no está ligada exclusivamente a los intereses del concesionario, sino a los generales, para cuya satisfacción ha de velar la Administración competente. Este dato determina el ejercicio de la potestad cuando se aprecie la concurrencia de alguna causa de extinción, máxime cuando aquélla se justifica por alguno de los tipos de incumplimiento a los que la legislación minera vincula la declaración de *caducidad*.

Por otra parte, la potestad para declarar extinguida la concesión de minas es de ejercicio obligado para la Administración y, además, pese a la indeterminación con que están concebidos los supuestos de extinción, se trata de una potestad reglada.

El art. 109 del RMi ha sistematizado los supuestos contemplados en el art. 86 LMi y las remisiones de éste a otros preceptos de la propia LMi, a los cuales debe añadirse ahora la habilitación, en la actualidad a los órganos de la Administración autonómica, que opera el art. 87LMi y, en su desarrollo, el art. 110 LMi, para declarar extinguidos los títulos mineros mediante la declaración de *caducidad* de los mismos, previa tramitación del procedimiento correspondiente (art. 110 RMi), por motivo grave o reiterada infracción de las condiciones contenidas en el título.

Por su parte, el art. 108 RMi enumera las causas de *caducidad* de los permisos de investigación².

² El señalado precepto dispone: “Los permisos de investigación se declararán *caducados*: a) Por renuncia voluntaria del interesado aceptada por la Administración. b) Por falta de pago de los impuestos mineros que lleve aparejada la *caducidad*, según las disposiciones que los regulen y en la forma que en las mismas se establezcan. c) Por expirar los plazos por los que fueron otorgados o, en su caso, las prórrogas concedidas, a no ser que dentro de dichos plazos, se haya solicitado la concesión

Hay que tener en cuenta que en la propuesta de reapertura de la antigua explotación de sulfuros complejos en el término municipal de Aznalcóllar (SG Borrador 30 junio 2013), se utiliza reiteradamente el término “cancelación” referido a los permisos de investigación afectados, y no en puridad el de caducidad. Veamos pues si hay diferencias, en base a la normativa vigente tanto específica de la legislación minera aplicable como del resto de la normativa general –Ley 3/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) y Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común (en adelante LPAC) - pues en definitiva se trata de valorar la posibilidad de extinción de tales permisos – distinguir, asimismo si ya son autorizaciones perfectas o, por el contrario, constituyen procedimientos vivos en tramitación cuyo objeto es la resolución de solicitudes de permisos de investigación.

Y por añadidura, causas de carácter reglado o discrecional, así como derecho de indemnización y ámbito o cuantía de la indemnización, teniendo en cuenta que la titularidad de un permiso de investigación tiene reconocido por el ordenamiento un derecho preferente para el otorgamiento de la concesión de explotación derivada de tal permiso.

En cuanto a la posibilidad de revocación de estos permisos por la Administración hay que examinar tres cuestiones. La primera, si estamos en estos casos de caducidad ante una medida sancionadora o restrictiva de derechos. La segunda cuestión es si en el procedimiento para la declaración de estas caducidades hay que estar a las normas de la legislación minera o a las de la LPAC. La tercera es si son o no indemnizables estas caducidades o revocaciones.

de explotación derivada, en cuyo supuesto quedará automáticamente prorrogado el permiso hasta la resolución del expediente de concesión. d) Por no haberse puesto de manifiesto, al término de la vigencia del permiso, un recurso de la Sección C) susceptible de aprovechamiento racional. e) Por no iniciarse o no realizarse los trabajos en los plazos, forma e intensidad aprobados por la Delegación Provincial correspondiente o por la Dirección General de Minas e Industrias de la Construcción. f) Cuando habiéndose paralizado los trabajos sin la autorización previa de la Delegación Provincial, no se reanuden dentro del plazo de seis meses a contar del oportuno requerimiento. En los casos de reincidencia en la paralización no autorizada de los trabajos, se declarará la caducidad sin necesidad de requerimiento previo. g) Por incumplimiento de las condiciones impuestas en el otorgamiento del permiso, o en los planes de labores anuales, cuya inobservancia estuviese expresamente sancionada con la caducidad h) Por los otros supuestos previstos en la Ley y este Reglamento que lleven aparejada la caducidad.

Adelantamos que la jurisprudencia no es unánime en la resolución de ninguna de las cuestiones.

En cuanto a la caducidad de derechos mineros, en general, queda claro, según la normativa vigente y la jurisprudencia, que no tiene carácter o naturaleza sancionadora. El TS recuerda en su sentencia de 6 de octubre de 2.009 (RJ 2009,7404), que *la caducidad de las concesiones mineras, incluso en relación con los expedientes derivados de la aplicación del art. 109 del Reglamento, no constituye una manifestación del ejercicio de potestades de policía, por lo que no reviste naturaleza sancionadora, con las garantías inherentes a la misma. la doctrina expuesta en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2009 (RJ 2009, 4267) , en la que hemos determinado la naturaleza de las potestades que ejerce la Administración al declarar la caducidad de una concesión minera, en los siguientes argumentos:*

« (...) la caducidad no constituye una manifestación del ejercicio de potestades de policía, que se limita a constatar que el ejercicio de un derecho preexistente se desarrolla conforme al ordenamiento jurídico, sino que se engarza en una autorización de carácter constitutivo del derecho de investigación o explotación mineras, que se pierde por incumplimiento de las condiciones impuestas en el acto de otorgamiento o en la Ley, por lo que no reviste naturaleza sancionadora, sino que, congruente con el principio de proporcionalidad, principio general del derecho, que está reconocido implícitamente en el artículo 103 de la Constitución, en la cláusula de “servir con objetividad los intereses generales”, vincula a la Administración a ejercer sus potestades de ordenación minera conforme a cánones de racionalidad ».

Lo que importa, a los efectos planteados y para el proyecto de reapertura de la antigua explotación de sulfuros complejos en el término municipal de Aznalcóllar, es si se concitan algunas de la causas de caducidad de tales permisos. Asimismo es fundamental determinar a tenor de la legislación aplicable y de la jurisprudencia el carácter reglado o discrecionalidad de la potestad de declarar la caducidad o cancelación de tales permisos por la Administración. Téngase también en cuenta que los permisos de investigación previos a la concesión de explotación o aprovechamiento de los recursos de la Sección C se asimilan en cuando a su naturaleza jurídica a una autorización administrativa.

Recuerda la STSJ de Aragón 253/2012, de 11 de julio (RJCA 2013/129):

“Y, en relación con la caducidad de los permisos de investigación, resulta plenamente aplicable al presente supuesto la fundamentación expresada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Murcia, Sección 1ª, de 22 de julio de 2.011 (JUR 2011, 350009) , al decir: “La alegación no puede prosperar. El artículo 111 del Reglamento General para el Régimen de la Minería , aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, establece el procedimiento que ha de seguirse para declarar las caducidades que se regulan en los artículos 83 al 87 de la Ley de Minas; cuando el precepto se refiere a la caducidad de los permisos de investigación de recursos de la Sección

c) que caducan por expiración del plazo de su vigencia, se limita a señalar que constatada dicha expiración del plazo, la Administración declarará la caducidad del mismo sin más trámite, comunicándolo a los interesados.

La resolución de la Administración se limita, pues, en este supuesto, a declarar la caducidad del permiso de investigación, caducidad que se produce ope legis, por ministerio de la Ley; por lo que en el caso que nos ocupa, no se exigía la tramitación de específico procedimiento administrativo previo alguno, y así, constatada por la Administración la indudable expiración del plazo por el que fue otorgado el permiso de investigación sin haberse solicitado oportunamente la prórroga prevista en el precitado Reglamento (artículo 90.4, párrafo segundo), por resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de 28/12/2005 se caduca el mencionado Permiso de Investigación, al haber expirado el plazo por el que fue otorgado, según el artículo 108 c) del Reglamento General para el Régimen de la Minería (RCL 1978, 2667), respecto de lo cual, por cierto, nada alegaron los interesados en su recurso de alzada.”

Alegada por el recurrente la falta de audiencia previa, debe rechazarse que la ausencia de dicho trámite haya ocasionado la nulidad denunciada por cuanto el mismo sería determinante en un procedimiento sancionador pero no en el que nos ocupa, en el que no se produjo indefensión al haber realizado la recurrente a lo largo del expediente alegaciones en las que puso de manifiesto cuantos motivos de impugnación cabían.”

En la misma línea argumental, la Sentencia de 26 octubre 2004 RJ 2004\7770 en su FJ Sexto proclama

“Debe desestimarse la prosperabilidad del primer motivo de casación articulado por infracción de las normas del ordenamiento jurídico, al apreciarse que la Sala de instancia ha procedido a resolver el recurso Contencioso-Administrativo aplicando de forma razonable el artículo 48.4 de la Ley 22/1973, de 21 de julio (RCL 1973, 1366) , de Minas, que establece como causa de cancelación del expediente de solicitud de permiso de investigación la no prestación de la fianza en la forma y plazo que fije el Reglamento, que impide la rehabilitación del plazo para respetar el principio de seguridad jurídica, al desplazar este precepto, en base al principio de «lex specialis», la aplicación de la regulación procedimental común del instituto de la caducidad referenciada en el artículo 99 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de 17 de julio de 1958 y en el artículo 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

La Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y el Reglamento General para el Régimen de la Minería, aprobado por Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, dedican un título específico a regular las reglas procedimentales que rigen la tramitación de los expedientes sometidos al ordenamiento jurídico minero y a enumerar las causas de cancelación, que suponen la terminación del procedimiento, que se distinguen del procedimiento y de las causas de caducidad, subrayando el artículo 82 de la referida Ley de Minas, que los expedientes que se tramiten para el otorgamiento de autorizaciones,

permisos o concesiones a que se refiere esta Ley, terminarán por las causas que en forma expresa se señalan en la misma y por las previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo.

El artículo 105 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, en que se soportan las resoluciones administrativas impugnadas, establece:

1. Los expedientes que se tramiten para el otorgamiento de autorizaciones, permisos o concesiones a que se refiere la Ley de Minas y este Reglamento, terminarán por las siguientes causas:

k) Por otros supuestos no enunciados en los párrafos anteriores y que previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Minas y este Reglamento lleven aparejada la cancelación.

El principio de confianza legítima, que rige las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, en un Estado social y democrático de Derecho, que proporciona un marco de actuación de los particulares caracterizado por las notas de previsibilidad y seguridad jurídica, y cuya normatividad en nuestro ordenamiento jurídico público se reconoce en las cláusulas del artículo 103 de la Constitución, no se menoscaba por la resolución administrativa de la Dirección General de Minas de declaración de cancelación del expediente de solicitud del permiso de investigación al limitarse la autoridad administrativa a aplicar una causa de perención del procedimiento por un hecho imputable al interesado, tipificada en el artículo 48.4 de la Ley de Minas, que se justifica en el deber del solicitante de prestar fianza para asegurar la viabilidad del programa de financiación.

La invocación del artículo 76 de la Ley procedimental común, que establece en su apartado primero que los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados deberán realizarse en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto, salvo en el caso de que en la norma correspondiente se fije plazo distinto, y en su apartado tercero que a los interesados que no cumplan lo dispuesto en los apartados anteriores, se les podrá declarar decaídos en su derecho al trámite correspondiente; sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos legales, si se produjera antes o dentro del día que se notifique la resolución en la que se tenga por transcurrido el plazo, carece de fundamento para justificar la pretensión casacional.

Esta norma procedimental resulta inaplicable en este supuesto, porque la legislación de Minas, como se ha expuesto anteriormente, contiene un régimen jurídico específico acerca de la tramitación de los procedimientos que impide la rehabilitación del plazo de presentación del aval en tiempo y forma al sancionar este incumplimiento imputable al solicitante con la declaración de terminación del expediente, sin que las dilaciones padecidas por la Dirección General de Minas en la tramitación del procedimiento puedan enervar esta conclusión jurídica.”

No obstante esta jurisprudencia debe tenerse muy presente el valor de la LPAC. En este sentido es de cita obligada por contraria a lo anteriormente manifestado la Sentencia núm. 409/2013 de 20 marzo JUR 2013\139524, si bien no del TSJ sino del TSJ Andalucía:

“En consecuencia, la única razón de la denegación es la insuficiencia de la documentación presentada. Y siendo esa insuficiencia de la documentación aportada la única razón apreciada, procedía conceder al interesado posibilidad de subsanar esa deficiencia en aplicación del art. 71 LRJPAC y del principio antiformalista y de servicio al ciudadano que ha de inspirar el procedimiento administrativo. O al menos ofrecerle el trámite de audiencia previo a la resolución que imponen los arts. 84 LRJPAC y 52.1 LMi (referido al procedimiento para la concesión del permiso inicial, pero sin que exista razón para no aplicarlo al de su prórroga), en la medida en que en la resolución sí se tomaban en cuenta alegaciones distintas a las efectuadas por el interesado (las del IGME).

Es una solución conforme con la jurisprudencia del TS, que se ha mostrado permisiva con la posibilidad de subsanar solicitudes incluso en procedimiento de concurrencia competitiva (por todas, SSTs de 26 de diciembre de 2012 (RJ 2013, 1184), recurso de casación 694/2012, y 19 de diciembre de 2012 (RJ 2013, 1515), recurso de casación 1035/2012), por lo que no hay razón para no admitirlo en un procedimiento como este en el que no se causan perjuicios a ningún otro interesado ni puede alegarse un incumplimiento formal de las bases de una convocatoria. Y es asimismo coherente con la jurisprudencia de esta Sala, tal y como resulta de la sentencia citada por el recurrente (sentencia de 29 de mayo de 1995 (RJCA 1995, 477), rec. 7774/1993), en la que razonamos lo siguiente:

“Recordemos que la resolución recurrida denegó tal pretensión por no acompañar a la petición la documentación técnica a que hace referencia el art. 64.2 del Reglamento General para el Régimen de la Minería, entendiendo en el debate procesal la Administración demandada que no es viable en el caso de efectuar al peticionario requerimiento alguno que pudiera ampararse en el art. 71 de la Ley de Procedimiento Administrativo, por ser de preferente aplicación la legislación de minas, que no opta por tal trámite y por disponer el artículo 105.1.a) del Reglamento que los expedientes que se tramiten para el otorgamiento de permisos de investigación terminarán por no solicitarse en la forma reglamentaria -que en el presente caso exigía la presentación de la referida documentación prevista en el art. 64.2- sin perjuicio de añadir que tal trámite era suficientemente conocido al recurrente.

Tal planteamiento, sin embargo, no puede compartirse. Ha de dejarse al margen el conocimiento de la normativa que se pueda presumir a los interesados, y centrar la cuestión estrictamente en el ámbito normativo y, así, debe insistirse nuevamente en que, a falta de expresa exclusión por la sectorial legislación minera de un trámite previsto en la de procedimiento administrativo común, como es el caso, éste resulta aplicable por el principio de supletoriedad recogido en el art. 114 de la Ley de Minas. Por lo tanto, la alusión del artículo 71 al objeto de que se requiera a quien inicie un expediente para que, en un plazo de diez días acompañe los documentos preceptivos, con apercibimiento en otro caso de archivo sin más trámite, encuentra en el caso plena aplicación, que se corrobora si se repara en que el propio artículo 105.1.a) del Reglamento General para el Régimen de la Minería, prevé la terminación de los expedientes en cuestión no sólo cuando no se soliciten en la forma reglamentaria, sino también cuando adoleciendo de un defecto subsanable, no sea rectificado en el plazo de diez días desde que el peticionario fuese requerido para ello.”

2. La cuestión relativa a la indemnizabilidad de estas declaraciones de caducidad

La caducidad del permiso de investigación no conlleva en la indemnización expropiatoria el resarcimiento de los frutos según doctrina reiterada del TS. Podemos citar la STS de 2 diciembre 2008 RJ 2008\6018.

La sentencia de instancia del TSJ de Andalucía señaló que no es cierto que la privación del permiso de investigación lleve, per se y en este momento procedimental, implícito el abono de los frutos de la previsible concesión de forma automática, razonando al efecto según los preceptos de la legislación minera que cita, y concluyendo que *“en definitiva, y como dijo la STS de 29 de abril de 1988 (RJ 1988, 3435), doctrina reiterada en la de 4 de diciembre de 1995 (RJ 1995, 9057), el titular de un permiso de investigación de recursos minerales de la sección C ostenta el derecho a ser incluido en calidad de afectado en un procedimiento de expropiación, pues la titularidad de un permiso de investigación es constitutiva de verdaderos derechos subjetivos, “siendo así que tales permisos, por su propia naturaleza y finalidad no facultan para comenzar la explotación de los minerales a que se refieren”. Que debemos interpretar en el sentido de incluir como expropiable el permiso, que habrá que justipreciar, pero no el lucro cesante por una explotación concreta de minerales, que no está iniciada y que tampoco se deriva, per se y automáticamente, de la existencia del permiso.”*

En el F.J Quinto de la citada Sentencia 2 de diciembre de 2008 el TS afirma:

“la Sección Tercera del Capítulo IV de la Ley de 1973, regula las concesiones derivadas de permisos de investigación, señalando el art. 67 que: “Tan pronto como la investigación demuestre de modo suficiente la existencia de un recurso o recursos de la sección C), y dentro siempre del plazo de vigencia del permiso de investigación, su titular podrá solicitar la concesión de explotación sobre la totalidad o parte del terreno comprendido en el perímetro de investigación”, poniendo de manifiesto con toda claridad que la concesión no se produce de forma automática como consecuencia de la titularidad del permiso de investigación, siendo preciso formular la oportuna solicitud al respecto, concurriendo los requisitos señalados en dicho precepto y con las formalidades y documentos establecidos en el art. 68, solicitud que puede ser denegada y sólo en el caso de que la denegación se deba a que no se haya puesto de manifiesto la existencia de recursos, podrá continuarse la investigación hasta agotar los plazos del permiso correspondiente (art. 69). De manera que no puede mantenerse el criterio de una concesión de explotación automática y necesaria por el hecho de haber sido titular de previo permiso de investigación y, en todo caso, será el título concesional el que determine los recursos mineros objeto de la concesión (...).”

“En estas circunstancias es claro que el derecho minero afectado por la expropiación consistía únicamente en el permiso de investigación en cuestión, sin que el interesado adquiriera la titularidad de concesión de explotación hasta un momento posterior de la relación de bienes y derechos afectados e incluso fijación del justiprecio de común acuerdo de los terrenos sobre los que se proyectaban tales de-

rechos mineros, por lo que no puede ser objeto de valoración en la fijación del justiprecio, sin que ello suponga infracción del art. 36 LEP que se denuncia en este motivo, pues la cuestión no es el momento al que debe referirse la valoración de los bienes y derechos afectados por la expropiación, que no es otro que el inicio del expediente de justiprecio y que aquí se ha respetado, sino cuales son los bienes afectados por la expropiación que han de valorarse y que vienen determinados por el momento de inicio de la expropiación y el trámite correspondiente (relación de bienes y derechos) que en este caso se ha determinado, incluso, por resolución judicial, a cuya ejecución responde la actuación del Jurado Provincial de Expropiación” (F.J. Sexto).

Es por tanto doctrina reiterada que el titular de un permiso de investigación de recursos minerales de la sección C ostenta el derecho a ser incluido en calidad de afectado en un procedimiento de expropiación, pues la titularidad de un permiso de investigación es constitutiva de verdaderos derechos subjetivos, “siendo así que tales permisos, por su propia naturaleza y finalidad no facultan para comenzar la explotación de los minerales a que se refieren”. Debe incluirse como expropiable el permiso, que habrá que justipreciar, pero no el lucro cesante por una explotación concreta de minerales, que no está iniciada y que tampoco se deriva, per se y automáticamente, de la existencia del permiso. En este sentido pueden citarse STS de 29 de septiembre de 2010 (JUR 2010, 348510), STSJ de Andalucía Málaga 31 de marzo de 2004 (JUR 2004, 163179) y STSJ de Galicia 1081/2010, de 9 de noviembre (JUR 2011/ 51947).

3. Otras cuestiones procedimentales

Aun omitiendo en este trabajo- como ya se ha adelantado- el análisis específico de cada permiso, es de utilidad exponer algunas cuestiones procedimentales adicionales a afrontar en el examen de estas autorizaciones.

a) El procedimiento relativo a los permisos de investigación de la legislación minera cuentan con la especialidad de diferenciar entre el trámite de presentación de la solicitud (art. 66.1 RMi) y la admisión definitiva de la solicitud tras el examen de la documentación presentada (art. 70.1 RMi). Conviene analizar esta cuestión que puede dar lugar a un problema de encaje de normas de procedimiento (en este caso concreto y en otros que puedan presentarse dado la tardanza excesiva en la tramitación de estos procedimientos). A efectos del plazo máximo de resolución del procedimiento de otorgamiento de los permisos de investigación el art.71.5 RMi establece que el plazo de tramitación del procedimiento de otorgamiento del permiso de investigación es de 6 meses contados a partir de la admisión definitiva. Se trata pues de una especialidad respecto al régimen de la Ley 30/1992, de 25 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común que con carácter general contempla, en el art. 42.3.b, que el *dies a quo* en los

procedimientos iniciados a instancia del interesado es aquel en el que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. En definitiva, según la legislación especial de minas, el procedimiento de otorgamiento del permiso de investigación se inicia propiamente dicho con lo que denomina la admisión definitiva (art. 70.1 RMi), que tiene lugar una vez presentada la documentación y cumplidos los trámites conforme a lo establecido en el art. 66 RMi, en un plazo máximo de ocho días, desde la presentación de la solicitud. En cambio, en la LPAC no se regula una admisión definitiva de solicitudes. Esto nos llevaría a la conclusión de que, para algunos efectos, el inicio de este procedimiento es la admisión definitiva (señaladamente plazo máximo para resolver) y para los otros efectos procedimentales la iniciación es la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

Entendemos que el procedimiento a los solos efectos del cómputo del plazo máximo para resolver se inicia con la admisión definitiva, pero a efectos de determinar la legislación aplicable ha de estarse a la regla común, no exceptuada por la legislación minera, que es, insistimos la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

b) Según el art. 71.5 RMi el expediente de un permiso de investigación deberá ser resuelto en el plazo máximo de seis meses, a contar de la fecha en que se declare definitivamente admitida la solicitud, con arreglo al art. 70 de este Reglamento. En este plazo no se contará el tiempo que pudiera transcurrir entre los envíos de los anuncios reglamentarios a los «Boletines Oficiales» y su publicación en los mismos.

c) La admisión definitiva de la solicitud no es su otorgamiento. El problema es el silencio o inactividad en el que incurra la Administración. La cuestión a dilucidar es qué consecuencias se anudan a la inactividad imputable a la Administración, en particular, si se ha producido el silencio administrativo en aplicación del art. 71.5 RMi. Silencio que, en todo caso en aplicación del art. 43.1 LPAC tendría carácter necesariamente desestimatorio por tener como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público. A la misma solución se llega si se consideran las razones medioambientales claramente implicadas en este sector de la actividad, razones que la jurisprudencia comunitaria considera como “razones imperiosas de interés general” que justifican el mantenimiento del silencio negativo. Silencio negativo que a la propia empresa no le conviene invocar.

d) Hay que diferenciar entre la cancelación como terminación anormal de los procedimientos o expedientes en tramitación de los permisos de investigación, cuyas causas se regulan en el art. 105 RMi, de la caducidad de los derechos mineros.

Por definición, la caducidad a la que se refiere el art. 108 RMi sólo se aplica una vez otorgados los derechos mineros. Al no regular la legislación minera la revocación o rescate por razones de interés general, procede la cancelación-expropiación del derecho al procedimiento con indemnización de los gastos en que se haya incurrido.

III. FUNDAMENTO JURÍDICO DEL CONCURSO PARA EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN EN EL PROYECTO DE REAPERTURA DE LA MINA DE AZNALCÓLLAR; ANÁLISIS DE LA RESERVA DEMANIAL MINERA Y DE LA DECLARACIÓN DE NO REGISTRABILIDAD DE LOS RECURSOS

El sistema que prevé la Ley preconstitucional de Minas con relación a la adjudicación de los permisos mineros, y más en concreto, a la concesión de explotación que es el título habilitante para la explotación de los recursos de la Sección C, es la adjudicación directa basada en la preferencia de los titulares previos de permisos de investigación.

Pese a ello, consideramos que, para la mejor garantía de los intereses generales implicados, el procedimiento de adjudicación debía de ser el concurso público basado en los principios que le son propios según dispone el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 3 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector público en su art. 1.1: la libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Dado que la Ley de Minas no prevé tal posibilidad, examinamos los instrumentos jurídicos que pudieran permitir articular jurídicamente el concurso público en el marco de la propia Ley de Minas de 1973. La solución consideramos puede encontrarse a través de la reserva demanial minera.

A. LA RESERVA DEMANIAL

1. La reserva demanial minera

El levantamiento de una reserva (art. 7 LMi) es un supuesto en el que la LMi prevé, de manera expresa y sin ambages, el concurso como forma de otorgamiento de la concesión de la explotación de los recursos. De ahí que sea preciso estudiar como primera opción si la Comunidad Autónoma de Andalucía puede ejercer la potestad de reserva que se reconoce al Estado en el art. 7 LMi y art. 9 RMi.

En efecto, la LMi en el art. 7 establece:

“El Estado podrá reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social o para la defensa nacional”.

Previamente la LMi, norma preconstitucional no adaptada al Estado autonómico proclamado en la CE 1978, declara los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos bienes de dominio público estatal. Así dispone el art. 2.1:

“Todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos existentes en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental, son bienes de dominio público, cuya investigación y aprovechamiento el Estado podrá asumir directamente o ceder en la forma y condiciones que se establecen en la presente Ley y demás disposiciones vigentes en cada caso”.

Por su parte, el art. 9 RMi proclama:

“El Estado podrá establecer zonas de reserva de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en las que el aprovechamiento de uno o varios yacimientos minerales y demás recursos geológicos de las Secciones A), B), o C) pueda tener especial interés para el desarrollo económico y social y para la defensa nacional, en la forma y condiciones que se establecen en el presente capítulo.

El establecimiento de una zona de reserva implicará la declaración de interés nacional para el recurso o recursos objeto de la misma”.

Según el Art. 53 LMi:

“1. El otorgamiento de permisos de investigación sobre los terrenos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 39, se resolverá por concurso público, cuyas condiciones, plazos y requisitos se establecerán en el Reglamento de esta Ley. La documentación será, como mínimo, la señalada en el artículo 47 de la presente Ley.

2. Entre las ofertas recibidas se elegirá la que ofrezca las mejores condiciones científicas y técnicas y las mayores ventajas económicas y sociales.

3. En ningún caso podrá declararse desierto el concurso si se hubiera presentado alguna oferta conforme a las normas establecidas en la convocatoria”.

El art. 39 de la LMi declara:

1. Se considerará que un terreno es registrable si, además de ser franco, tiene la extensión mínima exigible.

2. El levantamiento de la reserva o la caducidad del permiso de exploración, del permiso de investigación o de la concesión de explotación no otorgará al terreno el carácter de registrable hasta que tenga lugar el concurso a que se refiere el artículo 53.

3. Sin perjuicio de todo lo anterior, el Gobierno podrá declarar no registrables zonas determinadas por razones de interés público, a propuesta conjunta del Departamento o Departamentos ministeriales interesados y del de Industria, previo informe de la Organización Sindical.

2.- La regulación vigente desconoce un nuevo reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas

La regulación vigente desconoce el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, está desfasada desde el punto de vista organizativo y no responde a las necesidades de planificación estratégica del sector, ni ofrece un marco de intervención administrativa ágil y moderno.

Esta cuestión, que adolece de profundidad doctrinal, al tiempo que tiene importantes consecuencias prácticas, ha de resolverse teniendo en cuenta las prescripciones del Texto constitucional.

Además, la cuestión planteada no sólo ha de resolverse teniendo en cuenta los preceptos relativos al reparto de competencias, sino también el art. 132.2 CE relativo al dominio público natural, así como el art. 128.2 segundo inciso CE que regula la potestad de reserva de recursos y servicios esenciales por razones de interés general.

Podría pensarse que la palabra Estado que emplea la Ley preconstitucional y el RMi dictado en su desarrollo, al tener que acomodarse a la CE podría reconocer la potestad de reserva tanto al Estado como a las CCAA en el ejercicio de sus propias competencias en materia de minas.

Según BARCELONA LLOP³ el art. 132CE no prejuzga en nada el régimen jurídico de aquél, pero sí que amén de instaurar una reserva de ley, constitucionaliza las características más notables del régimen jurídico exorbitantes al que el dominio público está sometido en función del tipo de bienes.

En definitiva una concepción funcional: asegurar el cumplimiento de los fines que tiene que satisfacer, sin prejuzgar si el dominio público es o no objeto de propiedad. Para el TC (STC 227/1988) lo decisivo son los fines a los que sirve, la satisfacción de las necesidades colectivas primarias a las que el mismo se endereza.

La figura de la reserva demanial (o “dominial”, según otra terminología) se ha ido fraguando en nuestro ordenamiento jurídico precisamente en el ámbito del derecho minero, habiéndose expandido a otros ámbitos del dominio público y, particularmente, al ámbito de las costas y de las aguas continentales. Así, hoy encontramos referencias expresas a esta figura en varias disposiciones con rango de Ley, tales como el Texto Refundido de la Ley de Aguas, la Ley de Costas, la Ley de Puertos y la Ley de Minas.

3.- Reserva demanial y reserva de recursos esenciales

Es preciso tener en cuenta que la potestad de reserva que regula la legislación minera enlaza directamente con el art 128.2 CE; es decir, la potestad de reserva de recursos esenciales por razones de interés general y mediante ley. En el caso de los recursos mineros y demás recursos geológicos dicha potestad se superpone sobre la declaración demanial que realiza la LMi al proclamar que tales recurso son dominio público del Estado.

La reserva minera opera sobre bienes que ya tienen la condición de bienes de dominio público. En este sentido difiere de la reserva al sector público prevista en el art. 128.2CE. El art. 128.2 opera para excluir recursos o servicios de la iniciativa privada y del mercado. Provoca la adquisición de la titularidad pública de un recurso o servicio que antes era de libre iniciativa privada. Por el contrario, la reserva demanial opera sobre un recurso que ya es de titularidad pública, dominio público. Por ello, el concepto de reserva se refiere más a la actividad de gestión y explotación de tales recursos que a su titularidad en cuanto que ésta ya es pública.

³ *La utilización de los bienes por la Administración: las reservas dominiales*, Aranzadi, Pamplona 1996 p. 132.

De ahí que las reservas demaniales no guarden relación con el art. 128.2CE.

Respecto del art. 128.2CE la jurisprudencia ha avalado tanto la gestión directa como indirecta. La eficacia del art. 128.2CE se ciñe a la extracción del mercado de actividades y recursos que antes eran de libre iniciativa privada. La fórmula directa o indirecta de gestión es indiferente con tal de que la fórmula escogida sea adecuada al cumplimiento del fin que justifica la reserva (STC 127/1994; 189/1991).

El punto en común entre las reservas demaniales y el art. 128.2CE es que unas y otras pueden ser explotadas a través de técnicas indirectas. Así según la STC 111/1983, de 2 de diciembre, si con las reservas previstas en el art. 128.2CE se opera “una actuación pública de sustracción al sector privado de bloques de recursos o servicios”, es obvio que las demaniales no producen semejante efecto, dado que actúan sobre recursos que ya son públicos y que, por tanto, no necesitan ser extraídos del mercado. Actúan sobre un conjunto de pertenencias que responden al concepto de dominio público y éste, recuerda el célebre FJ 14 de la STC 227/1988, supone en realidad una “técnica dirigida primordialmente a excluir el bien del tráfico jurídico privado”, por lo que dicha exclusión ya ha tenido lugar previamente al establecimiento de la reserva dominial; esta no tiene por objeto provocarla; sí lo tienen las reservas del art. 128.2CE.

Esta conclusión es coherente con el significado institucional de las reservas demaniales en cuanto técnica específica de utilización del dominio público. Las reservas demaniales no inciden sobre el mercado porque actúan sobre un bien que está fuera de él; no traslucen una decisión legislativa directamente incidente sobre el orden económico porque ésta se habrá producido ya antes con la publicatio del bien o recurso.

Y por lo que hace al tema indemnizatorio, las reservas del art. 128.2CE derivadas del cese, reducción o sustracción de actividades, derechos o intereses privados da lugar a exigencias indemnizatorias. De la misma manera, el establecimiento o constitución de una reserva dominial podría dar lugar a indemnización de los antiguos ocupantes o usuarios del dominio público en ciertas ocasiones. Pero ello no hace que la posición jurídica del titular del derecho a indemnización sea la misma en el caso del 128.2CE que en la reserva demanial. En el primer caso, estamos ante una indemnización de derechos que hasta la declaración de reserva del art. 128.2CE circulaban dentro del mercado, mientras que la reserva demanial, implica la eliminación de derechos existentes sobre bienes o recurso situados *extra commercium*.

4.- Reservas demaniales y distribución de competencias

Hay que distinguir entre titularidad de los bienes demaniales y el ejercicio de competencias sobre los mismos. Distinción de gran calado porque sobre este asunto incide el régimen de distribución de competencias (STS 28 de octubre de 1986 RAJ 1633 y 17 marzo de 1980 RJ2021 29 de enero de 1993 (RJ 71). Cuando se trata de bienes de titularidad estatal como las minas, todo se reconduce al ejercicio de las competencias sobre la gestión de aquéllos. Todos los bienes sobre los que el ordenamiento jurídico prevé específicamente el establecimiento de reservas dominiales son de titularidad estatal, pero esa titularidad estatal en absoluto predetermina el ejercicio de las competencias sobre los bienes porque en este punto los títulos competenciales se pueden entrecruzar, como de hecho lo hacen (STC 77/1984). El concepto de dominio público no es un criterio utilizado en CE ni en los Estatutos de Autonomía para delimitar competencias, sino para calificar una categoría de bienes; no para aislar una porción del territorio de su entorno, y considerarlo como zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostentan. Se trata de una concurrencia obligada a la vista de la distribución de competencias. Esto sucede en materia de minas en que se reconoce a las Autonomías competencias de desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético. De esta manera, el dominio público estatal puede ser objeto de reservas demaniales porque no sólo el Estado tiene competencias, sino también las CCAA.

Así pues, establecidas las diferencias entre la reserva demanial y la potestad del art. 128.2 CE es lógico que la reserva demanial tenga como acto formal de establecimiento el acto administrativo porque ha de tener, en virtud del 132.1CE, un engrace en una ley reguladora del bien o recurso del que se trate.

5.- Modus operandi en relación con las reservas dominiales: competencias

En la legislación minera el establecimiento de reservas tiene la condición de actos de aplicación de un sector del ordenamiento en el que se disciplina minuciosamente, ante el ejercicio de la potestad de establecer la reserva dominial: sustancias para las que su investigación o explotación se reserven, definición de perímetros, indicando sus vértices en grados sexagesimales y traduciéndolos en una determinada superficie expresada en cuadrículas mineras; alusión a los derechos preexistentes etc.

El art. 7 LMi reconoce un amplio margen de maniobra a la Administración en orden a la adopción de la decisión de reserva de especial interés para el desarrollo económico y social o la defensa nacional. La decisión sobre el establecimiento de la

reserva es discrecional como ha afirmado la doctrina⁴, pues existiendo dicho interés la Administración puede constituir o no la reserva. Por lo demás, la corrección jurídica de la opción a favor de la reserva dominial para el cumplimiento de uno de los fines de competencia autonómica deberá ser medida poniendo éstos en conexión con el resultado de la reserva.

Respecto a los usos o aprovechamientos preexistentes a la reserva, la LMi en el art. 10 dispone:

“La reserva de zonas a favor del Estado no limitará los derechos adquiridos, previamente a la inscripción de las propuestas de aquélla, por los solicitantes o titulares de permisos de exploración, permisos de investigación o concesiones directas o derivadas de explotación de recursos de la Sección C), y de autorizaciones de aprovechamiento de recursos de las Secciones A) y B), sin perjuicio de lo que determinan los artículos 12, 58 y 62 de esta Ley”.

Por tanto, la ley parece ser muy estricta con la preservación de los derechos preexistentes en su condición de límite al establecimiento de una actividad dominial.

Según el art. 9.1 LMi el Estado *adquiere el derecho de prioridad sobre los terrenos francos que la propuesta comprende*, por lo que si hay una solicitud u otorgamiento de permiso de exploración, investigación o una concesión, el terreno deja de ser franco (art. 38.1 LMi) y el Estado pierde el derecho de prioridad con la consecuencia de la no limitación de los derechos preexistentes. Eso respecto a los recursos de la Sección C que son los que interesan. El art. 10.2 LMi remite al art. 12.1: “El Estado o la Entidad a que se hubiere encomendado cualquiera de las fases del artículo anterior podrá efectuarla dentro de las áreas correspondientes a las solicitudes o títulos de permisos y concesiones preexistentes a que se refiere el artículo 10, siempre que su desarrollo no entorpezca las labores de sus titulares. Caso de presentarse colisión entre las partes interesadas, se resolverá de conformidad a lo dispuesto en los artículos 58 y 73 de esta Ley, según que, respectivamente, se trate de permisos de investigación o concesiones de explotación”.

Asimismo, hay que tener en cuenta el art. 58 LMi en sede de permisos de investigación.

⁴ Guaita Martorell, A. *Derecho Administrativo. Aguas Montes Minas*, Civitas, Madrid 1986 2ª edic. p. 331; Arcenegui, E. *El demanio minero. Régimen jurídico-administrativo de las minas, los hidrocarburos y los minerales radioactivos*, Civitas, Madrid 1979, p. 156, entre otros.

Pese a estos preceptos, ningún obstáculo se opone a que la Administración acuda al procedimiento expropiatorio para eliminar los derechos preexistentes en caso de convenir a la mejor efectividad de una reserva dominial. La LMi no contempla el rescate entre las causas de extinción de los derechos mineros, pero un principio que recorre toda su estructura es el de la prevalencia de los aprovechamientos de mayor interés público en caso de incompatibilidad, con indemnización al titular del aprovechamiento que sucumbe. Y es claro que la preexistencia de aprovechamientos puede chocar frontalmente con el interés público justificativo de la declaración de una zona de reserva, interés que quedaría enervado en caso de mantener a ultranza el respeto a los derechos preexistentes proclamado en el art. 10LMi.

El obstáculo de los derechos adquiridos es más formal que real. Ciertamente que la reserva no está en condiciones por sí misma de eliminarlos, pero la potestad expropiatoria no conoce otros límites objetivos que las titularidades insusceptibles de conversión patrimonial imperativa. Pero conviene advertir que el ejercicio de la potestad expropiatoria debe tener lugar antes de la constitución de la reserva dominial puesto que ésta sólo procede sobre terrenos francos. Obligado será liberar previamente el terreno de los usos preexistentes que puedan ser incompatibles con la reserva que se pretenda constituir. Hay que declarar la oportuna causa expropiatoria e iniciar el correspondiente procedimiento.

Por tanto, si los aprovechamientos preexistentes obstaculizan el establecimiento de la reserva, como es el caso, nada obsta a que puedan ser eliminados antes de proceder a él conforme a las reglas comunes del procedimiento expropiatorio. Expropiados los títulos, el terreno sobre el que la reserva se pretende constituir es franco por no existir sobre él, conforme al art. 38.1 LMi permisos de exploración, investigación o títulos concesionales otorgados o en tramitación.

¿Qué aporta pues la potestad de reserva que regulan la LMi y su Reglamento?

En puridad consiste en la opción de que un recurso que es de titularidad del Estado éste se reserve la decisión sobre su gestión: es decir, régimen de exploración, investigación y en su caso explotación, excluyendo de la libre iniciativa privada la exploración, investigación y explotación, pudiendo el Estado optar por alguna de las formas de gestión directa, o bien mediante concurso contratar con un tercero. En definitiva, dejar en manos del Estado bien la gestión por el Estado o bien, por razones de interés general, convocar un concurso para adjudicar dichas actividades a un tercero contratista, neutralizando el viejo principio de la preferencia en la mera solicitud. En definitiva, la reserva más que una utilización directa de los bienes de dominio público, consiste en la potestad de la Administración para decidir el procedimiento de adjudicación, mediante concurso público, de los aprovechamientos mineros que no estén siendo investigados o explotados ya por los particulares.

Entre la doctrina más reciente⁵, hay una corriente que considera que la reserva que regula la LMi no se justifica por el hecho de que el Estado sea propietario de los yacimientos, sino que es una técnica de intervención cuyo alcance y requisitos establecerá quien tenga la competencia para fijar las bases del régimen minero. Desde esta nueva perspectiva no se encuentra inconvenientes para que las Comunidades Autónomas puedan declarar zonas de reservas mineras en su territorio, si así lo estableciera la legislación básica del régimen minero, en la línea que ha introducido ya la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSHi).

Frente a la precedente Ley preconstitucional 21/1974, de 27 de junio, sobre Investigación y Explotación de Hidrocarburos, por cierto muy próxima en el tiempo a la Ley de Minas 22/197, de 21 de julio, la Exposición de Motivos de la LSHi considera como una de sus finalidades básicas: “Las principales novedades que la presente Ley contiene son su adecuación al ordenamiento constitucional, la supresión de la reserva en favor del Estado, Mientras que la adecuación constitucional es una necesidad que se explica por sí misma, la supresión de la reserva en favor del Estado responde a la necesidad de configurar tal Estado como regulador y no como ejecutor de unas determinadas actividades industriales. Ello no es óbice para que, si el Estado lo considera oportuno, pueda promover la investigación de un área concreta a través de la convocatoria de los correspondientes concursos....”.

«En primer lugar, la supresión de la reserva no ha afectado a la declaración de los yacimientos de hidrocarburos como bienes de dominio público, que se reconoce formalmente «a los efectos del artículo 132.2 de la Constitución». Tampoco al mantenimiento del sistema autorizador para las actividades de exploración, investigación y explotación de los recursos de hidrocarburos. Sencillamente, se ha eliminado la potestad del Estado para asumir directamente el ejercicio de las actividades extractivas.

Ahora bien, la LSHi permite que pueda promoverse «la exploración e investigación de un área concreta a través de la convocatoria de los correspondientes concursos», posibilidad que se resume en la facultad que la ley atribuye al Estado o las Comunidades Autónomas de «abrir concurso sobre determinadas áreas no concedidas ni en tramitación mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado o en

⁵ Moreu Carbonell, E. *Minas: régimen jurídico de las actividades extractivas*, Tirant lo Blanch 2001; y “Minas, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”, en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, López Ramón F. y Escartín Escudé V. coords. Marcial Pons Madrid-Barcelona, 2013.

el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma». La nueva regulación permite concluir que la anunciada supresión de la reserva del Estado afecta tan sólo a la gestión directa de las actividades extractivas, pero no a la posibilidad de promover concursos públicos en áreas no concedidas.

6.- ¿Son viables las reservas demaniales autonómicas?

Para MOREU CARBOENLL (ob. cit) la potestad de reservar no es (no debe ser) exclusiva del Estado: “Actualizando el concepto tradicional de reserva minera, la potestad de reservar se desvincula de una supuesta titularidad estatal de los yacimientos y debe conectarse con la competencia para establecer las bases del régimen minero, lo cual no impide, sino que incluso legitima, que las Comunidades Autónomas puedan decretar zonas de reserva con el efecto de prohibir, fomentar o controlar el ejercicio de las actividades extractivas, en ejercicio de competencias propias como la ordenación del territorio o la protección del ambiente”.

Sin embargo, una Sentencia aislada STS de 17 de mayo de 2011 (RJ 4429) ha declarado que la reserva minera es una potestad cuya competencia corresponde únicamente al Estado. En el F.J Quinto el TS se pronuncia sobre la pretensión anulatoria fundada en la invasión de competencias del Principado de Asturias y a este respecto proclama de forma taxativa:

“El motivo de impugnación del Real Decreto 1999/2009, de 11 de diciembre, fundamentado en la infracción del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en cuanto, según se aduce de forma genérica, se invaden las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de protección del medio ambiente, ordenación del territorio y del litoral, régimen minero y gestión de residuos, no puede prosperar, porque cabe apreciar que la titularidad de la competencia para la declaración de zonas de reserva de recursos mineros en favor del Estado corresponde al Consejo de Ministros, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Minas”.

En esta misma sentencia, el TS confirma en el F.J cuarto la discrecionalidad de la Administración en el ejercicio de esta potestad fundada en razones justificadas del interés general que han de ser motivadas, pues como cualquier actuación administrativa no puede perseguir fines no amparados en el ordenamiento jurídico:

“debe tenerse presente que el Acuerdo del Consejo de Ministros tiene por objeto el ejercicio de la facultad reconocida al Estado para reservarse zonas de cualquier extensión en el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental en el que el aprovechamiento de yacimientos y recursos geológicos puedan tener especial interés para el desarrollo económico y social, sin que, en el supuesto examinado, ..., se haya

demostrado que la actuación de exploración presentada por la empresa pública Hunosa, que ha sido informada favorablemente por la Consejería de Industria y Empleo del Principado de Asturias, persiga fines no amparados por el ordenamiento jurídico.

Para el TS, el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se produce la declaración de reserva a favor del Estado tiene la naturaleza jurídica de acto y no constituye una disposición de carácter general:

“pues consideramos que, en razón del carácter y la naturaleza del acuerdo gubernamental recurrido, que concierne al ejercicio de potestades ejecutivas contempladas en la legislación de minas, no resulta preceptiva la consulta al Consejo de Estado” (STS 17 de mayo de 2011 RJ 4429).

Pese a cuanto antecede y a los razonamientos de la Sentencia que acabamos de examinar consideramos que es defendible una interpretación distinta que permita afirmar la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para efectuar una reserva demanial.

A nuestro juicio, discrepante por tanto de esta única Sentencia, (carente por tanto del valor propio de la Jurisprudencia) un pronunciamiento fundado sobre esta cuestión precisa ante todo valorar el carácter básico o no de la Legislación vigente sobre el Patrimonio de las Administraciones públicas, Ley 33/2003, de 3 de noviembre (LPAP) en este punto.

La respuesta a esta cuestión es clara: el art. 104 de la LPAP de conformidad con la Disposición Final Segunda de la LPAP ni tiene carácter general ni tiene carácter básico.

En nuestra opinión, es evidente que si la LPAP hubiera pretendido mantener en manos del Estado la competencia que la LMi le atribuyó (en la ausencia de Comunidades Autónomas), respecto a la competencia sobre las reservas mineras debía haber dado carácter básico al referido artículo 104. Esta interpretación es sistemática, histórica y lógica.

No hay en ella afirmación alguna que vulnere competencias estatales. No están en cuestión al admitirse la posibilidad o no de una posible reserva demanial minera autonómica “las Bases del régimen minero y energético” ni “la legislación básica sobre medio ambiente” (arts. 149.23 y 25CE) ni la ordenación general de la economía. Por el contrario, sí avalan la competencia autonómica en este asunto otros títulos recogidos en el art. 148 de la CE, como el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional (148.13CE).

Si se examina el Estatuto de Autonomía de Andalucía LO 2/2007, de 19 de marzo, el art. 49 de esta norma institucional básica indica que:

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actuación económica general y en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución, la competencia sobre:

a) Energía y minas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.25.^a de la Constitución.

5. Corresponde a la Comunidad Autónoma, como competencia compartida, la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como las actividades extractivas, y las relativas a las instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría.

La competencia en esta materia es pues una competencia compartida. Téngase presente además que el TC ha establecido que los arts. 38, 131 y 149.1.11.^a y 13.^a de la Constitución no son normas de reparto competencial sino principios o límites que hay que tener en cuenta por el legislador autonómico al abordar la regulación de estas materias cualquiera que sea el sujeto o ente público que las aborde (STC 186/1988).

Ninguno de estos límites propios de la competencia compartida se infringe, a nuestro juicio, con la declaración de reserva que aquí se plantea. Por el contrario, la decisión de la Comunidad Autónoma declarando la reserva está en estricto cumplimiento de lo ordenado por el artículo 148.13 CE, (el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional).

En suma, la declaración de reserva minera por la Junta de Andalucía está a nuestro juicio dentro del marco que la Constitución, la Jurisprudencia Constitucional y el propio Estatuto de Autonomía señalan como límites a la competencia autonómica en materia de minería. A todo ello se añade renuncia del Estado a considerar una cuestión básica la Declaración de Reserva demanial.

Dentro del marco territorial de Andalucía y siempre que no afecte a otras Comunidades Autónomas es factible una reserva minera declarada por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

7.- Problemas en la declaración de la reserva demanial

Si se observan los preceptos relativos a las reservas demaniales se concluye que es un procedimiento previsto en la ley para la tramitación de las reservas mineras por el Estado. Podría intentarse una redacción adaptada a las competencias autonómicas en la materia pero carecemos de una habilitación legal para ello ante la ausencia de una ley Andaluza de Minas y no parece aceptable utilizar para ello la técnica del Decreto-Ley. Tampoco está claro, desde el punto de vista de la técnica jurídica, inferir la solución por remisión a la Ley 30/92 de Procedimiento Común.

Un problema añadido deriva de la previsión del art. 8 de la LMi sobre la relación entre los distintos tipos de reserva. El art. 8 dispone:

1. La zonas de reserva podrán ser:

a) Especiales, para uno o varios recursos determinados en todo el territorio nacional, mar territorial y plataforma continental.

b) Provisionales, para la exploración e investigación, en zonas o áreas definidas, de todos o alguno de sus recursos.

c) Definitivas, para la explotación de los recursos evaluados en zonas o áreas concretas de una reserva provisional.

2. Las zonas de reserva especial se declararán por un plazo máximo de cinco años, prorrogables únicamente por Ley.

3. Las zonas de reserva provisional o definitiva se establecerán por los plazos que reglamentariamente se determinen, los cuales no podrán ser superiores a los concedidos por los artículos 40, 45 y 62 de esta Ley para permisos de exploración, permisos de investigación y concesiones de explotación, respectivamente. No se podrá declarar definitiva una zona de reserva provisional o partes de ella sin haberse puesto de manifiesto la existencia de uno o varios recursos reservados y susceptibles de aprovechamiento racional, con arreglo a los criterios establecidos en el Capítulo IV del Título V. De este precepto parece exigirse la previa declaración de la reserva provisional para declarar la definitiva.

Como conclusión sobre la potestad de reserva:

-La potestad de reserva más que una utilización directa de los bienes de dominio público, consiste en la potestad de la Administración para decidir el procedimiento de adjudicación, mediante concurso público, de los aprovechamientos mineros que no estén siendo investigados o explotados ya por los particulares.

- Actualizando el concepto tradicional de reserva minera, la potestad de reservar se desvincula de una supuesta titularidad estatal de los yacimientos y debe conectarse con la competencia para establecer las bases del régimen minero, lo cual no impide, sino que incluso legitima, que las Comunidades Autónomas puedan decretar zonas de reserva con el efecto de prohibir, fomentar o controlar el ejercicio de las actividades extractivas, en ejercicio de competencias propias como la ordenación del territorio o la protección del ambiente.

- Una Sentencia aislada, la STS de 17 de mayo de 2011 (RJ 4429) ha declarado de forma inmotivada que la reserva minera es una potestad cuya competencia corresponde únicamente al Estado. Esta conclusión viene contradicha por el examen de la legislación del Patrimonio.

B. SOLUCION ALTERNATIVA A LA RESERVA: LA DECLARACION POR PARTE DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE LA NO REGISTRABILIDAD DE LOS RECURSOS MINEROS CORRESPONDIENTES A LA MINA DE AZNALCÓLLAR, TERRENOS PREVIAMENTE DECLARADOS FRANCOS POR LA PREVIA EXPROPIACION DE LOS PERMISOS EN TRAMITACIÓN PARA LA ADJUDICACIÓN, EN RÉGIMEN DE CONCURRENCIA PÚBLICA DE UNA CONCESSION DEMANIAL

1.- Declaración de no registrabilidad: naturaleza y función

Partimos de mantener que la declaración de no registrabilidad del art. 39.3 LMi constituye una modalidad de reserva. La cuestión a dilucidar es si la Comunidad Autónoma de Andalucía puede ejercer esta potestad.

Es preciso examinar si la Comunidad Autónoma tiene competencia para ejercer la potestad de declaración de no registrabilidad que se prevé en el art. 39.3 LMi y que tiene como efecto práctico inmediato la prohibición de nuevas actividades extractivas en el territorio afectado (no tiene pues, carácter retroactivo).

2.- Competencia autonómica para ejercer la potestad de declaración de no registrabilidad

El art. 39.3 LMi dispone:

“Sin perjuicio de todo lo anterior, el Gobierno podrá declarar no registrables zonas determinadas por razones de interés público, a propuesta conjunta del Departa-

mento o Departamentos ministeriales interesados y del de Industria, previo informe de la Organización Sindical”.

La posibilidad de una declaración de no registrabilidad por la Comunidad Autónoma tiene un apoyo unánime en la doctrina y la jurisprudencia. Esta tesis, está plenamente confirmada por la jurisprudencia.

En este sentido, debe comenzar por citarse la más reciente y exhaustiva STS de 10 marzo 2009 (RJ 2009\1590). La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid por el que se declara “no registrables” a los efectos de la vigente Ley de Minas, determinada zona que se identifica como “comarca de Campo Real”.

“Contra esta sentencia se ha interpuesto la presente casación con apoyo en los motivos que han quedado transcritos en los antecedentes, y que pueden resumirse así: a) inexistencia de interés público alguno acreditado y especialmente interés público que pueda afectar al demanio minero, faltando toda acreditación de ese interés; b) no existe la aprobación de un Proyecto de Obra Pública, ni siquiera iniciado, en la forma prevenida en la legislación de Obras Públicas y de los Aeropuertos, sin que a estos efectos valga un pre-estudio informal, muy sucinto y reducido, sin planos ni mediciones ni estudios necesarios en una obra de tal envergadura, ni plano oficial que determine con la mínima precisión exigible la demarcación del área afectada; c) invoca desviación de poder al utilizarse el art. 39.3 LMi para cualquier obra pública, ajena al demanio minero con el fin de rebajar los precios de las expropiaciones necesarias para la misma.

El TS en el exhaustivo F.J Segundo proclama:

“Ya esta Sala, en su sentencia de 20 de junio de 2007 (RJ 2007, 6017), desestimó la casación que se había interpuesto contra sentencia del Tribunal Superior de Madrid desestimatoria del recurso deducido contra el mismo acuerdo que ahora es impugnado. De dicha sentencia se pueden extraer los siguientes párrafos que van a servir que en el presente caso se llegue a igual conclusión que la que allí se obtuvo:

“Lleva razón la Sala sentenciadora pues la Administración autonómica no está ejercitando las competencias en materia aeroportuaria que mencionan los recurrentes, sino exclusivamente la competencias en materia minera previstas en el artículo 39 de la Ley 22/1973. La declaración de no registrabilidad que correspondía al “Gobierno” según su redacción original, debe entenderse atribuida a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando hayan asumido las competencias correspondientes, como es el caso.

[...] Insistimos en que el Consejo de Gobierno -cuyos acuerdos de este género son meros actos administrativos- ostenta competencias para declarar irregistrables los terrenos en determinadas zonas de su territorio, por motivos de interés público. Nada impide que en la apreciación de este interés público tenga en cuenta las previsiones, proyectos o programas de actuación futura que la Administración del Estado (o la propia Administración Autonómica, en su caso) haya hecho, sobre la base de sus propias competencias, respecto de unos determinados terrenos o zonas afectadas.

[...] La diversidad de situaciones jurídicas contemplada en el acuerdo incluye matices propios según se trate de concesiones preexistentes o de meras autorizaciones y en el primer caso según las obras resulten compatibles o no con el estudio del nuevo aeropuerto; respecto de “las autorizaciones administrativas previstas en la Ley 22/1973 y no otorgadas” se decreta tan sólo su suspensión hasta el 31 de diciembre de 2003. Tal diversidad de supuestos distintos y de respuestas jurídicas singulares no permite declarar, sin más, que el tratamiento diferenciado que acoge el Acuerdo objeto de litigio vulnera el principio de igualdad”.

(...)

Pues bien, con base en estos antecedentes, debe considerarse que el estudio del artículo 39.3 de la Ley de Minas no permite obtener otra conclusión que la efectuada por el Tribunal de instancia. En efecto, dicho precepto confiere al Gobierno la potestad de “declarar no registrables zonas determinadas por razones de interés público”, lo que implica que ese interés, al no concretarse en un determinado sentido, debe extenderse a cualquiera que sea el sector implicado, no sólo minero, sino cualquier otro del amplio elenco de bienes y servicios que comporta la actividad prestacional de la Administración. No otra cosa puede entenderse, cuando el propio precepto expresa que la anterior declaración del Gobierno de bienes “no registrales”, se adopta a propuesta conjunta del Departamento o Departamentos ministeriales interesados, no sólo el de Industria, lo que implica que abarca a todos los sectores cuya gestión corresponde a los diferentes Ministerios.

No es necesario que ese interés esté plasmado en un Plan o Proyecto aprobado, pues cabe que el presupuesto fáctico determinante de la medida lo sea con base en previsiones futuras, que tengan una base suficiente de efectividad, lo que en el presente caso se recoge en el propio acuerdo, en el que se expresa que “Dentro de los programas de grandes infraestructuras del Estado Español destaca el proyecto de construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de Madrid. Recientemente se han iniciado los estudios de viabilidad del citado proyecto,...”, y que fue corroborado por los documentos que figuran en el expediente, a través de los cuales se avanza un estudio del proyecto (...).

Se dan, por tanto, los presupuestos fácticos determinantes de la aplicación de la norma, sin que se aprecie desviación de poder, pues la potestad administrativa se ha ejercitado para el fin perseguido en la norma, evitando las futuras consecuencias que pudieran derivarse de derechos mineros obtenidos o que en el futuro pudieran otorgarse, con grave detrimento para el uso de los terrenos afectados por los objetivos que se pretenden alcanzar, que incluso pudieran dilatar la pronta ejecución del mismo”.

Más recientemente, se ha pronunciado de manera amplia sobre la cuestión competencial para el ejercicio de la potestad regulada en el art. 39.3 LMi la STSJ de Baleares 713/2012 de 29 de octubre (RJCA 2012/754). La singularidad del asunto enjuiciado es que por Ley del Parlamento Balear se había ejercido la potestad de declaración de no registrabilidad, es decir, declaración de la prohibición absoluta de actividades mineras en todo el territorio de la Comunidad autónoma con relación a los recursos de la Sección C. El acto administrativo impugnado fundó exclusivamente la denegación de la tramitación del expediente de concesión de explotación de recursos mineros por reclasificación, atendiendo a que los terrenos no eran registrables, de acuerdo con el art. 47 de la Ley Balear 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. En efecto el citado precepto con referencia a la facultad conferida por el art. 39.3 LMi dispone bajo la rúbrica de declaración de zona no registrable:

“Por razón de interés público, se declara todo el territorio de las Illes Balears como zona no registrable a los efectos de lo establecido en el art. 39.3 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, y en el art. 57.3 del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general para el régimen de la minería.”

El TSJ (J.F Séptimo) comienza examinando si el art. 47 de la Ley Balear 13/2005 por el que se excluye que la superficie en cuestión sea registrable (como todo el territorio balear) ha sido derogado por la reforma introducida en el art. 122 de la Ley de Minas, tras la Ley 12/2007, de 2 de julio (añadido por la Disposición adicional primera de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural), según el cual: “Cualquier prohibición contenida en los instrumentos de ordenación sobre actividades incluidas en la Ley de Minas deberá ser motivada y no podrá ser de carácter genérico”.

Para el Tribunal, el art. 47 no incluye una prohibición genérica, sino una calificación de su territorio como no registrable, que no impide el ejercicio de cualquier derecho minero, sino sólo los permisos de investigación y las concesiones de explota-

ción de recursos de la sección C), además que no se contiene en un instrumento de ordenación, sino en una norma con rango de ley. Por ello no resulta aplicable el citado artículo contenido en la normativa básica, ya que la legislación balear de desarrollo, en desarrollo de su interés general propio y respectivo, ha decidido la no registrabilidad de su territorio, facultad que la propia Ley de Minas concede al poder ejecutivo, por lo que, a mayor abundamiento, corresponde a los legisladores autonómicos, siempre en ejercicio de su competencia.

Entrando en el examen de si la Comunidad Autónoma Balear tiene competencia para el ejercicio de esta potestad el Tribunal en el FJ Octavo afirma:

“El artículo 47 de la Ley Balear 13/2005 recoge una declaración de no registrabilidad del territorio balear, atendiendo a razones de interés público y remitiéndose al art. 39.3 de la Ley de Minas, según el cual “Sin perjuicio de todo lo anterior, el Gobierno podrá declarar no registrables zonas determinadas por razones de interés público, a propuesta conjunta del Departamento o Departamentos ministeriales interesados y del de Industria, previo informe de la Organización Sindical”.

El precepto integra una habilitación al poder ejecutivo para que pueda declarar el carácter no registrable de ciertas zonas, por razones de interés público, y previa la tramitación de un expediente iniciado a propuesta de los departamentos interesados y con la necesidad de un informe preceptivo sindical.

La Ley de Minas es anterior a la promulgación de la Constitución Española, y sus preceptos deben ser interpretados a la luz de las normas constitucionales, y también teniendo en cuenta el Estado Autonómico que configura y del reparto material de competencias que le es propio.

De acuerdo con el artículo 149.1.1^a, 13^a y 25^aCE al Estado le corresponde la competencia exclusiva en la fijación de las bases “que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales”, en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en legislación básica en materia de régimen minero y energético.

Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias señaladas en sus Estatutos, pueden asumir las competencias sobre materias no reservadas al Estado (artículo 149.3 CE), así como las competencias en el ámbito del artículo 148 CE, que en cuanto aquí concierne, podemos señalar, la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y la gestión en la protección del medio ambiente (artículo 148.1.3º y 9º CE).

El artículo 47 de la Ley 13/2005 no incluye una restricción o prohibición total ni genérica a cualquier actividad minera, sino que sólo impide, de forma indirecta, el otorgamiento de nuevos permisos de investigación o concesiones de explotación de recursos de la sección C), al declarar todo el territorio balear como no registrable.

Cualquier otro posible y futuro derecho minero en los que la registrabilidad no viene erigida como un requisito no resulta afectado, bien por tratarse de recursos de cualquiera de las otras tres secciones del artículo 3 de la Ley de Minas, bien por encontrarnos ante un título autorizatorio que no precisa de tal condicionante (permiso de exploración sección C).

El artículo 47 de la Ley Balear 13/2005 hace uso de la facultad contenida en el artículo 39.3 de la Ley de Minas, que debe entenderse dirigida al ejecutivo estatal o autonómico, dependiendo del reparto material de competencias. Pues bien, en el caso de las Islas Baleares, ha sido el poder legislativo el que ha utilizado la posibilidad de declaración de no registrabilidad por razones de interés general, y tal exclusión no se considera que atente a la utilización racional de los recursos naturales (artículo 45 CE), ni tampoco a la subordinación de la riqueza del país al interés general (artículo 128.1 CE).

Por todo ello, la Sala no vislumbra que el citado precepto legal emanado del Parlamento Balear pueda ser contrario a la Norma Fundamental, ni en los artículos 45 y 128 CE, ni en el reparto material de competencias que resulta de sus artículos 148 y 149, unido a los diferentes Estatutos de Autonomía, no estimando procedente el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad”.

En conclusión sobre la potestad de declaración de no registrabilidad del art. 39.3 LMi puede afirmarse:

- La potestad de declaración de no registrabilidad constituye una potestad que pueden ejercer las CCAA según el régimen constitucional de distribución de competencias. Por tanto no es una potestad que corresponda en exclusiva al Estado como titular de los yacimientos y recursos geológicos. Constituye pues una potestad desligada de la titularidad del recurso.

- La jurisprudencia ha declarado reiteradamente que las CCAA pueden ejercer la potestad de declaración de no registrabilidad prevista en el art. 39.3 LMi. En este sentido: STS de 10 marzo 2009 (RJ 2009\1590), sentencia de 20 de junio de 2007 (RJ 2007, 6017) y STSJ de Baleares 713/2012 de 29 de octubre RJCA 2012/754.

- La potestad de declarar la no registrabilidad que prevé el art. 39.3 LMi no es una consecuencia ineludible de la declaración de reserva. En otros términos, se configura co-

mo una potestad distinta e independiente de la potestad de reserva y se fundamenta en el ejercicio de los propios títulos competenciales autonómicos no necesariamente en materia de minas. No obstante ambas potestades comportan un mismo efecto inmediato prohibición de las actividades extractivas a partir de su declaración.

- Las razones de interés general que fundamentan la declaración de no registrabilidad no han de estar necesariamente vinculadas a los intereses mineros, sino que pueden apoyarse en cualquier justificación en aras del interés general amparada en el ejercicio de una competencia propia sea Estatal o autonómica, y por ende desligada de la titularidad del demanio, que, por el contrario es el fundamento –discutible y ya discutido doctrinalmente- de la actual regulación e interpretación jurisprudencial de la potestad de reserva que se regula en el art. 7 LMi.

- Por consiguiente, los fines de interés general que justifican dicha declaración y por ende la prohibición de llevar a cabo nuevas actividades mineras a partir de su declaración, no han de estar inexorablemente vinculados a los intereses mineros, sino que por el contrario pueden fundamentarse en cualquiera que sea el interés general, - territorial, urbanístico, medioambiental, desarrollo económico o social-, que en el ejercicio de sus propias competencias aprecien las CCAA. En el caso del Proyecto de reapertura de las Minas de Aznacóllar, el Consejo de Gobierno Andaluz es competente para adoptar acuerdo de declaración de no registrabilidad de toda actividad minera a partir de su adopción, justificadas cumplidamente en las razones de interés general de carácter económico, social y medioambiental que se concitan en la Comunidad Autónoma de Andalucía y, en particular, en la zona objeto del proyecto denominado Apertura de las minas de Aznalcóllar, y que han sido proclamadas de manera unánime por el Parlamento de Andalucía.

C. EN RELACIÓN CON LA EXIGENCIA DE QUE LA CONCESIÓN DEMANIAL DIRECTA SEA LLEVADA A EFECTO EN RÉGIMEN DE PÚBLICA CONCURRENCIA COMPETITIVA

1.- Integración de la legislación especial en la Legislación general

El art. 63 LM indica que:

“Podrá solicitarse directamente la concesión de explotación sin necesidad de obtener previamente un permiso de investigación, en los casos siguientes: b) Cuando esté de manifiesto un recurso de la Sección C), de tal forma que se considere suficientemente conocido y se estime viable su aprovechamiento racional”.

Y el art. 64 LMi que: “1. Las solicitudes de concesiones directas de explotación se tramitarán en la misma forma que las de los permisos de investigación, siendo aplicables las disposiciones del Capítulo III del presente Título, con las particularidades que correspondan a esta clase de solicitudes”.

Como puede observarse ni en estos ni en los restantes preceptos hay realmente una regulación que establezca el sistema de concesión y concretamente si el proceso de adjudicación es de concurso, de concurrencia competitiva.

La cuestión se agrava al no ser la concesión demanial un contrato sujeto a las prescripciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público RDL 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP). El art. 4.1.o. TRLCSP excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las concesiones demaniales).

La concesión es una técnica de utilización del demanio de naturaleza compleja. Tiene naturaleza contractual en cuanto al contenido dispositivo de las partes concedente y concesionario y naturaleza reglamentaria en cuanto a su regulación legal y a los pliegos que la regulan. Así el art. 66 indica que serán de aplicación a las concesiones directas de explotación las normas contenidas en los arts. 70 a 74 de esta Ley, pudiendo imponerse las condiciones que se consideren convenientes, y entre ellas las adecuadas a la protección del medio ambiente a que se refiere el párrafo 1 del art. 69.

Creemos no obstante que, nuevamente, la LPAP resuelve la cuestión.

El art. 84 de la LPAP dice:

“1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.

2. Las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior y, en su caso, actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercerán las facultades y prerrogativas previstas en el artículo 41 de esta ley.

3. Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley.”

El art. 86 LPAP determina la forma de utilización del uso privativo:

“3. El uso privativo de los bienes de dominio público que determine su ocupación con obras o instalaciones fijas deberá estar amparado por la correspondiente concesión administrativa”.

Y el art. 93 LPAP finalmente preceptúa que: “1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.

En cuanto al procedimiento, el art. 96 LPAP (Otorgamiento de autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia), indica que:

1. El procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en régimen de concurrencia podrá iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.

2. Para la iniciación de oficio de cualquier procedimiento de otorgamiento de una autorización o concesión, el órgano competente deberá justificar la necesidad o conveniencia de la misma para el cumplimiento de los fines públicos que le competen, que el bien ha de continuar siendo de dominio público, y la procedencia de la adjudicación directa, en su caso.

3. La iniciación de oficio se realizará mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», o en el de la comunidad autónoma, o provincia, según cuál sea la Administración actuante, sin perjuicio de la posibilidad de usar otros medios adicionales de difusión. Los interesados dispondrán de un plazo de treinta días para presentar las correspondientes peticiones.

4. En los procedimientos iniciados de oficio a petición de particulares, la Administración podrá, por medio de anuncio público, invitar a otros posibles interesados a presentar solicitudes. Si no media este acto de invitación, se dará publicidad a las solicitudes que se presenten, a través de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», de la comunidad autónoma o de la provincia, dependiendo del ámbito competencial de la Administración actuante, y sin perjuicio de la posible utilización de otros medios adicionales de difusión, y se abrirá un plazo de 30 días durante el cual podrán presentarse solicitudes alternativas por otros interesados.

5. Para decidir sobre el otorgamiento de la concesión o autorización, se atenderá al mayor interés y utilidad pública de la utilización o aprovechamiento solicitado, que se valorarán en función de los criterios especificados en los pliegos de condiciones.

6. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses. Podrá considerarse desestimada la solicitud en caso de no notificarse resolución dentro de ese plazo.

Si se examinan de forma sistemática estos preceptos de la LPAP y se recuerda que todos ellos tienen carácter básico se obtiene lo siguiente:

- De conformidad con el art. 84.3 de la LPAP, las concesiones sobre bienes de dominio minero se deben regular en primer término por la legislación especial (LMi) pero, en caso de insuficiencia de la LMi, por las disposiciones de esta ley.

- La ausencia de tratamiento y de especificación sobre el carácter de competencia competitiva de la adjudicación directa de la concesión minera es evidentemente una insuficiencia de la LMi que debe ser resuelta por aplicación de los preceptos de la LPAP.

- El art. 93 LPAP preceptúa que: “1. El otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de competencia. No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las leyes.”

Luego, en nuestra opinión, la adjudicación directa de la concesión minera debe efectuarse en régimen de competencia competitiva.

- Considerando el carácter complejo de la concesión el marco regulador de la concesión minera vendrá dado, combinando los arts. 66 LMi y 93 LPAP por los preceptos 70 a 74 LMi y los preceptos correspondientes y concordantes de la LPAP.

- Como se ha dicho, el art. 4.1.o. TRLCSP excluye expresamente de su ámbito de aplicación a las concesiones demaniales. No obstante, consideramos de aplicación, siendo ello discutible, el artículo primero de la Ley referida en la medida en que contiene los principios que rigen la contratación de todo el sector público y derivan de los principios de libertad y competencia recogidos en el Tratado de la UE.

2. Las iniciativas comunitarias en el sector de la minería no energética avalan el procedimiento de otorgamiento de la concesión demanial por concurso.

La concesión de explotación de los recursos minerales regulados por la Ley de Minas de 1973 no entra en el ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias en materia de contratos, es decir, la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento y del Con-

sejo, de 26 de febrero 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

Ni tampoco de la Directiva 2014/25/UE de 26 de febrero, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (conocida como «sectores especiales»). Sobre esta conviene realizar algún comentario. Esta Directiva se aplica, en lo que nos importa destacar, a las actividades siguientes:

- La puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio público en el ámbito de la producción, el transporte o la distribución de gas, calor o electricidad, o el suministro de gas, calor o electricidad a dichas redes.

- La explotación de una zona geográfica con fines de prospección o extracción de petróleo, gas, carbón u otros combustibles sólidos.

Por lo demás, la Directiva de los sectores excluidos responde a la necesidad de garantizar una verdadera apertura del mercado y un justo equilibrio en la aplicación de las normas de adjudicación de contratos en estos sectores, donde se comprenden los hidrocarburos. Persigue pues, en aplicación de los principios del Derecho comunitario originario, preservar la igualdad de tratamiento entre las entidades adjudicadoras del sector público y del sector privado, concurrencia y no discriminación. Claramente deja fuera todo lo relativo a las materias primas no energéticas, asunto en el que se incardina la Propuesta de apertura de las Minas de Aznalcóllar.

Creemos sin embargo que la creciente importancia y atención dedicada por las instancias comunitarias a las materias primas no energéticas ha quedado patente en los últimos tiempos, dado que las rocas y minerales proporcionan la gran mayoría de los bienes que se disfrutan en la sociedad actual, favoreciendo la calidad de vida de todos los ciudadanos europeos. Las materias primas, es decir las rocas y los minerales, han de extraerse desde el subsuelo en canteras y minas. En Europa, los ciudadanos necesitan más de 3.000 millones de toneladas de estas materias primas cada año para cubrir sus necesidades. La industria extractiva no energética europea da empleo a más de un millón de personas en estas actividades extractivas y a muchas más en la fabricación de los productos derivados.

La disponibilidad continuada de materias primas es vital para el futuro y la competitividad de la industria europea. Algunas materias primas han de importarse puesto que, simplemente, no existen yacimientos geológicos en Europa, y por ello, su suministro puede estar sometido al riesgo de perturbaciones. Otras materias primas están geológicamente presentes en Europa, pero el acceso a estos yacimientos se hace cada vez más difícil debido a la competencia de otros usos del suelo, a las medidas de conservación del entorno y, en ocasiones, al rechazo de algunos colectivos.

En este contexto, entre las Iniciativas y Documentos comunitarios sobre esta materia destacan:

- *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La minería no energética en Europa»* (2009/C 27/19) (DOUE 2.2009).

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo: “La iniciativa de las materias primas: cubrir las necesidades fundamentales en Europa para generar crecimiento y empleo”* (COM 2008 699 final).

- *Declaración sobre Materias Primas Madrid 2010* (Madrid 17 de junio de 2010) en la que termina reclamando la industria extractiva europea una Directiva Europea sobre Minería y su fomento.

- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Garantía del acceso de las materias primas para el futuro bienestar de Europa. Propuesta de partenariado (colaboración) europeo para la innovación sobre materias primas (Bruselas 29 de febrero de 2012 COM (2012) 82 final:*

De los documentos e iniciativas analizadas a nivel comunitario se concluye que las autoridades comunitarias subrayan la importancia de las materias primas no energéticas para el futuro de la UE, en aras de reducir la dependencia de las importaciones, así como la necesidad de fomentar el mercado de materias primas en Europa para asegurar su bienestar.

Forman parte de la Agenda 2020 acciones tanto a nivel internacional (garantía de acceso en condiciones igualdad a las materias primas de países terceros) como a nivel interno, en la UE, en aras de garantizar la seguridad del abastecimiento de tales materias primas hoy por hoy necesarias para el bienestar de la sociedad, con la tutela del medio ambiente y la innovación. Se propone como objetivo afrontar el reto a nivel europeo y nacional y hacer de Europa un ejemplo mundial de la capacidad de prospección, extracción, tratamiento, reciclado y sustitución de tales materias primas. Los mecanismos a poner en práctica son entre otros, la regulación innovadora y de cooperación con los Estados miembros para facilitar un contexto normativo o regulatorio favorable a una minería sostenible. En este sentido, se apunta hacia la necesidad de iniciar el camino de la armonización normativa que pasa por la mejora del marco normativo: más simple, previsible, sin cargas administrativas innecesarias, más eficiente en los procedimientos de otorgamiento de los títulos. Un marco regulador que propicie la innovación y el reciclado a lo largo de toda las actividades relativas a las materias primas no energéticas a lo largo de todo su ciclo de vida (investigación, exploración, explotación, desechos, reciclado) incluyendo su reciclado y su sustitución.

Por ello se concluye que promover un procedimiento de concurrencia competitiva para el otorgamiento de una concesión directa para la reapertura de las minas de Aznalcóllar, no sólo no está en contra del Derecho comunitario, sino que por el contrario, promueve los principios del Derecho comunitario originario, así como los específicos que se están asentando y están pendientes de desarrollo en el sector de las materias primas no energéticas.

En este sentido, debe constituir una guía, y una vez más servir de ejemplo, el sector de los hidrocarburos, que sí es objeto de regulación por el Derecho comunitario y constituye un modelo o una guía de lo que ha de venir en el ámbito de los minerales no energéticos, sector que dada su importancia para la UE será objeto de regulación por una Directiva.

Por lo demás, el paralelismo entre ambos sectores minería energética y no energética (en algunos países se regula conjuntamente (Ley polaca de minas) es patente. Ambos comparten la exigencia de grandes inversiones para su investigación y posterior explotación, y tiene relevantes implicaciones ambientales y sobre la actividad económica. En el caso de España, ambos recursos son de titularidad estatal. Es pues indudable que el régimen del sector de hidrocarburos –armonizado por el Derecho comunitario– podría utilizarse de modelo a efectos de estimular la actividad del sector, promover la investigación y la explotación en las mejores condiciones económicas, sociales y tecnológicas, minimizando su impacto medioambiental. Objetivos que se consiguen a través de un procedimiento de oferta en competencia, como regla de principio en la fase del otorgamiento del título de investigación. En definitiva, estableciendo, el sistema de solicitudes u ofertas en competencia.

La última propuesta de modificación del art. 25 *LSHi* introduce la previsión de que las solicitudes de concesiones de explotación de yacimientos de hidrocarburos o de almacenamientos subterráneos, deberán someterse, “*con carácter general*”, a un procedimiento de concurrencia en todos aquellos casos que no se deriven de permisos de investigación de hidrocarburos. (Informe de la Comisión Nacional de la Competencia 56/11, de 25 de mayo de 2011 relativo al anteproyecto de ley de modificación de la ley del Sector de Hidrocarburos para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del consejo de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55, en el que se analizan las implicaciones del mismo desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados).

Por último, las anteriores reflexiones encuentran, a nuestro juicio, un apoyo indirecto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Citamos al respecto la STJUE (Sala cuarta) asunto Comisión Europea y República de Polonia con la expresa advertencia de que el asunto en cuestión va referido al sector de Hidrocarburos.

ros y no al estrictamente de la minería extractiva. No obstante, creemos que la solución dada en esta Sentencia marca el camino para futuros sectores aun no reformados como el de estos sectores excluidos y que la solución será, previsiblemente la misma.

En cualquier caso tómesese la Sentencia a mayor abundamiento de los argumentos ya expuestos que avalan más que suficientemente la necesidad de la concurrencia competitiva en las concesiones de minerales.

La STJUE de 27 de junio de 2013 asunto C-569/10 Comisión Europea contra República de Polonia resolvió la demanda de la Comisión contra el referido Estado en la que solicita al Tribunal de Justicia que declarara que “la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 2, 3, apartado 1, y 5, puntos 1 y 2, de la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos (DO L 164, p. 3), al no adoptar las medidas apropiadas para garantizar que el acceso a las actividades de prospección, de explotación y de producción de hidrocarburos esté libre de toda discriminación entre las entidades interesadas y que las autorizaciones para ejercer esas actividades se concedan al término de un procedimiento en el que todas las entidades interesadas puedan presentar solicitudes, conforme a criterios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea antes del inicio del plazo de presentación de las solicitudes.”

Para entender el alcance de este pronunciamiento respecto a la inadecuación de la LMi española al Derecho comunitario deben hacerse tres observaciones previas:

1ª.- El artículo 1, punto 3, de la Directiva 94/22 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos define el término «autorización» como «toda disposición legal, reglamentaria, administrativa o contractual, o instrumento producido al amparo de la misma, en virtud de los cuales las autoridades competentes de un Estado miembro facultan a una entidad para ejercer, por su cuenta y riesgo, el derecho exclusivo de efectuar prospecciones o exploraciones o producir hidrocarburos en una zona geográfica. Podrá concederse una autorización para cada una de dichas actividades o para varias de ellas».

Por tanto, a los efectos de aplicación de la doctrina de esta sentencia a nuestro Derecho es indiferente, según el Derecho comunitario hablar de autorización o concesión en la terminología de nuestro derecho.

2ª.- La Comisión recurre la Transposición de esta Directiva en el Derecho polaco en la Ley Geológica y minera polaca de 4 de febrero de 1994, según su modificación de 2005, y en el Reglamento del Consejo de ministros sobre el procedimiento de adjudicación para la adquisición de derechos de usufructo minero de 21 de junio de 2005.

El artículo 9 de la Ley geológica y minera dispone que, dentro de los límites que establezcan las leyes y el contrato de usufructo minero, el usufructuario, con exclusión de terceros, podrá llevar a cabo la prospección, exploración o explotación de un mineral determinado, y que con los mismos límites el usufructuario podrá disponer de su derecho.

El artículo 15, apartado 1, de la Ley geológica y minera, exige una concesión para: «1) la prospección o la exploración de yacimientos minerales, 2) la extracción de minerales». En todo lo no previsto en esa Ley, el apartado 2 de este artículo se remite a la Ley de 2 de julio de 2004 sobre el libre ejercicio de la actividad económica.

La Ley polaca objeto de la Sentencia regula por tanto la prospección, exploración o explotación de todos los minerales, con independencia de que el litigio en cuestión afectara a un tema de hidrocarburos.

3ª.- El sistema preferencial en la explotación a favor de los titulares de permisos de investigación en nuestro Derecho es muy similar al Polaco que el Tribunal acabara declarando contrario al derecho de la Unión. Efectivamente, el artículo 12, apartados 1 y 3, de la Ley polaca prevé:

«1. El empresario que haya explorado y documentado un yacimiento mineral propiedad del Tesoro público y haya elaborado documentación geológica con la precisión requerida para la obtención de una concesión de extracción podrá solicitar que se constituya a su favor un derecho de usufructo minero, y disfrutará para ello de prioridad sobre otras entidades.

3. La facultad prevista en el apartado 1 expirará una vez transcurridos dos años desde la recepción del escrito por el que la autoridad administrativa competente en materia geológica apruebe la documentación.»

Y según los arts. 10, apartado 1, y 11, apartado 2, de la Ley geológica y minera la constitución del derecho de usufructo minero que cubra la prospección, exploración o extracción de gas natural, petróleo y sus derivados naturales y de metano de hulla estará precedida por un procedimiento de licitación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, de la misma Ley, y se llevará a cabo mediante un contrato, a cambio de una remuneración, y estando condicionado a la obtención de una concesión.

Frente a esta regulación está la Directiva 94/22.

El artículo 2 de la Directiva establece:

«1. Los Estados miembros conservarán el derecho a determinar dentro de sus territorios respectivas las zonas en las que quedará autorizado el ejercicio de actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos.

2. Siempre que el ejercicio de las actividades mencionadas en el apartado 1 quede autorizado en una zona, los Estados miembros deberán garantizar que no haya discriminación entre entidades en lo relativo al acceso a esas actividades y al ejercicio de las mismas.

No obstante, los Estados miembros podrán denegar, por motivos de seguridad nacional, el acceso a estas actividades y su ejercicio a cualquier entidad que esté efectivamente controlada por terceros países o por nacionales de terceros países.»

El art. 3 de la Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que la concesión de autorizaciones se efectúe mediante un procedimiento que permita a todas las entidades interesadas presentar una solicitud con arreglo al apartado 2 o al apartado 3.

2. Dicho procedimiento se abrirá:

a) bien por iniciativa de las autoridades competentes, mediante un anuncio que invite a presentar solicitudes publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas al menos 90 días antes de la fecha límite de presentación de solicitudes,

b) o bien, tras la presentación de una solicitud por parte de una entidad, mediante la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de un anuncio que invite a presentar solicitudes, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2. Las demás entidades interesadas dispondrán de un plazo de al menos 90 días a partir de la publicación para presentar a su vez una solicitud.

En el anuncio se especificará el tipo de autorización y la zona o zonas geográficas que hayan sido o puedan ser objeto de una solicitud, así como la fecha o el plazo previstos para la concesión de la autorización.

En el anuncio se especificará si se otorga preferencia a las solicitudes de entidades constituidas por una única persona física o jurídica.

No se considerará concesión de una autorización con arreglo al apartado 1: (anteriormente citado)

b) la concesión de una autorización a una entidad que posea otra forma de autorización cuando la posesión de esta última suponga un derecho a la concesión de la primera;

Y, finalmente, el art. 5 de la Directiva 94/22 tiene la siguiente redacción:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que:

1) Las autorizaciones se concedan con arreglo a criterios relativos en todos los casos:

a) a la capacidad técnica y financiera de las entidades y

b) al modo en el que prevén llevar a cabo las actividades de prospección, de exploración o de producción de la zona geográfica de que se trate,

Los criterios se elaborarán y se publicarán en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas antes de que se inicie el plazo de presentación de las solicitudes. Los Estados miembros que ya hayan publicado los criterios en sus diarios oficiales podrán limitarse a publicar en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas una referencia a la publicación en sus diarios oficiales.

Sin embargo, cualquier cambio en los criterios deberá ser objeto de una publicación completa en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

A la vista de la Directiva y de la Ley Polaca, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

1) Declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 2, y 5, puntos 1 y 2, de la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, al no adoptar las medidas apropiadas para garantizar que el acceso a las actividades de prospección, de explotación y de producción de hidrocarburos esté libre de toda discriminación entre las entidades interesadas y que las autorizaciones de ejercicio de esas actividades se otorguen al término de un procedimiento en el que todas las entidades interesadas puedan presentar solicitudes conforme a criterios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea antes del inicio.

Consideramos que este fallo debe ser un criterio claro de referencia para poder adelantar que en el futuro este será el sistema a aplicar en la adjudicación de permisos de investigación y concesiones frente al sistema actual de la LMi. El sistema actual creemos no se ajusta al Derecho comunitario y debe ser sustituido por un sistema que garantice los principios comunitarios – acogidos, no se olvide, por la vigente Ley de Contratos Públicos – de publicidad y concurrencia⁶.

⁶ En esta misma línea, puede citarse el Code Minier francés Versión consolidée du code au 30 mai 2013. Edition: 2013-06-02 artículos 22.3 “concurrencia en el permiso de investigación” y 32.4 “otorgamiento de la explotación por concurso”.

IV. ARTICULACIÓN FINAL, NORMATIVA Y PROCEDIMENTAL, DE LA PROPUESTA DE REAPERTURA DE LA MINA DE AZNALCÓLLAR

Entre las dos opciones estudiadas, la Junta de Andalucía optó por ejercer la potestad de reserva definiendo y delimitando la “zona Aznalcóllar” y permitiendo la adjudicación de la Mina conforme a un procedimiento de concurrencia competitiva.

1. Utilización del Decreto-ley para garantizar la reserva de ley y habilitar la expropiación de urgencia.

Para ejecutar esta opción, se partía de la base de la competencia autonómica para la potestad de reserva minera ejercida, respetando la reserva de ley, mediante la técnica del Decreto ley reconocido en el art. 110.1 de la LO 2/2007 de 19 de marzo, por la que se aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía⁷.

Con esta habilitación se promulga el Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, en cuya Exposición de Motivos se proclama:

“En este Decreto-ley se adoptan dos medidas, con carácter de urgencia, dirigidas a garantizar que la explotación del complejo minero de Aznalcóllar se lleve a cabo por la empresa minera que ofrezca las mejores condiciones científicas, técnicas, de seguridad y ambientales, y las mayores ventajas económicas y sociales. A cada una de las medidas se dedica un Título.

El Título I tiene por objeto la expropiación de los derechos e intereses patrimoniales legítimos eventualmente derivados de los procedimientos de solicitudes de permisos de investigación sobre terrenos del complejo minero de Aznalcóllar. Se estima inaplazable la adquisición de los mismos para, declarada la reserva que se expone a continuación, poder seleccionar a la empresa explotadora de la mina de Aznalcóllar a través de un procedimiento público y de concurrencia competitiva.

⁷ “1. En caso de extraordinaria y urgente necesidad el Consejo de Gobierno podrá dictar medidas legislativas provisionales en forma de decretos-leyes, que no podrán afectar a los derechos establecidos en este Estatuto, al régimen electoral, ni a las instituciones de la Junta de Andalucía. No podrán aprobarse por decreto-ley los presupuestos de Andalucía”.

En el Título II la Comunidad Autónoma de Andalucía se reserva la actividad extractiva de los derechos mineros de todas las secciones en los terrenos correspondientes al complejo minero de Aznalcóllar (Sevilla), a fin de adjudicar las actividades extractivas de explotación de esta mina a través de un concurso público internacional.

Esta reserva es necesaria para cumplir la proposición no de ley del Parlamento de Andalucía, puesto que en la Ley de Minas se superponen un sistema concesional común y un sistema concesional derivado de una zona de reserva, ambos radicalmente distintos. La regla general es que los particulares ostentan un derecho a aprovechar los recursos mineros, pero su ejercicio se condiciona al otorgamiento de un título jurídico-público de carácter rogado y reglado, rigiendo el principio *prior tempore, potior iure*. La excepción es la reserva minera, puesto que en las zonas reservadas —y solo en las zonas reservadas la actividad extractiva se encuentra sometida a un procedimiento paralelo distinto al concesional común, regido por los principios de publicidad y libre concurrencia y basado en una previa *publicatio* de la actividad.

La Ley de Minas de 1973 declara que todos los yacimientos de origen natural y demás recursos geológicos forman parte del dominio público estatal, pero es una ley que lo que tiene como objeto es establecer el régimen jurídico de la investigación y aprovechamiento de los recursos minerales, priorizando la actividad extractiva privada y asumiendo como finalidad esencial el fomento de la libertad de empresa. En esta ley preconstitucional la mina, por tanto, tiene un doble significado jurídico, como yacimiento, objeto de propiedad del Estado, y como actividad extractiva.

Partiendo del dual concepto de mina, como yacimiento propiedad del Estado y como actividad extractiva, la reserva minera que se establece en este Decreto-ley tiene por objeto tan solo la actividad extractiva, que puede circular por los cauces del Derecho privado, de conformidad con la legislación de minas. Para que no circule por los cauces del Derecho privado, el bien minero (identificado no con el yacimiento de la realidad física sino con la actividad extractiva) necesita ser extraído del mercado. La reserva minera autonómica tiene, por tanto, el efecto de publicar la actividad extractiva en una determinada zona, por lo que encaja en la reserva de actividad del artículo 128.2 de la Constitución, entendiéndose por tal, no necesariamente una gestión directa, sino la asunción en exclusiva por el poder público autonómico del desarrollo de una actividad económica en una determinada zona.

Esta reserva minera autonómica es respetuosa con la Ley de Minas de 1973, puesto que tanto el derecho a investigar y explotar con técnicas mineras que al empresariado privado reconoce la preconstitucional Ley, como el ejercicio de la potestad de reserva, deben analizarse partiendo de la Constitución Española, que delimita un sistema de reparto competencial en el que al Estado corresponde establecer las «bases del régimen minero y energético», pudiendo las Comunidades Autónomas

asumir competencias en relación con las actividades extractivas, como ha hecho Andalucía, que ha asumido en su Estatuto de Autonomía, como competencia compartida, la regulación y control de las minas y de los recursos mineros, así como de las actividades extractivas, además de importantes competencias en relación con la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio, bienes sobre los que la minería tiene una notoria incidencia.

La justificación del ejercicio de la excepcional potestad que tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía para reservarse una determinada zona del territorio andaluz, a efectos de controlar el desarrollo de las actividades extractivas, se encuentra en las particulares circunstancias que concurren en Aznalcóllar, que obligan al Gobierno andaluz a extremar el control del ejercicio de las actividades extractivas. A fin de que la reapertura de la mina de Aznalcóllar no comprometa el entorno natural, es crucial que venga precedida de un concurso internacional, un procedimiento público y de concurrencia competitiva en el que la Comunidad Autónoma pueda imponer a los concursantes exigencias distintas a las de la mera prioridad en la solicitud para el otorgamiento de los títulos mineros.

La tardanza estatal en aprobar una norma legal básica en materia de minas hace que se mantenga vigente una legislación estatal inadaptada al régimen constitucional de distribución de competencias, pero esta tardanza no puede impedir el ejercicio legítimo de sus competencias por parte de Andalucía.

Las actuaciones excepcionales y extraordinarias previstas en este Decreto-ley son de imperiosa urgencia, puesto que, dado que es de notorio conocimiento que el Gobierno andaluz –atendiendo a la proposición no de ley del Parlamento– tiene la intención de conceder las actividades extractivas de explotación del complejo minero de Aznalcóllar a través de un concurso público internacional, es necesario poner un límite a posibles movimientos especulativos. Queda, por tanto, cumplimentado el supuesto de hecho que habilita el ejercicio normativo a través de un Decreto-ley.

En la Disposición Final única se establece que el Decreto-ley entrará en vigor el mismo día de su publicación, a fin de prevenir la especulación relacionada con la propia naturaleza de las medidas previstas en el mismo”.

El citado Decreto-ley permitía, respetando el art. 52 de la Ley de Expropiación forzosa proceder a la expropiación de urgencia de los eventuales derechos e intereses patrimoniales legítimos existentes sobre el complejo minero. En la parte dispositiva del Decreto-ley 9/2013, se establecía efectivamente:

La declaración de utilidad pública e interés social de la expropiación de los derechos e intereses patrimoniales legítimos derivados, en su caso, de los procedimientos de solicitudes de los permisos de investigación afectados.

Se declaraba la reserva a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía de la actividad extractiva en el área denominada Complejo minero de Aznalcóllar (Sevilla). Y se descartaba que las solicitudes presentadas con posterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto-ley, en relación con las actividades extractivas en el área delimitada en el artículo primero del Título II, serían canceladas en aplicación del art 9, apartado 3, de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (arts. 2 y 3 del Decreto-ley).

Se preveía que en la zona de reserva especificada en el artículo primero de este Título las actividades extractivas de explotación se adjudicarán mediante concurso público entre empresas españolas y extranjeras, en aplicación del artículo 11.3.b) de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (art. 4 del Decreto-ley).

Por Resolución de 13 de enero de 2014, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, se convoca concurso público para la adjudicación de las actividades extractivas de explotación de los recursos existentes en la reserva minera de Aznalcóllar en la provincia de Sevilla (BOJA núm. 10, de 16 de enero de 2014).

2. Conflicto competencial y desbloqueo mediante una solución singular.

El transcrito Decreto ley, dio lugar al planteamiento, el día 17 de marzo de 2014 del recurso de inconstitucionalidad 1627-2014 interpuesto por el Gobierno contra el Decreto-ley de la Junta de Andalucía 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar.

Más adelante, y como resultado de las negociaciones políticas que tuvieron lugar para resolver esta crisis, el 28 de abril de 2014 el Abogado del Estado traslada al TC la certificación del acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, en sesión celebrada el 25 de abril de 2014, por el que se acordó solicitar del Presidente del Gobierno el desistimiento del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el referido Decreto-ley 9/2013, y del acuerdo del Presidente del Gobierno de la misma fecha, solicitando que se tenga por desistido al Presidente del Gobierno en este recurso de inconstitucionalidad. Finalmente, por Auto 155/2014, 27 de mayo, el TC tiene por desistido el recurso de inconstitucionalidad.

El desbloqueo de la situación de la mina de Aznalcóllar se articuló jurídicamente a través de dos Decretos-leyes: de una parte, el Decreto-ley estatal 6/2014, de 11 de abril, por el que se regula el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada «Aznalcóllar», y de otra parte, el Decreto-ley 4/2014, de 11 de abril, por el que se adoptan las medidas urgentes necesarias en relación con el procedimiento de reapertura de la mina de Aznalcóllar y se complementan las disposiciones recogidas a tal fin en el Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre.

Comenzando por el primero, en el Real Decreto-ley estatal 6/20014, de 11 de abril, por el que se regula el otorgamiento de la explotación de los recursos mineros de la zona denominada «Aznalcóllar», se hacen algunas manifestaciones en su Exposición de Motivos, que son de interés. Así:

-“Sin perjuicio del principio de prioridad que se establece en la ley, de cierta rai-gambre en el Derecho Minero y que ha sido estímulo determinante en el hallazgo de gran número de yacimientos, es necesario tener en cuenta la necesidad imperante de la solvencia científica, técnica y económico-financiera de los solicitantes, lo que permite contar con mayores garantías en cuanto al cumplimiento de las tareas programadas”.

-“El yacimiento minero de Aznalcóllar, en la Provincia de Sevilla, a partir del incidente acaecido el 25 de abril de 1998, ha implicado a las Administraciones Estatal y de la Junta de Andalucía en una actuación conjunta para corregir el daño medioambiental producido por la rotura de la balsa de estériles. A partir de la producción del daño medioambiental por la entonces concesionaria, ambas Administraciones desplegaron una actuación conjunta que merece ahora ser continuada para asegurar que la reapertura del yacimiento, de indudable interés para el desarrollo económico y social, se produzca con las máximas garantías medioambientales. Dichas garantías medioambientales se pueden verificar de manera más exigente si la selección del nuevo operador minero se lleva a cabo mediante la forma de concurso.

Por todo lo anterior, se considera que la tramitación de cualquier investigación sobre una zona tan estudiada como la de Aznalcóllar únicamente retrasa la posibilidad de la explotación racional de los recursos, pues se considera suficientemente conocida su existencia y se estima viable su aprovechamiento racional puesto que existen suficientes datos y pruebas que permiten definir su explotación como consecuencia de las mejoras tecnológicas actuales y las nuevas. Dada la situación del empleo tanto a nivel nacional como local y las posibilidades de ocupación efectiva de trabajadores en la explotación de la mina, se considera de extraordinaria y urgente necesidad posibilitar que se realice la adjudicación de la explotación de la mina por la Comunidad Autónoma de Andalucía conforme a un procedimiento de concurrencia competitiva. De este modo y conforme a este Real Decreto-ley se prevé la inmediata adjudicación de la explotación y su puesta en funcionamiento con la consiguiente contratación de trabajadores en el menor plazo posible. En este mismo sentido, en el presente Real Decreto-ley se adoptan medidas de extraordinaria y urgente necesidad dirigidas a garantizar la inmediata puesta en explotación del complejo minero de Aznalcóllar en condiciones idóneas de seguridad y protección del medio ambiente, y con pleno respeto al marco competencial”.

Por su parte, el Decreto-ley 4/2014, de 11 de abril, de la Junta de Andalucía, por el que se adoptan las medidas urgentes necesarias en relación con el procedimiento de reapertura de la mina de Aznalcóllar y se complementan las disposiciones recogidas a tal fin en el Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, en la Exposición de Motivos declara:

“En el actual contexto económico, la seguridad jurídica exige el estricto cumplimiento de los plazos del concurso internacional ya convocado, la estabilidad y confianza de las inversiones que se desarrollen en el conjunto de España, y la ineludible e inaplazable necesidad de crear empleo y riqueza en la comarca de Aznalcóllar. Dicho de otro modo, ha de asegurarse que las actuaciones del conjunto de Administraciones Públicas aseguren que Andalucía, como destino atractivo y seguro para inversiones, no sufra menoscabo alguno.

Se trata, en definitiva, de la articulación de una solución singular ad hoc, con la finalidad de dar cumplimiento al Acuerdo de ambas Administraciones para la resolución del conflicto abierto en materia de competencias mineras en relación con la mina de Aznalcóllar, de acuerdo con los principios de colaboración, cooperación, mutua lealtad institucional y auxilio recíproco, habiéndose adoptado –en función precisamente de estos principios y de aquel objetivo– la decisión de los dos Gobiernos, de España y de Andalucía, de adoptar las disposiciones normativas necesarias para la erradicación del conflicto competencial y para la seguridad del procedimiento concurrencial actualmente abierto para la selección de la empresa minera que haya de proceder a la reapertura del yacimiento(...)

Por otra parte, de conformidad con lo acordado entre ambas Administraciones, el reconocimiento de la competencia exclusiva del Estado para la declaración de reserva no menoscaba el procedimiento de selección ya abierto mediante la citada Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, de fecha 13 de enero de 2014 y los plazos allí previstos. Como cláusula de salvaguarda se confirman expresamente todos los actos administrativos dictados durante la vigencia del Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, así como los que sean consecuencia o ejecución de aquellos, que conservarán plena validez y eficacia. En particular, queda confirmado todo lo actuado para la expropiación forzosa de los intereses legítimos en su caso derivados de las solicitudes de permisos registradas, disponiéndose asimismo que el expediente expropiatorio siga el procedimiento de urgencia”.

En cuanto a la parte dispositiva del Decreto-ley transcribimos su artículo único dedicado al Concurso público para la adjudicación de los recursos mineros: “De conformidad con la legislación estatal dictada al efecto, se concederá el derecho de explotación de los yacimientos existentes en la zona denominada «Aznalcóllar», a la

persona jurídica que resulte adjudicataria del concurso público convocado por Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de fecha 13 de enero de 2014.

Hasta que concluya el procedimiento de concurrencia competitiva indicado en el párrafo anterior, no podrán presentarse ni se admitirán solicitudes de permisos de investigación sobre la zona denominada «Aznalcóllar».

Quedan confirmados todos los actos administrativos dictados por la Administración de la Junta de Andalucía durante la vigencia del Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, para la reapertura de la mina de Aznalcóllar, así como los que sean consecuencia o ejecución de aquellos, teniendo aquellos y estos plena validez y eficacia. En particular, quedan confirmados todos los actos realizados al amparo del artículo 1 del Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, tramitándose la correspondiente expropiación por el procedimiento de urgencia”.

Por último, la disposición derogatoria única declara derogados los artículos 2, 3 y 4 del Decreto-ley 9/2013, de 17 de diciembre, por el que se articulan los procedimientos necesarios para la reapertura de la mina de Aznalcóllar.

V. CONCLUSIÓN

A modo de conclusión es evidente que no puede mantenerse una normativa preconstitucional para regular un sector tan complejo y de tanta trascendencia para la economía y el empleo de nuestro país y menos en la actual crisis económica. No lo permite nuestra Constitución ni el nuevo modelo de nuestro Estado de las Autonomías.

Es inaplazable la puesta al día del Derecho de la Minería, la publicación de la Ley Estatal de Minas, la adecuación del sector a la normativa estatal básica y la puesta en marcha de la normativa autonómica correspondiente. Dada la importancia estratégica del sector para nuestra economía la reforma normativa es inaplazable, pero requiere reflexión y huir de la improvisación (en este sentido nos parece criticable en forma y fondo el Borrador de Anteproyecto de Ley de Minas Fecha: 17/11/2014).

La experiencia de Aznalcóllar es un ejemplo de decisión política en este marco normativo precario, a la vez que de capacidad negociadora de las partes en la resolución de un conflicto que, por lo ya expuesto, parecía inevitable.

Los Decretos-leyes comentados no han resuelto sin embargo, evidentemente, los problemas de estas carencias normativas. Son -ni más ni menos- normas coyunturales para resolver problemas estructurales. En ello está su mérito y sus límites.

Hay, creemos, un consenso en este debate en la necesidad de sustituir el sistema automático de adjudicación de los recursos mineros por el sistema concesional. Parece clara la exigencia de fuertes garantías de protección ambiental y de restauración. No queda, sin embargo, resuelto, el problema del reparto competencial entre Administraciones, ni quedan resueltas múltiples cuestiones procedimentales y de simplificación y coordinación inter orgánica e inter administrativa.

Quien padece todo esto es el sufrido “Sector” y nuestra maltrecha economía.

Es por ello que, quienes consideramos que la actividad minera es un sector económico vital para nuestro país, y apasionante para los que nos dedicamos al Derecho administrativo, reclamemos una regulación urgente y acorde con los nuevos presupuestos jurídico- constitucionales.

El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional

Manuel Rebollo Puig

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba^(*)

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO 1. La premisa justificadora de la Ley: la fragmentación del mercado español. 2. Inspiración en la Directiva de Servicios y originalidad. 3. Unidad de mercado, desregulación y libertades económicas. 4. La inseguridad y conflictividad generadas. 5. La Ley no atribuye nuevas competencias al Estado. 6. La Ley impone límites a las Administraciones y también al legislador, en especial, al legislador autonómico, como ley básica. 7. La Ley limita la sujeción a controles administrativos previos pero también la imposición de condiciones materiales. 8. La LGUM, las autorizaciones y las alternativas ante su impuesto repliegue. II. LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS. 1. El nuevo significado del principio de necesidad: la transformación de las razones imperiosas de interés general y la configuración de la libertad de empresa. 2. La proyección del principio de necesidad sobre los controles administrativos previos. 3. El principio de proporcionalidad y el grado de restricción a las libertades económicas. 4. Necesidad, proporcionalidad y principio de precaución. 5. El significado de cada una de las razones imperiosas; en particular, el orden público y las invocaciones al orden público en la legislación andaluza. III. EL PRINCIPIO DE EFICACIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL. 1. Eficacia nacional de normas y de controles previos de las autoridades infraestatales. Determinación de las autoridades de origen y de destino. 2. Eficacia nacional de las normas. 3. Eficacia nacional de los actos de control previo. 4. Efectos del principio de eficacia nacional; en particular, efectos sobre las competencias normativas autonómicas y peligro de la nivelación a la baja. 5. La correlativa distribución de las competencias de supervisión entre las autoridades de origen y de destino; el desarme de las autoridades de destino. 6. Juicio de constitucionalidad.

^(*) Grupo de Investigación de la Junta de Andalucía SEJ-196. Proyecto de Investigación del Estado DER-2012/3569.

RESUMEN: Se cuestiona la premisa de la que parte la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado, así como sus soluciones. En concreto, de su principios de necesidad y proporcionalidad se afirma que consagran una concepción extrema de las libertades económicas y unas restricciones no justificadas a las competencias autonómicas. En cuanto al principio de eficacia nacional, tras analizar su significado y consecuencias directas e indirectas, se ponen de manifiesto sus peligros y sus demoletores efectos para la efectividad de las competencias autonómicas. Todo hasta concluir que la Ley supone una mutación constitucional.

ABSTRAC: In this paper, both the premise and the solutions envisaged by the Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (Spanish Act on Market Unity). In concrete, its principles of necessity and proportionality are thought to consecrate an extreme conception of economic freedoms, as well as some unjustified restrictions to the autonomic competences. Regarding the principle of national efficacy, an analysis of its meaning and direct and indirect consequences is followed in this study by an assessment of its dangers and devastating effects for the effectiveness of the autonomic competences. This leads to the conclusion that the law implies a constitutional mutation.

PALABRAS CLAVE: Estado autonómico. Unidad de mercado. Proporcionalidad. Eficacia nacional y extraterritorialidad

KEY WORDS: Autonomous State. Unit of market. Proportionality. National efficiency and extraterritoriality

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

La Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) es una ley original, intrépida e ingeniosa. No se le pueden negar esas características. Distinto es si esas características son virtudes o defectos. También es una ley coherente en todas sus determinaciones y congruente con sus postulados y con su finalidad. Otra cosa es si esa finalidad es verdadera y predominantemente la de la garantizar la unidad del mercado nacional, como indica su denominación, si es ella la que le da coherencia o si tiene otros fines que la orientan al menos con el mismo vigor. De ello nos iremos ocupando al analizar concretamente sus dos pilares fundamentales: su consagración de un peculiar principio de necesidad y su proclamación de un drástico principio de eficacia nacional. Pero antes conviene exponer algunos aspectos generales.

1. La premisa justificadora de la Ley: la fragmentación del mercado español

Afirma la Exposición de Motivos de la LGUM que “pese a las medidas adoptadas, la fragmentación subsiste en el mercado español”. O sea, no ya que esté en peligro la unidad del mercado nacional, sino que se ha roto o, al menos, que no se ha logrado en la medida necesaria o apropiada. Y es eso lo que justifica y legitima esta Ley.

Es dura y osada esta afirmación sobre la fragmentación del mercado español que descalifica lo construido tras treinta y cinco años de Estado autonómico, con leyes estatales sobre los más diversos sectores y de jurisprudencia constitucional que, según ese juicio, no habrían evitado una situación claramente contraria a la querida por la propia Constitución.

Es, además, discutible. Hay quien la niega¹. Por lo menos es difícil de asumir o rebatir en términos absolutos. Depende de lo que se entienda por unidad de mercado y por fragmentación del mercado. Pero, por lo menos, cabe seriamente ponerla en cuestión y afirmar, por el contrario, que se había logrado un equilibrio razonable y casi pacífico entre la autonomía y la unidad de mercado. Incluso cabe apostillar que tras la Directiva de Servicios y sus transposiciones, a veces exageradas, al Derecho español la unidad de mercado se había reforzado. En suma, no es aventurado afirmar que antes de la LGUM ya había un mercado nacional en el que las libertades de circulación encontraban pocas o livianas dificultades y en el que, por los mecanismos del Derecho interno o por los del Derecho europeo, se podían superar las distorsiones que se detectaran con los instrumentos ordinarios y bien consolidados y aceptados.

Si se duda de esta premisa de la LGUM se resquebraja la justificación de la propia Ley. Incluso si no se descartan por completo algunas disfunciones en algunos sectores y ciertas dificultades para la plena unidad de mercado y para la efectividad completa de las libertades de circulación de operadores económicos, de mercancías y de servicios, cabría imputar a la LGUM desmesura o desproporción si se pensara que ha acogido soluciones más restrictivas de la autonomía de las realmente necesarias para solventar aquellas disfunciones y dificultades.

¹ Así, por ejemplo, S. MUÑOZ MACHADO, “Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado”, *REDA*, n.º 163 (2014), sobre todo pp. 11 y 16, que califica esa afirmación sobre la fragmentación del mercado de “políticamente interesada” y “exagerada”, lo que correlativamente le lleva a afirmar que la LGUM es de “dudosa necesidad y utilidad”.

Dejemos sólo apuntadas estas posibles objeciones basadas en las que, de entrada, suscita la premisa en la que se asienta la LGUM: la supuesta fragmentación del mercado español.

2. Inspiración en la Directiva de Servicios y originalidad

La LGUM tiene, no sólo su precedente, sino su musa y clara inspiración en la Directiva de Servicios, confesada en su misma Exposición de Motivos.

Desde luego, no es ni se muestra como una norma que pretenda continuar la transposición de tal Directiva.

Por lo pronto, desborda ampliamente el ámbito material de la Directiva de Servicios porque incluye a todas las “actividades económicas en condiciones de mercado” (art. 2); por tanto, también a las de elaboración y comercialización de productos². Ya no es sólo realización de la libre circulación de servicios sino también, como poco, de la de mercancías. Y con respecto a los servicios es de mayor amplitud: sólo quedan fuera las actividades que, en virtud del art. 128.2 CE, estén reservadas al sector público; si acaso cabe dudar de la sujeción de las actividades de servicio público no monopolizadas pues, pese a que respetan la iniciativa privada, no concurren con ella en condiciones de mercado; pero, en cualquier caso, las demás, incluso aunque puedan ser consideradas servicios de interés económico general si se ejercen en condiciones de mercado, quedan afectadas³.

² Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre”, *REDA*, n.º 163 (2014), pp. 125-126.

³ En cualquier caso, en lo estrictamente económico detiene su regulación y potencialidad nuestra Ley. Quiere decirse que no contribuye a la unidad de España o a la libre circulación de personas más allá de las actividades económicas y no afecta a todas las demás, por ejemplo, las de caza, que han sido muchas veces citadas para poner de manifiesto la necesidad de varios controles administrativos de diferentes Comunidades Autónomas para comprobar lo mismo y hacer lo mismo, aunque respecto a distintos territorios. Cuestión diversa es que las mismas ideas de la LGUM también se estén plasmando en esos otros ámbitos por otras leyes. Ejemplo revelador es el de la “licencia deportiva única” instaurada por el art. 23 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa, licencia que otorgarán las federaciones autonómicas pero que “producirá efectos en los ámbitos estatal y autonómico”. Explica el preámbulo de tal ley que “esta medida contribuirá decisivamente a la extensión del principio de unidad de mercado en el ámbito del deporte no profesional, ya que permitirá eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica del deporte”. Puede verse aquí otra aplicación del principio de eficacia nacional de los actos de entidades infraestatales similar a las que consagra la LGUM pero para un ámbito no afectado por ésta pues, aunque también aquí se hable de “unidad de mercado”, en la medida en que se refiere al deporte no profesional, no estamos ante una actividad económica y sobrepasa el ámbito de la LGUM.

Además, como iremos comprobando, sus soluciones son más radicales que las de la Directiva de Servicios, a veces más próximas, si acaso, a la propuesta inicial del Comisario Bolkestein que luego fue moderándose⁴.

Pero reconocidas todas esas importantes diferencias, es indudable su inspiración en la Directiva de Servicios donde encuentran precedente los términos que emplea, sus principios y parte de sus concreciones. Y sobre todo su táctica de garantizar la unidad de mercado y la libre circulación mediante la desregulación que se impone, al menos, a las Comunidades Autónomas y a los entes locales.

Con todo, la inspiración de la que hablamos es sólo eso y no está reñida con la originalidad de la LGUM que, con sutil y exquisita habilidad, cambia el significado y la función de los términos y principios de la Directiva de Servicios hasta construir algo distinto y novedoso. Alguna vez se ha dicho que no hay nada más original que nutrirse de los demás y que hasta el león está hecho de cordero asimilado. Pues siendo así, puede y debe reconocerse que la LGUM es verdaderamente original.

3. Unidad del mercado, desregulación y libertades económicas

Uniendo las ideas ya apuntadas, hasta podría sospecharse que la LGUM tiene por verdadero fin lo que presenta como un medio. Es decir, que más que preservar o potenciar la unidad del mercado nacional mediante la desregulación busca la desregulación misma. O que quiere la desregulación más allá de lo que la requiere la unidad de mercado. O, incluso, que más que la libre circulación persigue y consigue instaurar una concepción radical de las libertades económicas. Algo de esto indudablemente hay en la LGUM. Calibrarlo con exactitud exige analizar más concretamente su contenido. Pero digamos por ahora que la Exposición de Motivos da pistas en esa dirección. Ensalza los efectos negativos del “crecimiento de la regulación” (dificulta la competencia efectiva, impide aprovechar la economía de escala, desincentiva la inversión, reduce la productividad, el crecimiento y el empleo) y, con ese diagnóstico, lógico es que encuentre la medicina en la desregulación: “... esta Ley *aprovecha* para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas, que simplifique la regulación existente, elimine regulaciones innecesarias”.

⁴ Observa estas diferencias hasta afirmas que la “Ley estatal es mucho más liberalizadora” que la Directiva de Servicios, J. TORNOS MAS, “La Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado: una reforma discutible”, en <http://idepbarcelona.blogspot.com.es>.

rias...”. Y tanto lo “aprovecha” que se puede tener la impresión de que es eso lo que prioritariamente pretende. Pero si fuese cierto e incluso sin cuestionar su constitucionalidad, entonces habría que decir que la Ley no es para la garantía de la unidad de mercado sino para la garantía de las libertades económicas. Y si así se aceptara, tal vez se comprenda mejor el juicio descalificador de la Exposición de Motivos, o sea, que lo que en el fondo quiere imputar al mercado español no es tanto que esté fragmentado como que está excesivamente regulado y constriñe más de lo conveniente las libertades económicas.

4. La inseguridad y conflictividad generadas

Todo ello, además, con una Ley que, sin que esto suponga un juicio peyorativo, es compleja y de la que es difícil determinar con certeza cuáles serán todas sus consecuencias sobre cada una de las regulaciones y sectores económicos, más todavía de lo que fue y sigue siéndolo la misma Directiva de Servicios en la que se inspira y a la que supera en amplitud y radicalidad. Y con una Ley que ha generado resistencia y conflictividad allá donde las cosas parecían más calmadas y en un momento poco oportuno.

En concreto, se han interpuesto contra la LGUM cuatro recursos de inconstitucionalidad: Primero, el promovido por el Parlamento de Cataluña nº 1397-2014, contra los arts. 14.2 y, por conexión, 23.2; 16; 17; 18 y, por conexión, 5 y disposición final 2ª; 19; 20; 26.5; 27 en relación con la disposición final 1ª.3; disposición final 3ª.1 y por conexión 2 y disposición final 4ª. Segundo, el del Gobierno de Cataluña nº 1411-2014, contra los arts. 5; 6; 14.2; 16; 17; 18; 19; 20; 23; 26.5; 27; disposición adicional 10ª; y disposiciones finales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª. Tercero, el interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía nº 1454-2014 contra los arts. 6; 14.2; 17, último inciso del párrafo primero y letras a) a d); 18.2, letras b) a f); 19; 20; 21.2 y 3; 23.2; 26; 27; disposición adicional 10ª; y disposiciones finales 1ª, 2ª y 4ª. Y cuarto, el promovido por el Gobierno de Canarias nº 5437-2014, contra los arts. 6, 19 y 20. En conjunto, casi todo en lo que la LGUM tiene novedades relevantes está sometido al TC.

Por otra parte, de acuerdo con el art. 33 LOTC, se han realizado negociaciones en el seno de las correspondientes Comisiones Bilaterales de Cooperación entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma para resolver discrepancias sobre la LGUM. También esto revela la conflictividad que ha generado y, sobre todo, las dudas y la inseguridad que ha suscitado y suscita su contenido. En concreto, tales negociaciones se entablaron exitosamente con el País Vasco y con Galicia. En el caso del País Vasco se iniciaron sin señalar los preceptos objeto de discrepancia (BOE de 1 de abril de 2014), pero lográndose finalmente un

Acuerdo en la Comisión Bilateral (publicado en BOE de 12 de agosto) en el que “ambas partes consideran solventadas” las discrepancias “en razón a las siguientes consideraciones...”. En cuanto a Galicia las discrepancias se producían respecto de los arts. 3.1; 5; 6; 7; 16; 17; 18; 19; 20; 21.2; 26; 27.1 y 6; 28; disposiciones adicionales 4ª y 10ª; y disposiciones finales 1ª, 2ª, 3ª y 4ª (BOE de 4 de abril de 2014); y se llegó a un Acuerdo (BOE de 29 de octubre) sobre las discrepancias por el que “ambas partes las consideran solventadas de conformidad con los siguientes compromisos...”. También con Canarias se acudió a este cauce (BOE de 1 de abril de 2014) respecto a los arts. 6, 19 y 20, pero no se llegó a acuerdo y, como se ha visto, el Gobierno canario ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra esos mismos artículos.

Los Acuerdos con el País Vasco y con Galicia están plagados de expresiones como “ambas partes coinciden en interpretar que...”, tal precepto “se interpretará en el sentido de que...”, “se entenderá en el sentido de que...”. Pero su valor jurídico es reducido y, desde luego, no vinculan a terceros ni a los tribunales ordinarios ni al Constitucional, aunque quizás consigan orientar su interpretación.

En cualquier caso, sirven también estos Acuerdo para poner de relieve que no es nada fácil desentrañar el verdadero significado y alcance de la LGUM y su fuerza transformadora y que genera una inseguridad jurídica que afectará a los distintos poderes y a los ciudadanos y empresas, y que no es arriesgado augurar que dará lugar a una litigiosidad que no siempre se canalizará por los cauces *ad hoc* previstos por la misma LGUM. Inseguridad y litigiosidad, cabe añadir, en la que quizás las empresas vean más inconvenientes que en las livianas limitaciones a la libre circulación que supuestamente sufrían.

5. La Ley no atribuye nuevas competencias al Estado

La Ley no otorga nuevas competencias al Estado. En ese sentido puede decirse, como se ha dicho, que no recentraliza. Claro está que en la aprobación misma de la Ley hay ejercicio de competencias estatales (las invocadas en la disposición final 4ª de la LGUM) y un ejercicio de amplitud y alcance cuestionables. Pero en ella no se atribuye ninguna nueva competencia al Estado, ni normativa ni ejecutiva. Paralelamente puede decirse que no priva a las Comunidades Autónomas ni a los entes locales de ninguna de sus competencias. Aun reconociéndolo así, sí que se afecta a las competencias de los entes infraestatales. De dos formas: les impone nuevos límites de respeto a una ley estatal; y delimita entre sí las competencias de los distintos entes territoriales, sobre todo de las diversas Comunidades Autónomas entre sí. Y, como iremos viendo, todo ello hasta conformar un entramado que encorseta notablemente el ejercicio y la efectividad de las competencias autonómicas.

6. La Ley impone límites a las Administraciones y también al legislador, en especial, al legislador autonómico, como ley básica

Los mandatos y prohibiciones de la LGUM están dirigidos formalmente en la mayoría de los casos a “las autoridades competentes”. Esa expresión lleva a pensar sobre todo en autoridades administrativas. Por tanto, cabe creer que la LGUM supone restricciones a las distintas Administraciones públicas. Es más, muchos de sus preceptos sólo pueden tener como destinatarias a éstas y a sus autoridades y órganos. Inclinan en igual dirección los mecanismos instaurados por la Ley para su efectividad pues, al encaminarse finalmente hacia la jurisdicción contencioso-administrativa, hacen pensar que lo susceptible de impugnación y lo que es aquí objeto de disciplina son sólo las actividades administrativas. Lo anterior hay desde luego que completarlo respecto a los Colegios Profesionales y toda la organización colegial, y, por otra parte, respecto a los organismos privados de normalización y de acreditación que, en su caso, también podrían quedar vinculados por la LGUM.

Pero hay más que eso y es lo que importa realzar: hay también indudablemente mandatos y prohibiciones a las leyes, a los legisladores. Se deduce de que sus restricciones a las “disposiciones de carácter general” o simplemente a las “normas” (arts. 3.1, 9.2, 15, etc) se consagran sin calificar nunca a éstas como administrativas o de rango inferior a la ley. Se deduce asimismo de que en que en algún caso se habla expresamente de leyes (así, art. 14.3 y 6). Se confirma al comprobar que se dirige reiteradamente a cualquier autoridad, no sólo a las administrativas. Es más, cuando define en su anexo “autoridad competente”, se refiere al final “en particular” a las administrativas y colegiales, pero tras partir de un concepto mucho más amplio en el que entra cualquiera que “lleve a cabo la regulación, ordenación ... de las actividades económicas o cuya actuación afecte al acceso a una actividad económica o a su ejercicio”, y ello incluye de modo inequívoco a los distintos legisladores. Pero sobre todo se deduce de su mismo propósito y contenido: si se trata de asegurar la unidad del mercado nacional ello hay que garantizarlo por igual frente a las actuaciones administrativas y frente a las normas con rango de ley. Desde ese punto de vista, igual que sucede con la unidad del mercado europeo, es irrelevante qué poder público ice el obstáculo. Y todo el propósito de la Ley quedaría arruinado si no fuese así y si bastara a una Comunidad Autónoma aprobar una norma con rango de ley para quedar al margen de los principios de necesidad, de proporcionalidad y de eficacia nacional tal y como son configurados en la LGUM y para, con sólo eso, no encontrar más condicionantes que los derivados directamente de la Constitución. En suma, pues, las restricciones de la LGUM son restricciones a todos los poderes públicos, incluidos los legisladores.

Sucede, sin embargo, que, a la postre, los que especialmente sufren tales restricciones son los legisladores autonómicos. Demostrémoslo.

Por lo pronto, es claro que las normas internacionales y sobre todo las de la Unión Europea quedan por completo al margen. Además de que no puede ser de otra forma, la misma LGUM lo reconoce en algún caso [arts. 16, 17.1.d)].

Por otra parte, lo pretenda o no la LGUM y aunque se exprese como si obligara a todas las autoridades nacionales, tampoco el legislador estatal queda sujeto a las restricciones regulatorias que esta Ley impone. Si acaso, algunos de sus mecanismos, como el de la evaluación periódica de la normativa (art. 15), pueden afectarle. Pero las leyes del Estado, dentro de sus competencias, podrán seguir imponiendo límites a las libertades económicas sin encontrar freno efectivo en la LGUM; lo tendrán, eso sí, en la Constitución, en particular, en su art. 139 CE, en el Derecho de la Unión Europea y en la unidad de mercado tal y como está consagrada en aquélla y en éste, pero no en las concreciones y adiciones de la LGUM. Los esfuerzos doctrinales por imponer que las leyes básicas hayan de ser respetadas por el propio legislador estatal⁵ no han encontrado el respaldo del TC⁶ y realmente son difíciles de construir y articular. Sobre todo no quedarían vinculadas las otras leyes básicas. Así que, en suma, las leyes estatales podrán seguir estableciendo límites materiales y formales a las actividades económicas (p. ej., autorizaciones) que no se acomoden a las previsiones de la LGUM.

Por el contrario, el carácter íntegramente básico de esta Ley (disposición final 4^a), hace que las leyes autonómicas sí que queden estricta y plenamente constreñidas por todas y cada una de sus determinaciones.

Naturalmente, lo mismo y con más razón puede decirse de los entes locales y, en especial de sus ordenanzas. Sin embargo, la relevancia que a este respecto se confiera a la LGUM depende en realidad de lo que se considere que es la situación de partida de los entes locales, o sea, la que tenían antes de la LGUM o la que tendrían aun-que ésta no se hubiera aprobado o se derogase o anulase íntegramente. Si se parte de

⁵ Vid. J. M. BAÑO LEÓN, “La vinculación del Estado a las normas básicas de contratación: la prohibición de derogación singular de las bases”, en R. GÓMEZ-FERRER MORANT (Dir.), *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2^a ed., 2004, pp. 1753 y ss.; y G. FERNÁNDEZ FARRERES, *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005, pp. 312 a 315.

Además, han defendido que las bases vinculan al propio Estado, F. LÓPEZ MENUDO, “Títulos hábiles para la utilización de los bienes y los derechos demaniales. Tipología y régimen”, en C. HORGUÉ BAENA, *Régimen patrimonial de las Administraciones públicas*, Iustel, Madrid, 2007, pp. 200-201; y M. LÓPEZ BENÍTEZ, “Las normas básicas y las competencias estatales del artículo 149.1.18 de la Constitución”, en *Régimen jurídico básico de las Administraciones públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Iustel, Madrid, 2015, p. 114.

⁶ Es particularmente significativa la STC 240/2006, de 20 de julio que no parece admitir que las leyes básicas -en el caso, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local- sean canon de constitucionalidad de las leyes estatales.

un concepto radical de autonomía local y de un poder de ordenanza extenso que pueda establecer límites a las actividades privadas -incluidas las de ejercicio de las libertades económicas- con pocos frenos, incluso en materias reservadas a la ley, entonces habrá que entender que la LGUM supone una notable restricción. Sostengo, por el contrario, que, aunque la autonomía local matiza el principio de vinculación positiva a la ley y que sus ordenanzas no tienen una posición ordinal asimilable a los reglamentos ejecutivos, no pueden, incluso al margen de la LGUM, introducir límites a la libertad de empresa y de profesión nada más que con específico fundamento legal, salvo, si acaso, por razones de orden público⁷. No es cuestión de entrar aquí en ese debate. Digamos sólo que si se acepta esta última tesis la repercusión de la LGUM sobre los entes locales es menor y, en cualquier caso, más fácil de acomodar a la Constitución. Tendríamos, en suma, que a quienes realmente constriñe la LGUM es a los legisladores autonómicos; si acaso, también a los legisladores autonómicos cuando atribuyan potestades y competencias a los entes locales para ordenar y limitar las actividades económicas privadas.

7. La Ley limita la sujeción a controles administrativos previos pero también la imposición de condiciones materiales

Al igual que la Directiva de Servicios y las normas españolas que dictadas con su ocasión o pretexto, la LGUM restringe la posibilidad de someter las actividades privadas a controles administrativos previos, o sea, a autorizaciones y similares. Ahora más intensamente, además de que también hay algunas restricciones a la posibilidad de exigir comunicaciones y declaraciones responsables, como se verá. Pero ello, en principio, nada tiene que ver con la posibilidad de imponer restricciones materiales a esas actividades privadas: se permitiría, por ejemplo, imponer deberes, prohibiciones y limitaciones de todo género a la actividad de campamentos o de agencias de viaje, aunque no se pudiera controlar previamente la observancia de todo eso mediante una autorización o similar. Si esto fuese todo, cabría pensar que no hay merma sustancial para la configuración por los poderes públicos de las libertades económicas en función de lo que entiendan conveniente para los intereses generales que detecten y quieran preservar: para la defensa de cualquiera de ellos cabría imponer las restricciones a las actividades privadas que los poderes públicos juzguen oportunas con la sola condición de no controlarlas mediante autorizaciones. Sólo obligaría, por tanto, a un cambio de estrategia en el control administrativo que perdería el arma de la autorización. Pero ello ni siquiera habría de entrañar una “desadministra-

⁷ Vid. M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, “Artículo 84”, en M. REBOLLO PUIG (Dir.) y M. IZQUIERDO CARRASCO (Coord.), *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, II, pp. 2189 a 2196.

tivización” pues la inexistencia de una autorización no niega la posible existencia de todo tipo de restricciones materiales ni de otras potestades administrativas para su control y para reaccionar ante su transgresión, como luego razonaremos.

Pero, en realidad, la unidad de mercado -o simplemente la libertad de empresa- siempre ha supuesto algo más, siempre ha significado restricciones a los poderes públicos para imponer prohibiciones y limitaciones materiales a las actividades privadas concernidas. Es más, eso era lo esencial, y las limitaciones a la sujeción a autorizaciones eran más bien una consecuencia o complemento adicional. En la misma Directiva de Servicios y en las normas españolas de trasposición esa otra vertiente esencial de la unidad de mercado también ocupaba un papel central pese a que en España se enfatizó sobre todo su repercusión sobre las autorizaciones. Ahora, con la LGUM, esta otra vertiente se potencia notablemente. La libertad que se proclama no es sólo ni fundamentalmente libertad frente a autorizaciones y controles administrativos previos; los límites a las actividades privadas que se proscriben o reducen no son los meramente formales o burocráticos, sino también los materiales⁸. Y es éste, además, el aspecto más importante, el capital, el de más calado, el que restringe más sustancial y severamente las competencias de los distintos poderes públicos y el que, quizás, debilita más sus posibilidades de tutelar aquéllos que consideren intereses generales.

8. La LGUM, las autorizaciones y las alternativas ante su impuesto repliegue

Como acabamos de decir, en la LGUM, al igual que en toda la normativa que arranca de la Directiva de Servicios, se restringe notablemente la posibilidad de someter las actividades privadas a la obtención de autorizaciones. Pero conviene completar ese aspecto señalando que, además, también se afecta al régimen de las autorizaciones que puedan subsistir: se potencia su carácter reglado, se trata de reducir las cargas formales que entraña, se acentúa su eficacia temporal indefinida, se refuerza el silencio positivo, se reduce la posibilidad de limitar su número... A este respecto la LGUM sólo da algunos nuevos pasos. El más destacable y acertado es el de proclamar más claramente que sólo por norma con rango de ley puede sujetarse una actividad económica a este medio de control administrativo previo. Por otra parte, su

⁸ Lo destaca certeramente M. RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, “El impacto de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado sobre la ordenación del comercio interior”, en M. J. ALONSO MAS (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 543-544.

consagración del “principio de simplificación de cargas” (art. 7) podrá servir para aligerar la documentación exigida al solicitante y los trámites del procedimiento autorizatorio.

Pero, al margen de ello, lo que luce más destacadamente en la LGUM es una nueva restricción a las posibilidades de imponer autorizaciones. Sus dos grandes principios, que ahora analizaremos, conducen a ello inexorablemente. Sin cuestionar las ventajas que ello entraña, ofrece un panorama diferente con nuevos problemas que el legislador español debería abordar sin que hasta ahora lo haya hecho suficiente y satisfactoriamente. Esto es especialmente necesario si se tiene en cuenta que muchos sectores de nuestro ordenamiento eran, si se me permite la expresión, “autorocéntricos” de modo que depositaban en la autorización mucho más peso que el de ser un medio de vigilancia previa. Así, la desaparición de autorizaciones deja vacíos que hay que colmar para que lo que es sólo la reducción de una técnica de control previo no suponga un daño para los intereses generales en juego ni para la seguridad jurídica ni deje inerte a la Administración para su defensa ni a los terceros eventuales perjudicados por actividades privadas ilegales⁹.

La LGUM, aunque profundiza decididamente en esa erosión de las autorizaciones, poco aporta en la construcción de alternativas. Apenas sus preceptos sobre colaboración entre las distintas Administraciones (arts. 22 a 25) que, aunque valiosos en sí mismos, son por completo insuficientes para llenar el vacío que deja la desaparición de autorizaciones. Y tal vacío tampoco lo cubren, desde luego, las comunicaciones y las declaraciones responsables porque ninguno de esos actos del administrado inicia un procedimiento ni obliga a inspeccionar ni origina necesariamente una resolución administrativa ni, por ende, silencio administrativo; tampoco ofrecen un título habilitante que dé seguridad al titular de la actividad ni dan cabida a la intervención de terceros... Cosa distinta es que, dada la relevancia que están adquiriendo las comunicaciones y las declaraciones responsables, sí que merezcan una regulación general más completa y atinada que la que del art. 71 bis LRJAP introducida en 2009. No era misión de la LGUM afrontar esa regulación de las alternativas a las autorizaciones ni ésta habría encontrado aquí su lugar adecuado. Pero sí es seguro que

⁹ Vid. J. M. BAÑO LEÓN, “Declaración responsable y derechos de terceros. El lado oscuro de la llamada *Better regulation*”, trabajo para el libro homenaje al Prof. Coscolluela Montaner y publicado también en *REDA* n.º 167 (2014), pp. 23 a 44; y M. REBOLLO PUIG, “El repliegue de las autorizaciones y la articulación de alternativas. En especial, la tutela de los terceros perjudicados por actividades privadas ilegales”, en J. E. SORIANO GARCÍA (Dir.) y M. ESTEPA MONTERO (Coord.), *Por el Derecho y la libertad. Libro homenaje al Profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*, Iustel, 2014, II, pp. 1991 a 2017.

la LGUM hace aun más perentoria esa tarea para que la desaparición de tantas autorizaciones no merme la capacidad de control y de reacción frente a las actividades privadas ilegales. La nueva ley de Procedimiento Administrativo que ahora se tramite es la oportunidad perfecta para abordar seriamente esa tarea.

II. LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LAS RESTRICCIONES A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

1. El nuevo significado del principio de necesidad: la transformación de las razones imperiosas de interés general y la configuración de la libertad de empresa

El art. 5 LGUM contiene un precepto clave sobre el que tal vez no se haya reparado suficientemente. Comporta el límite más general y riguroso a los poderes públicos infraestatales de cuantos contiene esta Ley y, en realidad, una configuración radical de las libertades económicas (sobre todo la libertad de empresa pero también la de profesión y oficio). La libertad de empresa consiente, conforme al art. 38 CE, limitaciones basadas en muy diversas razones obedientes a diferentes intereses generales seleccionados y valorados con gran margen de apreciación por el legislador. Ese precepto se refiere en concreto a la “defensa de la productividad”, a las “exigencias de la economía general” y a la planificación. En suma, admite restricciones basadas en cualquier valor constitucional, incluidos estos de carácter marcadamente económico. Lo mismo puede decirse de la libertad de profesión y oficio y, desde luego, de la propiedad pues la función social que la delimita (art. 33 CE) queda muy abierta a las valoraciones que las leyes hagan de los más distintos intereses generales.

Sin embargo, el art. 5.1 LGUM consagra como “principio de necesidad” que las leyes sólo podrán imponer límites a la libertad de empresa y de profesión por determinadas razones tasadas y por ninguna otra. Son las “razones imperiosas de interés general” enumeradas exhaustivamente en el 3.11 de la Ley 17/2009 o “ley paraguas”. O sea, que ese principio de necesidad no significa sin más que esas limitaciones hayan de ser necesarias para la defensa de cualquier interés general o para los que tengan respaldo constitucional, sino necesarias precisamente para la protección de unos cuantos intereses elegidos por el mismo legislador estatal; cualquier otro interés general queda proscrito como posible justificación de límites a las libertades económicas, como posible finalidad de las restricciones a esas libertades; y ello con independencia de que supongan o no trabas para la libre circulación o unidad de mercado.

Eso es lo que el art. 5.1 LGUM establece, aunque lo haga de forma alambicada y más oscura. Es así porque, aunque formalmente se exprese como una mandato de

motivación (“Las autoridades ... motivarán...”), realmente contiene una prohibición de imponer límites por otros motivos; porque aunque se dirige a las “autoridades” afecta fundamentalmente al legislador que es quien puede establecer límites a las libertades económicas o habilitar a la Administración para imponerlos; porque entre los límites sometidos a tal necesidad no están sólo los relativos al acceso a la actividad ni sólo los formales (autorizaciones y similares) sino también los que afecten al ejercicio de la actividad y los que supongan cualquier límite material. Es más, si se refiriese sólo a la necesidad de autorizaciones, el art. 5.1 sobraría y estaría contradicho por el resto de la Ley que, en realidad, sólo permite la sujeción a autorizaciones por motivos aun más reducidos, no por todas las razones imperiosas de interés general, como se expone después.

La lista de las razones imperiosas de interés general es relativamente amplia. La define así el art. 3.11 de la Ley 17/2009, al que se remite el art. 5 LGUM: <<“Razón imperiosa de interés general”: razón definida e interpretada (por) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural>>. Pero, aunque amplia, también es mucho lo que queda fuera de ella. Entre otras cosas, quedan fuera las razones expresamente admitidas por el art. 38 CE para limitar la libertad de empresa, o sea, la “defensa de la productividad” y las “exigencias de la economía general” y la planificación. Fuera quedan también razones ínsitas en los arts. 128 y 131 CE. Y otras muchas más concretas que quizá pudieran entenderse comprendidas en ellas o en otros preceptos constitucionales, desde la protección de los pequeños empresarios o de la artesanía o de las cooperativas, o la integración de los discapacitados o de personas en riesgo de exclusión social, etc. Incluso la protección de la infancia y adolescencia o la lucha contra la ludopatía quedan a expensas de cómo se interprete el orden público o la salud pública.

Con todo esto se han establecido unas restricciones a los poderes públicos que de ningún modo encuentran justificación en la Constitución ni en sus garantías de la unidad de mercado. También estas garantías incluyen, según el TC, un principio de necesidad o, para ser más exactos, un principio de proporcionalidad que, entre otras cosas, exige que las medidas sean necesarias para el logro de la finalidad perseguida. Pero las finalidades que lícitamente podían perseguirse no estaban tasadas. Menos todavía cabía identificarlas con las que el Tribunal de Luxemburgo había considerado a sus efectos razones imperiosas de interés general.

Pero es que tampoco rige nada de esto en la Unión Europea que no impone a las autoridades nacionales semejantes restricciones a su regulación. Ni siquiera con la Directiva de Servicios llegó a tanto. La solución de la LGUM se sirve de algunos términos e ideas del Derecho europeo pero las transforma. No sólo ni fundamentalmente porque restrinja las razones imperiosas de interés general sino porque les atribuye una función que no tienen allí.

Por lo que se refiere al cambio del concepto de razón imperiosa de interés general baste decir que tales razones no están cerradas en el Derecho de la Unión, que pueden ser todas las que, como su nombre indica, sean realmente imperiosas para un interés general que se juzgue digno de protección y de suficiente valor como para permitir un obstáculo a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios. Los Estados miembros son los primeros llamados a valorar esas circunstancias y, por tanto, a decidir si justifican límites a las actividades económicas y, en su caso, obstáculos a la libre circulación. Ocurre sólo que esas decisiones de las autoridades nacionales están sometidas al control del Tribunal de Justicia que decidirá caso por caso si el interés general invocado y efectivamente perseguido por el Estado miembro es, por así decirlo, de suficiente peso o importancia para justificar el obstáculo introducido a la libertad de establecimiento y de servicios. El Tribunal de Justicia nunca ha cerrado la puerta a nuevas razones imperiosas, si bien se guarda la llave. La Directiva de Servicios, aunque respetaba ese planteamiento, enumeró las principales razones imperiosas de interés general ya admitidas por la jurisprudencia comunitaria, pero lo hacía como una mera enunciación no agotadora y definitiva sino abierta y que, por tanto, admitía que hubiera otras que invocaran los Estados miembros y obtuvieran el plácet del Tribunal de Justicia. Al trasponerse en España, la ley paraguas en su transcrito art. 3.11, convirtió en una lista cerrada y exhaustiva lo que no lo es y ofreció como una foto fija y definitiva lo que de ninguna forma lo es para la Unión. Con ello ya conseguía una restricción a los poderes nacionales que no impone el Derecho europeo.

Pero lo más trascendental es que en el Derecho español, con la LGUM, se atribuye a las razones imperiosas de interés general una función mucho más relevante que la que le confiere el Derecho europeo incluso tras la Directiva de Servicios. Allí, por lo pronto, sólo son las que se pueden invocar para justificar obstáculos a la libertad de establecimiento y de servicios; si acaso, también a la libre circulación de capitales. Pero si lo que está en juego es la libre circulación de mercancías se utiliza otra expresión, la de “exigencias imperativas”, que, aunque similar, no es idéntica y que el Tribunal de Justicia no intercambia. Con la LGUM, sobre todo con su art. 5.1, las razones imperiosas de interés general sustituyen a las “exigencias imperativas”. Pero hay algo más; y algo más importante. En el Derecho de la Unión tanto las “razones imperiosas de interés general” como las “razones imperativas” son las que, partiendo de que los Estados miembros son competentes para imponer cualesquiera límites a las libertades económicas indistintamente aplicables a nacionales y extranjeros co-

munitarios, pueden justificar que de hecho dificulten más la actividad de estos o la hagan menos atractiva o menos rentable que la de aquellos. Si no se producen esas dificultades, ningún inconveniente se pone a que los Estados miembros limiten las libertades económicas por cualquier fin. Incluso todavía hay que añadir que cuando sí entrañan esas diferencias que de hecho colocan al extranjero comunitario en peor situación para competir, tampoco por ello serán ilícitas sino sólo no oponibles a éste. Y ello, con alguna matización, sigue siendo así tras la Directiva de Servicios. Ciertamente que ésta ya aumentó algo las funciones de las razones imperiosas de interés general (simplificando algo, las convirtió en las únicas que justificaban autorizaciones y las reglas de la llamada “lista gris”), pero no fue más lejos. Por el contrario, el art. 5.1 LGUM, no sólo superando a la Directiva de Servicios sino a todas las normas españolas anteriores que más o menos acrobáticamente se fundamentaban en ella, convierte a las razones imperiosas de interés generales en las únicas que pueden justificar límites a las libertades económicas, aunque sean límites aplicables indistintamente a todos y aunque no comporten de derecho ni de hecho ninguna dificultad superior para los operadores foráneos.

Lo anterior demuestra que el llamado “principio de necesidad” del art. 5.1 LGUM lo que realmente intenta va más allá de la preservación de la unidad de mercado. Se desenvuelve y juega al margen de ella, con total independencia de lo que se supone es la finalidad de esta Ley. Pone límites, no sólo ni principal o directamente a los obstáculos a las libertades de circulación, sino a cualquier restricción a las libertades económicas. Es mucho más que un medio para asegurar la libre circulación de servicios y productos. Lo que realmente intenta es consagrar una configuración radical de la libertad de empresa que, con independencia de cualquier peligro para la unidad del mercado nacional y las libertades de circulación, restringe drásticamente las posibilidades del legislador para limitar su ejercicio¹⁰. Se evidencia aquí y alcanza su máxima potencia el propósito desregulador que luce en la Exposición de Motivos de la LGUM y que ya antes recordábamos. Más aún, su art. 5.1 es directa y preponderantemente desregulador mucho más allá de lo que reclama la unidad de mercado.

¹⁰ Es esta idea la que defiendo más detenidamente en “La libertad de empresa tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado”, *REDA*, nº 163 (2014), pp. 23 a 33, y en la que coincido por completo con G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación...”, publicado en la misma nº 163 de la *REDA*, y que en p. 124 afirma que en la LGUM “las consecuencias vinculadas a este principio de necesidad y proporcionalidad trascienden del objetivo de garantizar la unidad de mercado”; y que “resulta inapropiada, además de innecesaria, la apelación a la garantía de la unidad de mercado para tratar de justificar la opción política, de mercado signo liberalizador, por la que se ha decantado la LGUM”. Porque “lo que se viene a reforzar es la libre iniciativa económica o, si se quiere, la libertad de empresa, pero no, al menos en estrictos términos, la unidad de mercado”.

Cuestión distinta es que, por los motivos que antes explicamos, este intento no puede alcanzar del todo sus objetivos porque esa concepción extrema de las libertades económicas que consagra de poco valdrá frente a las normas internacionales y sobre todo europeas y ni siquiera frente a las leyes estatales, que podrán seguir imponiendo límites a las libertades económicas por cualesquiera fines aunque no entren dentro de las razones imperiosas de interés general. Al cabo, sólo hay un recorte de las posibilidades de los legisladores autonómicos y, si acaso, con las dudas antes apuntadas, de los entes locales. Con esta salvedad, el art.5.1 LGUM es sólo fundamentalmente una garantía de la libertad de empresa y de profesión y oficio frente a las leyes de las Comunidades Autónomas que, aunque no ven reducidas sus competencias en favor del Estado, sí que las ven encorsetadas por un nuevo límite material: no restringir las libertades económicas nada más que por ciertas razones elegidas por el Estado.

Así las cosas, no es fácil justificar la adecuación de este art. 5.1 a la Constitución, máxime respecto a materias de la exclusiva competencia autonómica como agricultura, vivienda, comercio interior, turismo ... Si son exclusivas de las Comunidades Autónomas, ¿cómo justificar que sea el Estado quien decida las finalidades que puedan justificar cualquier límite a las libertades económicas en esos sectores? Ciertamente que las competencias transversales del Estado como las invocadas por la propia LGUM (arts. 149.1.1ª y 13ª) le permiten entrar incluso en las materias exclusivas, pero ello a condición de siquiera invocar una conveniencia de establecer un mínimo común uniforme que sólo es imaginable para cada sector y para cada regulación concreta, no para todos y para meramente impedir la regulación autonómica.

No es impertinente aclarar por último que lo que la LGUM, aunque ya con algún precedente reciente a partir de la Directiva de Servicios, presenta como principio de necesidad no es a lo que tradicionalmente se ha llamado así. La necesidad de que antes se hablaba era una parte del principio de proporcionalidad y sólo significaba que la medida adoptada, pese a ser restrictiva de alguna libertad o de la unidad de mercado, debía ser la menos limitativa de las adecuadas para conseguir la finalidad perseguida. Ahora lo veremos. Lo que en este momento importa subrayar es que la necesidad no comportaba ninguna delimitación de las finalidades lícitamente perseguibles sino que, partiendo de una finalidad lícita cualquiera, imponía que se tomara la menos limitativa, la más suave. Ahora, por el contrario, con el nombre de principio de necesidad se ha introducido algo por completo distinto: un acotamiento de las finalidades que puede perseguir incluso el legislador para limitar la libertad económica.

Así que, hablando de principio de necesidad y de razones imperiosas de interés general, todo suena parecido a lo que había antes, pero con las mismas palabras se ha construido un sistema por completo diferente.

2. La proyección del principio de necesidad sobre los controles administrativos previos

Ni siquiera las razones imperiosas de interés general incluidas en la lista tasada y reinventada por el legislador español son suficientes para cualquier restricción. En concreto, no lo son para imponer el sometimiento a autorización. A este respecto, las razones justificativas son menos. Lo establece el art. 17.1 LGUM que no habla de razones imperiosas de interés general.

Admite siempre las autorizaciones cuando el número de operadores sea limitado y ello es posible “por la escasez de recursos naturales, la utilización del dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas” [art. 17.1.c)].

Para el resto de los casos, distingue según se trate del puro acceso a la actividad económica o de la instalación e infraestructura física correspondiente. La autorización de la pura actividad económica sólo se podrá exigir “por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad”. La autorización para la instalación o infraestructura física necesaria para la actividad económica sólo se podrá exigir “cuando sean susceptibles de causar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad y la salud y el patrimonio histórico-artístico”. Como es fácil observar, desparecen como causas justificativas de las autorizaciones muchas de las razones imperiosas de interés general: la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la propiedad intelectual e industrial, los objetivos de la política social y cultural... Todo esto puede justificar otras restricciones a las libertades económicas, pero no su sometimiento a autorización.

Esto no lo imponía el Derecho europeo ni siquiera tras la Directiva de Servicios¹¹. Y tampoco lo impuso la Ley 17/2009 o “ley paraguas”. De hecho, la LGUM modi-

¹¹ No debe confundir el hecho de que la corta lista de razones del art. 17.1.a) LGUM sí que coincide con la del art. 16.1.b) de la Directiva de Servicios: orden público, seguridad pública, salud pública y medio ambiente. Este precepto se refiere a los casos de prestación de servicios sin establecimiento en un Estado miembro a quien ya está establecido y presta servicios en otro; o sea, dentro de la genérica libertad de circulación de servicios, se refiere sólo a la libre prestación de servicios (arts. 56 a 72 TFUE) y no a la libertad de establecimiento (arts. 49 a 55 TFUE). Por el contrario, en el art. 17.1.a) LGUM estas pocas razones son las únicas que justifican autorizaciones en general, incluyendo ya no sólo al prestador de servicios implantado en una Comunidad que pretenda prestar-

fica a ésta para adecuarla a su regulación. El cambio es revelador. Antes el art. 5.b) de esta Ley decía que se podía someter una actividad de servicios a autorización cuando hubiera “necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por una razón imperiosa de interés general”. Ahora, tras su modificación por la LGUM, dice: “Necesidad: que el régimen de autorización esté justificado por razones de orden público, seguridad pública, salud pública, protección del medio ambiente, o cuando la escasez de recursos naturales o la existencia de inequívocos impedimentos técnicos limiten el número de operadores económicos del mercado”. O sea, menos razones que antes de la aprobación de la LGUM; no todas las imperiosas de interés general, como admitía la “ley paraguas”, sino sólo algunas¹².

Piénsese, por ejemplo, en los servicios de residencias para la tercera edad. Hasta la LGUM cabría que una Comunidad Autónoma los sometiera a autorización para, entre otras cosas, proteger “los derechos ... de los destinatarios del servicio ... y los objetivos de la política social”. Ahora eso mismo podrá justificar que las Comunidades Autónomas introduzcan en su normativa restricciones materiales a esas mismas residencias (cabrá imponer determinadas condiciones específicas a los edificios, ciertas instalaciones complementarias, requisitos mínimos de personal y de su cualificación, etc.) en tanto que ello quede amparado por razones imperiosas de interés general y sea proporcionado. Pero no podrá la normativa autonómica imponer un control previo del cumplimiento de todas esas condiciones mediante autorización¹³. Las que sí se permiten son fundamentalmente las autorizaciones urbanísticas, ambientales y muy poco más.

los en otra y ni siquiera sólo cuando quiera abrir establecimiento en otra, sino también, al margen de toda situación interautonómica, a quien por primera vez quiera prestar el servicio. Así que su equivalente en la Directiva de Servicios no es ese art. 16.1.b) sino el 9.1.b) en el que las autorizaciones se consideran justificadas por cualquier razón imperiosa de interés general. Si acaso podrá decirse que la LGUM juega hábilmente con expresiones y preceptos de la Directiva para construir otra cosa diferente.

¹² Esta restricción fue criticada en el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de LGUM (de 24 de junio de 2013, Ref. 631/2013), incluso sin entrar a valorar su afectación al sistema de distribución de competencias. Afirmó que las razones recogidas en el art. 17.1 “son insuficientes, debiendo expresamente remitir a las más amplias que señala el art. 5 (<<alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009>>)”.

¹³ Vid. A. EZQUERRA HUERVA, “Los servicios sociales a la luz de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado”, en M. J. ALONSO MAS (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, p. 820. Ello salvo que se acoja un concepto amplísimo de las pocas razones que según la LGUM justifican las autorizaciones. Es esto lo que parece estar intentándose sobre todo sirviéndose de un concepto desbocado de orden público, como veremos después en el apartado 5 de este mismo epígrafe II.

Pero no sólo se va estrechando el cerco a las autorizaciones sino que la LGUM da un paso más y somete también a condiciones de necesidad, aunque más relajadas, el establecimiento de declaraciones responsables y de comunicaciones. A estos efectos, se rescata el concepto de razón imperiosa de interés general.

En concreto, el sometimiento a la condición de una declaración responsable es posible siempre que la actividad o instalación deba cumplir “requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean proporcionados”. Las razones imperiosas de interés general, que antes podían justificar autorizaciones, son las que ahora pueden justificar declaraciones responsables. Aunque, para ser exactos, no se exige una razón imperiosa adicional para la declaración responsable sino que basta que exista un requisito material justificado por tales razones para que lo esté también esta declaración. Volviendo a nuestro ejemplo, sí que podría exigirse una declaración responsable sobre el cumplimiento de todos los requisitos impuestos a las residencias de la tercera edad.

Las comunicaciones, a las que no se califica de previas (pueden ser previas, simultáneas o posteriores), también quedan sometidas al principio de necesidad. Sólo caben, otra vez, “por alguna razón imperiosa de interés general”. Pero a su vez se añade que lo que tales razones han de reclamar para imponerlas es que “las autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado”. No se tratará, parece, de un mero interés informativo o estadístico sino más bien de tener los datos mínimos e imprescindibles para poder ejercer el control y la inspección *a posteriori*¹⁴.

Más allá de los detalles y de las dudas que estos preceptos suscitan, lo importante es retener que el principio de necesidad extiende ahora su radio de influencia in-

¹⁴ En ese sentido, J. J. PERNAS GARCÍA, “El principio de necesidad y de proporcionalidad en la Ley de Garantía de la unidad de Mercado”, en M. J. ALONSO MAS (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, Le Ley, Madrid, 2014, p. 461.

Lo explicado concuerda con lo plasmado en los Acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación de la Administración del Estado con las del País Vasco y Galicia. En ambos casos se dice: “El apartado 1 del art. 17 de la LGUM se interpretará en el sentido de que el mismo sólo rige para la exigencia de autorizaciones, de tal suerte que las razones imperiosas de interés general contenidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, justificarán las exigencias de presentación de declaraciones responsables o de comunicaciones previas, conforme prescriben los apartados 2 a 4 del referido art. 17 de la LGUM”. Tal vez, esto se desprenda tan claramente de la LGUM que pueda considerarse superflua esta interpretación en la que lo único novedoso es que habla precisamente de “comunicaciones previas”, cuando el art. 17.3 habla genéricamente de “comunicación”, incluyendo, por tanto, a las comunicaciones simultáneas y posteriores.

cluso sobre estas más modestas cargas formales que tras la Directiva de Servicios se presentaron como la alternativa suave a las autorizaciones y que, por tanto, también a este respecto se reducen las posibilidades de las leyes a las razones imperiosas determinadas por el legislador estatal.

Al igual que dijimos respecto al art. 5.1 LGUM, procede añadir aquí que todas las limitaciones del art. 17 LGUM a la imposición de autorizaciones, declaraciones y comunicaciones afectan especialmente a los legisladores autonómicos: claro está que un tratado internacional o cualquier normas de la Unión Europea puede prever autorizaciones sin tener que motivarlas en alguna de las razones seleccionadas por la LGUM; asimismo, el Estado podrá aprobar leyes que sometan actividades privadas a la obtención de una autorización sin que concurra algún de las razones del art. 17.1 LGUM o imponer declaraciones responsables o comunicaciones previas sin probar la justificación en alguna razón imperiosa de interés general. En sentido contrario, los entes locales no pueden someter *ex novo* una actividad a autorización ni siquiera aunque se trate de proteger proporcionadamente la más excelsa de esas razones imperiosas puesto que ello queda reservado a la ley¹⁵. Así que, insisto, son las leyes autonómicas las que sobre todo sufren las consecuencias del art. 17 LGUM, destacadamente las de su apartado 1. Y, concluido esto, vuelve a surgir la pregunta de antes ¿cabe que el Estado determine por su cuenta y con el carácter abstracto con que aquí se hace las razones por las que las Comunidades pueden imponer autorizaciones incluso en materias de exclusiva competencia autonómica? Diré prudentemente que, como mínimo, arduo resultará justificar una respuesta afirmativa que sólo con piruetas arriesgadas podría encontrar sustento en el art. 149.1.1ª y 13ª CE. Y añadiré únicamente que una respuesta negativa ofrecen no sólo la doctrina¹⁶ y varios conse-

¹⁵ Por ello, dicho sea de paso, es de acierto más que discutible, o por lo menos induce a equívoco, el actual art. 84 bis de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que hace pensar que las entidades locales pueden decidir someter una actividad a autorización: si está regulando la intervención de las entidades locales en la actividad de los particulares, como hay que entender que hace y como se desprende del anterior art. 84, no tiene sentido que explice las condiciones en que sí podrá someterse a licencia una actividad económica y menos aún que obligue a la Entidad Local a motivar ese sometimiento a autorización (apartado 3), porque, ni aun dándose esas condiciones, las entidades locales pueden decidir tal sujeción, lo que sólo puede hacer una norma con rango de ley y no, por tanto, las ordenanzas.

¹⁶ G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación...”, cit., p. 129: “... parece más que dudoso que la LGUM se ajuste al orden constitucional de distribución de competencias por cuanto, según el reparto de las diversas materias, puede corresponder a las Comunidades Autónomas y no al Estado decidir sobre si las actividades quedan o no sujetas a autorización. Y, sin embargo, esa decisión queda ampliamente condicionada por el art. 17.1.a) y b) de la LGUM, al restringirse de manera anticipada las causas de necesidad que puedan legitimar o habilitar dicha decisión”.

jos autonómicos¹⁷, sino que la apuntó el propio Consejo de Estado y sobre todo el voto particular de uno de sus Consejeros¹⁸.

3. El principio de proporcionalidad y el grado de restricción a las libertades económicas

El principio de proporcionalidad cumple funciones muy diferentes: es un principio que debe presidir toda la intervención administrativa en la actividad de los particulares, como ahora consagra el art. 39.1 LRJAP; condiciona también al legislador en cuanto restrinja derechos fundamentales; etc. Pero, además, ha sido siempre esencial para valorar si una medida, pese a ser un obstáculo a la libre circulación, resulta admisible y conforme a la unidad de mercado, como ya recordábamos. Así, el TC considera contrarias al art. 139.2 CE las medidas que, aunque persigan una finalidad lícita, sean desproporcionadas. Y lo mismo aplica muy puntillosamente el Tribunal de Justicia respecto a las medidas que dificulten cualquiera de las libertades comunitarias de circulación. Esa proporcionalidad se descompone realmente en tres requisitos distintos que, aplicados a lo que nos ocupa, entrañan que la medida que alee una

¹⁷ Así, Dictamen 5/2014, de 14 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña.

¹⁸ Se trata del voto particular concurrente del Consejero Enrique Alonso García en el que afirma que el art. 17.1 LGUM “atenta muy gravemente tanto contra la autonomía constitucional de las Comunidades Autónomas como contra la lógica de la protección de múltiples bienes constitucionales...”. El art. 17 LGUM, dice, “en realidad es un absurdo jurídico, pero un absurdo que, además, es contrario a la Constitución...”. Después dice: “... atenta contra bienes constitucionales y suprime la autonomía constitucional”. Razona así: “... sin la más mínima justificación, y sin examinar ni remitir a decisiones casos por caso o sector a sector (...) a través del análisis reposado de si tiene o no sentido y es proporcional al fin del interés general perseguido mantener las actuales o futuras prohibiciones o al menos someterlas a autorizaciones, el art. 17.1 propuesto (igual que el final art. 17.1 LGUM) levanta miles de prohibiciones...”; porque mantiene la posibilidad de autorización “exclusivamente en cuanto se trate de salvaguardar cuatro de las razones imperiosas de interés general muy concretas (...) prohibiendo totalmente salvaguardar, mediante esa técnica jurídica, las otras doce razones imperiosas de interés general”. “Esta afirmación y mandato del art. 17.1 ... supone crear un mercado nacional, privando de competencias a las Comunidades Autónomas... Así pues, si en el mercado español se pretende que quienes tienen la competencia en esas doce áreas y que conforme al Derecho de la Unión podrían incluso adoptar medidas de prohibición ... no pueden someter las conductas de los operadores económicos que potencialmente atenten contra esos doce intereses generales a la técnica de la autorización, que es exactamente lo que dice el art. 17, el sistema es flagrantemente inconstitucional... Una norma general y abstracta que, como hace el art. 17, diga que queda prohibido someter a autorización actividades que atentan contra cualquiera de esos restantes doce principios, con independencia de su carencia total de sentido común, es, lisa y llanamente, inconstitucional...”.

dificultad a la unidad de mercado sólo superará el test de proporcionalidad si, primero, es real y efectivamente adecuada para el logro de la finalidad perseguida (congruencia con los motivos y adecuación al fin); si, además, es la menos restrictiva de las libertades de circulación de entre las que podrían satisfacer la finalidad pretendida (necesidad en sentido propio o *favor libertatis*); y si, por último, existe un equilibrio razonable entre la ventaja que la medida comporta para la finalidad perseguida y la restricción para la libertad de circulación que origina (proporcionalidad en sentido estricto).

Si siempre, en cualquiera de sus funciones, el principio de proporcionalidad comporta poner en relación dos variables, aquí esas variables son, de un lado, el beneficio de la medida para el interés general perseguido y, de otro, el perjuicio de la medida para la unidad de mercado, esto es, para la libertad de circulación concernida. Pero esto también sufre una transformación en la formulación de la LGUM.

Así, según la LGUM la primera variable ya no será el beneficio para cualquier interés general sino sólo para los comprendidos en las razones imperiosas de interés general, como ya sabemos. Y la segunda también es sorprendentemente alterada por el art. 5.2 LGUM en el que se comprueba que esta Ley está más preocupada por garantizar las libertades económicas que la unidad del mercado. No sólo porque someta a tal exigencia de proporcionalidad “cualquier límite o requisitos establecido conforme al apartado anterior” sin que importe mucho o poco que suponga una traba para la libre circulación sino porque curiosamente la severidad de la medida no se juzgará por la dificultad que erija a la unidad de mercado sino por la intensidad del límite a la libertad económica: “... habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”. En suma, se somete a este juicio de proporcionalidad a cualquier limitación a las libertades económicas, no a las que dificulten la unidad de mercado, y se las valora no por la intensidad de su afectación a esa unidad sino por su incidencia en las libertades de empresa y de profesión. Aunque esto pueda parecer bien, lo que es seguro es que ya no es la proporcionalidad que exige la unidad de mercado sino, si acaso, la de la libertad de empresa o, más ampliamente, la de las libertades económicas, incluyendo la de profesión y oficio. Quizás pueda mantenerse que esta exigencia de proporcionalidad de las restricciones a las libertades económicas es deducible directamente de la Constitución, aunque no haya tenido hasta ahora una gran efectividad práctica, y que, por tanto, rige lo diga o no esta Ley y frente al mismo legislador estatal por imperativo constitucional, no por imposición de la LGUM. O tal vez se pueda sostener que es una novedad de la LGUM en cuyo caso supondría un freno para las Comunidades Autónomas y los entes locales -sobre todo, como ya razonábamos, para el legislador autonómico- y no para otras leyes estatales. Pero, sea de una forma o de otra, insisto, no es propiamente la proporcionalidad que reclama la unidad de mercado sino otra cosa.

Poco añaden los demás preceptos respecto al principio de proporcionalidad. Lo más significativo está otra vez en la regulación de los controles preventivos del art. 17 LGUM. Se reitera que el sometimiento a autorización, declaración responsable o comunicación, además de estar justificado por las razones que en cada caso se consideren legítimas, ha de ser proporcionado. Pero hay además específicos criterios de proporcionalidad. El más destacable es que sólo será proporcionada la sujeción a autorización cuando las concretas razones justificativas “no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación”, de modo que, como es lógico, se consideran medidas más suaves éstas que aquélla.

4. Necesidad, proporcionalidad y principio de precaución

Merece reseñarse en este contexto la única alusión de la LGUM al principio de precaución [art. 17.1.d)] que, si se tomara al pie de la letra, supondría su exclusión del Derecho español.

En virtud de este principio -que proclaman diversas normas internacionales, europeas y españolas- se permite a los poderes públicos adoptar medidas restrictivas (o hasta prohibitivas) de una actividad, aunque sean ejercicio de las libertades económicas, cuando existan, aunque no absoluta certeza, indicios científicos fundados de su nocividad para ciertos intereses generales, sobre todo para la salud pública y el medio ambiente. Integrado este principio de precaución con el art. 5 LGUM, éste se debe interpretar así: las autoridades pueden establecer límites al acceso o al ejercicio de una actividad económica si son necesarios para salvaguardar alguna razón imperiosa de interés general, y se aceptará que hay tal necesidad cuando haya indicios científicos, aunque no una completa certeza, del daño para ese interés general (al menos, si se trata de la salud o del medio ambiente). Además, la proporcionalidad se enjuiciará en función de la nocividad que esos indicios científicos no definitivos le atribuyan. Igualmente, el art. 17 LGUM, sumado al principio de precaución, permitiría en su caso someter esa actividad “sospechosa” a autorización. El que ni el art. 5 ni el art. 17 LGUM se refieran específicamente al principio de precaución no sería óbice para esa interpretación que se derivaría del conjunto del ordenamiento.

Pero es el caso que, como anunciaba, sí que hay una específica mención del principio de precaución y sólo para referirse a los casos de sometimiento a autorización por disponerlo así “la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales”: sólo para tal hipótesis se dice que se tendrá en cuenta el principio de precaución (“incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución”). Como si ninguna norma nacional pudiera establecer restricciones, incluida la sujeción a autorizaciones, en aplicación del principio de precaución. Así que, en definitiva, la única mención de tal principio en la LGUM, lejos de suponer su reconocimiento y ad-

misión, entraña más bien su exclusión como justificación de medidas limitativas puramente nacionales. Naturalmente, eso no impide que otra ley estatal disponga lo contrario para algún sector (alimentos, protección de aguas o montes, etc.). Pero, si no es así, ninguna Administración ni tampoco las leyes autonómicas podrán imponer limitaciones a las actividades económicas invocando el principio de precaución.

5. El significado de cada una de las razones imperiosas; en particular, el orden público y las invocaciones al orden público en la legislación andaluza

La trasposición de la Directiva de Servicios hizo ya necesario determinar qué haya de entenderse por “exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales”, “lucha contra el fraude”, “objetivos de la política social y cultural”... y cada una de las acotadas como razones imperiosas de interés general. Ahora, con la LGUM, esa misma tarea alcanza aun mayor relevancia para nuestro Derecho interno puesto que del concepto que se dé a cada una de esas razones dependerá la mayor o menor posibilidad de imponer restricciones a las libertades económicas. Y si se trata de imponer precisamente la sujeción a previa autorización administrativa lo relevante será el concepto que se adopte de las más reducidas razones seleccionadas por la LGUM como justificativas de tal control previo: orden público, seguridad pública, salud pública y medio ambiente; o, si se trata de someter a autorización la instalación física, el entorno urbano, el patrimonio histórico-artístico y poco más. Lo cierto es que no es una tarea del todo sencilla. Dado el origen del concepto de razones imperiosas de interés general y la misma forma de definir las del art. 3.11 de la Ley 17/2009 (la “ley paraguas” que, recuérdese, dice “razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia...”), parece obligado acudir a la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo para delimitar, incluso a efectos internos, qué haya de entenderse por cada una de esas razones. Sin detenernos a analizar este singular fenómeno de remisión del legislador a la jurisprudencia -más aún, de remisión del legislador estatal y para cuestiones de Derecho interno a la jurisprudencia del Tribunal europeo construida con otra base y a otros efectos-, por más que sea un fenómeno casi parnormal, lo cierto es que esto podrá facilitar la tarea y dar en muchos casos datos fundamentales. Pero, incluso así, no se resolverán todas las dudas.

Quizás el concepto más problemático sea el de orden público que, como hemos visto, aparece en la LGUM como la primera razón imperiosa de interés general y como una de las pocas y más reducidas capaces de justificar el sometimiento a autorización. El orden público es un concepto clásico donde lo haya, y también un concepto difícil como pocos; necesario, pero difícil y hasta peligroso. Siempre ha jugado como un límite de las actividades de los ciudadanos, incluidas especialmente las que se presenten como ejercicio de sus derechos fundamentales (así aparece en los trata-

dos internacionales sobre derechos humanos) o de la autonomía de la voluntad; incluso como límite a la costumbre, a la aplicación de normas extranjeras, a la renuncia de derechos... Y, casi como el reverso de la misma moneda, ha servido también como título de potestades públicas, sobre todo de potestades administrativas de intervención sobre los particulares. Para el liberalismo era casi el único límite esencial a las libertades públicas, incluidas las económicas, y el título legitimador por antonomasia de potestades administrativas sobre los particulares, aunque precisamente por ello se acogía un concepto de orden público relativamente reducido. Un concepto que se fue ampliando y deformando según las necesidades de cada época (se habla incluso de un orden público económico) o hasta pervirtiendo para justificar la represión política.

Ahora con la LGUM retoma brío e importancia. Pero no por ello adquiere perfiles más nítidos. Por el contrario, se hace aún más difícil. Porque si ha sido habitual identificarlo con seguridad, salubridad y tranquilidad públicas (a veces, también, con moralidad pública), ahora, en la LGUM -como antes en la Directiva de Servicios y en la ley paraguas- aparece siempre junto a “la seguridad pública” y “la salud pública”. Así que, si no es la seguridad pública ni la salud pública, se plantea aún más cruda y enigmáticamente su concepto y delimitación. De su vaporoso contenido y borrosas fronteras dan testimonio algunas sentencias del Tribunal de Justicia e incluso hay vestigios de ello en la Directiva de Servicios. Es sugerente su considerando 41: “El concepto de orden público, según lo interpreta el Tribunal de Justicia, abarca la protección ante una amenaza auténtica y suficientemente importante que afecte a uno de los intereses fundamentales de la sociedad y podrá incluir, en particular, temas relacionados con *la dignidad humana, la protección de los menores y adultos vulnerables y el bienestar animal*”. Por su parte, la misma Exposición de Motivos de la LGUM ha tenido interés en aclarar que en el orden público “se incluyen, entre otras, la prudencia y la garantía de la estabilidad financiera”.

Si ya lo anterior es suficiente para poner de relieve la versatilidad y potencialidad de este concepto, el ejemplo de la Ley andaluza 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas a las empresas, es aún más ilustrativo. Para adaptar el ordenamiento andaluz a la LGUM, enumera en sus Anexos las actividades que seguirán necesitando autorización así como la concreta razón que en cada caso lo justifica. De las 130 actividades que cita como sujetas a autorización, 65 aparecen con la única justificación del orden público. Entre ellas, por ejemplo, casi todas las relacionadas con el juego (casinos, bingos, aparatos mecánicos para la mezcla automática de naipes, apuestas hípcas, apuestas deportivas, publicidad de juegos, explotación de máquinas activas de azar, tómbolas, etc.) pero también con Cajas de Ahorros (fusiones, escisiones, cesión global del activo o pasivo, ejercicio indirecto de la actividad financiera a través de una entidad bancaria, etc.) y otras variadas como el funcionamiento de hipódromos o la enseñanza bilingüe en centros de

tularidad privada. Para otras 10 actividades que seguirán necesitando autorización el orden público aparece como justificación junto con alguna otra razón. Así, la autorización de funcionamiento de un servicio social se mantiene por razones de orden público y de salud pública¹⁹; la de horarios especiales en establecimientos de hostelería en municipios turísticos subsiste por orden público, seguridad pública y protección del medio ambiente; la de emisiones en cadena televisiva o la de instalación o modificación de las estaciones transmisoras se mantiene por orden público y por la limitación del número de operadores. Nada me atrevo a objetar a la supervivencia de todas esas autorizaciones sin un estudio de cada una de ellas. Ni siquiera oso hacer reparos a su profusa y exuberante invocación del orden público. Pero resulta casi inevitable no recordar ante todo esto la conocida obra de Lorenzo Martín-Retortillo cuyo título era y vuelve a ser bien elocuente: “La cláusula de orden público como límite -impreciso y creciente- al ejercicio de los derechos”. Cuando se publicó en 1975 tenía un sentido y ahora otro muy distinto. Quizá, incluso, las mismas fuerzas políticas que antes veían con más que recelo cualquier mención del orden público lo enarbolan ahora para legitimar frenos a la libertad de empresa. Pero existe algún fondo común.

Incluso otras razones imperiosas de interés general de fronteras aparentemente más claras no dejarán de suscitar dudas. De nuevo, la referida ley andaluza suministra ejemplos sugerentes. Así, mantiene la autorización “habilitación de guía de turismo”; razón justificativa: “Patrimonio histórico respecto a sus instalaciones, bienes integrantes del catálogo general del patrimonio histórico andaluz”. ¿Realmente la actividad de estos guías turísticos puede causar “daños sobre... el patrimonio histórico-artístico”? En cualquier caso, esos daños justifican según la LGUM autorizaciones a las instalaciones o infraestructuras físicas, no a la mera actividad, que es lo que la ley andaluza sujeta a ese control administrativo. ¿No es lo cierto que la exigencia de habilitación para ejercer como guía de turismo obedece a razones distintas? Si acaso, por conectarlas con algunas de las imperiosas de interés general, se podrían invocar “objetivos de la política... cultural”. Pero recuérdese que, aunque tales objetivos son razones imperiosas de interés general, no son de aquellas pocas en las que la LGUM permite fundamentar el sometimiento a autorización.

¹⁹ Sobre el caso concreto de los servicios sociales y la justificación de limitaciones y de sometimiento a autorización por razones de orden público es muy interesante A. EZQUERRA HUERRA, “Los servicios sociales a la luz de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado”, cit., pp. 810 y 819. Allí se comprueba que ya antes de la LGUM algunos legisladores autonómicos habían invocado el orden público como justificación de las autorizaciones para servicios sociales y cómo el autor lo admite para el pasado y para el futuro, por más que pueda parecer un uso desorbitado del concepto de orden público.

III. EL PRINCIPIO DE EFICACIA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL

1. Eficacia nacional de normas y de controles previos de las autoridades infraestatales. Determinación de las autoridades de origen y de destino

Muchas de las novedades de la LGUM son consecuencia o concreción de lo que la Ley denomina “principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional”, que proclama en su art. 6 y cuyo contenido y alcance remite a lo establecido en su Capítulo V, esto es, a sus arts. 19 y 20. Puede afirmarse, más en concreto, que el art. 19 LGUM se ocupa de la eficacia nacional de las normas de entes infraestatales (sobre todo de las Comunidades Autónomas) y que el art. 20 lo hace de la eficacia nacional de los controles administrativos previos realizados por esos mismos entes. Lo verdaderamente cardinal es lo que se consagra en el art. 19, y lo dispuesto en el art. 20 es más bien una consecuencia o, como máximo, un complemento.

Simplificando mucho, se trata de dar eficacia nacional a ciertas decisiones (normativas y ejecutivas) de las autoridades de origen que, por eso, constreñirán las posibilidades regulatorias de las autoridades de destino. Y basta esto para comprender que se convierte en presupuesto necesario y capital la determinación del lugar de origen y del lugar de destino o, para ser más exactos, de la autoridad de origen y de destino. La definición de ambas autoridades se contiene en el Anexo de la Ley, apartados c) y d). Estas definiciones parecen inspiradas por las que daba la Directiva de Servicios para “Estado miembro de establecimiento” y “Estado miembro de destino”. Por eso mismo son insuficientes para todo lo que regula la LGUM que se ocupa también de los productos. Es eso lo que explica que la LGUM utilice también otro concepto, el de “autoridades del lugar de fabricación” [art. 21.2.c)] que, aunque no aparece en su Anexo, no es idéntico al de autoridad de origen.

Autoridad de origen es la “competente del lugar del territorio nacional donde el operador esté establecido legalmente para llevar a cabo una actividad económica”, entendiéndolo a su vez por tal aquél en el que “acceda a una actividad económica y a su ejercicio”. Acaso sobran algunos elementos en esa definición; en especial el adverbio “legalmente”. Creo, más bien, que la autoridad de origen puede definirse simplemente como aquella que tiene competencia en el lugar en que el operador accede a la actividad económica. Puede tratarse de una autoridad autonómica (sea su Parlamento o sea una autoridad administrativa) o local o corporativa (especialmente de la organización de colegios profesionales); incluso de algún organismo privado de normalización o acreditación en tanto actúe como colaborador de la Administración. Si accede a la actividad en Santander, la autori-

dad de origen será, según la actividad de que se trate y las diferentes competencias alguna de la Comunidad Autónoma cántabra o la del municipio o la del colegio profesional respectivo..., y ello con independencia de que lo haga legal o ilegalmente.

Autoridad de destino es la “competente del territorio nacional donde un operador legalmente establecido en otro lugar del territorio nacional lleva a cabo una actividad económica, con establecimiento o sin él”. De nuevo creo que sobra el “legalmente” y de nuevo la definición incluye a autoridades autonómicas, locales, corporativas -incluso a organismo privados colaboradores de la Administración-, según quien tenga la competencia para regular y controlar la actividad de que se trate en ese lugar de destino.

No siempre será fácil determinar con estas definiciones cuál sea el lugar de origen y cuál, en consecuencia, la autoridad de origen. Consciente de ello el legislador introdujo en la tramitación parlamentaria, concretamente en el Senado, la disposición adicional 10ª sobre “determinación de la autoridad de origen” para dos tipos de casos: “cuando en aplicación de la definición prevista en la letra d) del anexo de esta Ley haya conflicto para determinar cuál es la autoridad de origen” y cuando “el operador se haya establecido en más de un lugar”. En ambos casos se da al operador libertad para elegir como autoridad de origen “la de cualquiera de los lugares en que se haya establecido” con la sola condición de comunicar su opción a “las autoridades afectadas”. Sólo en tanto no ejerza tal opción esta disposición establece otras dos reglas cuya relación entre sí no resulta clara: o bien será autoridad de origen la del lugar “en el que se estableció en primer lugar” o bien en aquél en el que “ejerce la dirección efectiva de su actividad económica, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios”.

Sea como fuere, lo cierto es que a efectos de supervisión de los productos el art. 21.2.c) LGUM utiliza otro concepto, el de “autoridades del lugar de fabricación”. No lo define en ningún momento y ni se menciona en el Anexo ni en la referida disposición adicional 10ª. Aun así, no parece que se pueda identificar con el del lugar de origen. Así, si un mismo operador tiene varias fábricas, la autoridad de origen sería a su elección la del territorio de cualquiera de ellas o, si no hace tal elección, la del lugar donde ejerza la dirección efectiva, centraliza la gestión administrativa y la dirección de sus negocios o aquélla en que primero se estableció. Pero “autoridades del lugar de fabricación” serán aquéllas del territorio en que esté cada fábrica y, por tanto, si un mismo operador tiene varias fábricas en Comunidades diferentes, cada una de ellas estará sometida a estos efectos de supervisión a autoridades distintas.

2. Eficacia nacional de las normas

A) Reconocimiento mutuo de las regulaciones y suficiencia del cumplimiento de la normativa del lugar de origen

La eficacia nacional de las normas infraestatales, en especial, autonómicas, tal y como aparece en el art. 19 LGUM, comporta el equivalente interno a los principios europeos del reconocimiento mutuo y del país de origen, aunque en una versión extrema. Un reconocimiento mutuo que entraña que quien realice una actividad económica en cualquier lugar de España tiene abiertas las puertas a cualquier otro lugar del territorio nacional. El desconcertante rubro con el que se encabeza este art. 19 LGUM -“libre iniciativa económica en todo el territorio nacional”- da en realidad pistas certeras de lo que acaba significando y de lo que busca el legislador: el operador ya establecido en cualquier lugar de España tiene libertad económica en todo el territorio nacional. A partir del momento de su establecimiento inicial tiene libertad para elegir su ámbito espacial de actuación dentro de España.

Para los operadores económicos el principio de eficacia nacional de las normas supone que les basta cumplir con la normativa y con los requisitos del lugar de España en que estén establecidos (lugar de origen) para poder prestar sus servicios o vender sus mercancías en cualquier otra parte del territorio nacional, aunque no cumplan con la normativa o con los requisitos formales exigidos en el lugar de destino. Es justamente esto, y desde esa misma perspectiva, lo que proclaman los dos primeros apartados del art. 19 LGUM:

1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él, siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen...
2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado.

Así que si el lugar de origen del operador económico es, por ejemplo, Cataluña, cumpliendo las normas de esa Comunidad Autónoma ese operador podrá vender productos o prestar servicios en cualquier otra Comunidad. El corolario es que no se puede exigir el cumplimiento de la normativa del lugar de destino ni ninguno de sus requisitos. Esta otra cara de la misma moneda la enuncia así el último apartado de ese art. 19:

3. Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los

bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance y cuantía...

Más que “asumir la plena validez”, lo que no se discute²⁰, se trata de que las autoridades de destino han de asumir la eficacia en su territorio; o, mejor, han de asumir como suficiente para la comercialización de servicios y mercancías el cumplimiento de la normativa y los requisitos del lugar de origen, sin que pueda exigir ninguna otra condición material ni formal en virtud de su propia normativa. Es en ese sentido en el que se puede decir que la normativa del lugar de origen tendrán eficacia nacional; y en ese mismo sentido cabe afirmar también que, en tanto sea autonómica o local, tendrá una eficacia extraterritorial, es decir, más allá del espacio en que ejercen sus competencias los órganos que la aprobaron, hasta cubrir todo el territorio nacional. No es propiamente que rijan fuera de su territorio, pero sí que tendrán efectos jurídicos más allá de su territorio.

El mismo reconocimiento mutuo se da hasta cuando en la Comunidad de origen no haya ninguna regulación o la que haya no imponga ninguna restricción ni condición. Lo admite expresamente el apartado 1 *in fine* del mismo art. 19: la suficiencia del cumplimiento de la normativa del lugar de origen se da “... *incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar*”; y lo reitera el último inciso del art. 19.3: “Asimismo, el libre ejercicio operará *incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno*”.

²⁰ No es exactamente que no se discuta o no se pueda discutir su validez. Sobre eso no incide la LGUM y tras ella la autoridad de destino podrá eventualmente discutir la validez de las normas o de los actos de la de origen; es más, ahora podrá hacerlo con más razón que antes puesto que aquellas normas y aquellos actos de la autoridad de origen le van a afectar más. De hecho, en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de la Administración del Estado y del País Vasco se ha aclarado que “la asunción de la plena validez de los regímenes de acceso determinados por las autoridades de origen se entenderá sin perjuicio de que puedan ejercitarse todos los medios de impugnación oportunos conforme a Derecho”. Incluso cabe añadir que habría hecho bien la LGUM si hubiera consagrado expresamente la legitimación de las autoridades de destino para recurrir las normas y los actos de las autoridades de origen que ahora van a afectar tanto a su territorio. En cualquier caso, lo que se quiere consagrar en el precepto comentado, aunque lo exprese equívocamente, es que la autoridad de destino, además de respetar la presunción de validez de las normas y de los actos de la autoridad de origen en tanto no se anulen por los medios ordinarios (incluso aunque los crea nulos de pleno derecho), ha de aceptarlos como eficaces y suficientes para comercializar el bien o servicio en su territorio. No se trata de aceptar su validez; ni siquiera de aceptar su eficacia; sino de aceptar su suficiencia en el propio territorio sin cumplir ningún requisito más, no material ni formal.

Casi huelga decir que la normativa del lugar de destino no se aplicará a ese operador foráneo aunque se trate de normas indistintamente aplicables a esos y a los operadores locales. Es más, ese será el supuesto ordinario. Una norma autonómica o municipal que estableciera condiciones específicas para los de fuera sería antes condenada por discriminatoria. Son las normas indistintamente aplicables a todos, los de dentro y los de fuera, las que no se podrán oponer al operador ya establecido en otro lugar.

En suma, lo que se consagra es la suficiencia del cumplimiento de la normativa del lugar de origen (sobre todo, de la Comunidad de origen) y la imposibilidad de oponer al operador de fuera ningún requisito o condicionamiento fijado en las normas aprobadas por la autoridad del lugar de destino (sobre todo, de la Comunidad de destino).

B) No cabe exigir el cumplimiento de la normativa de destino ni siquiera por las más valiosas razones imperiosas de interés general

Es de destacar que, a diferencia de lo que sucede en la Unión Europea, este obligado reconocimiento mutuo entre los diversos entes, en particular, entre diversas Comunidades Autónomas, y la sujeción única a la regulación de la Comunidad de origen no admite excepciones basadas en ninguna razón imperiosa de interés general ni siquiera ante la prueba de que la legislación de origen no satisface el interés general en el nivel que la legislación de destino considera adecuado ni aunque se demuestre que la medida de esa autoridad de destino es necesaria y proporcionada para tal finalidad; ni siquiera aunque la norma de destino sea indistintamente aplicable a todos y aunque se pruebe que ni siquiera de hecho perjudica más a los de fuera. A este respecto, ni las razones imperiosas de interés general ni alguna de las más cualificadas de ellas (p. ej., salud pública) permiten matización de ningún género.

Esto debe retenerse y enfatizarse: si antes, al analizar el principio de necesidad de la LGUM, ya notamos cómo se habían reducido las razones imperiosas de interés general y cómo se las había erigido en la única justificación de las restricciones a las libertades económicas, lo que de ninguna forma son en Europa, ahora vemos que en España se les niega la función que sí tienen allí, esto es, la de posible justificación de las trabas a la libre circulación derivadas de normas indistintamente aplicables. Obsérvese bien la diferencia, que no es menor: en Europa las razones imperiosas de interés general (o, las exigencias imperativas) no son necesarias para justificar límites a la libertad de empresa y de profesión pero en España, con la LGUM, sí; en Europa las razones imperiosas de interés general (o las exigencias imperativas) legitiman obstáculos a la libre circulación derivados de normas estatales indistintamente aplicables a nacionales y extranjeros comunitarios, pero en España ni ellas (ni

siquiera alguna de ellas especialmente importantes, v. gr., salud pública) legitimarán obstáculos a la libre circulación derivadas de normas autonómicas indistintamente aplicables a los operadores de dentro y de fuera. Una vez más se comprueba que, con sonido parecido al del Derecho europeo, las soluciones de la LGUM son distintas y más radicales.

Además, debe notarse que la normativa de la Comunidad de destino, en virtud del previo principio de necesidad, sólo pudo imponer, incluso para sus propios operadores y productos, restricciones por razones imperiosas de interés general. Y, pese a ello, en virtud de este otro principio, no podrá oponerlas al operador o al producto de otra Comunidad. Así, en realidad, si este principio de eficacia nacional admitiese excepciones por razones imperiosas de interés general sería ocioso por redundante porque ya se supone que las restricciones previstas por la regulación de destino están fundadas en ellas. Pero no deja de ser chocante la suma de los dos principios con el resultado de que no se puede exigir la observancia ni de normas que hay que suponer que sólo imponen lo imprescindible para preservar los intereses más valiosos.

Naturalmente, todo esto no sólo es distinto de lo que rige en la Unión Europea sino también supone un cambio radical respecto a la situación anterior en España. Sirvámonos del ejemplo que nos suministra la STC 66/1991 que aceptó la constitucionalidad de la norma castellano-leonesa que prohibía la venta de cangrejos vivos de río de cualquier especie en el territorio de esa Comunidad Autónoma por entender que, pese a que obstaculizaba la libre circulación de bienes, era una medida proporcionada para garantizar la preservación de los cangrejos autóctonos e impedir la transmisión de la afanomicosis, esto es, razones ambientales y de sanidad animal. Una medida como ésa sería ahora, aunque conforme con el principio de necesidad (pues sus fines entran en las razones imperiosas de interés general), contraria al principio que analizamos: vulneraría abiertamente el art. 19 LGUM y, más en concreto, su apartado 2 en cuanto que impediría que un producto legal en otras Comunidades Autónomas se ofertase en Castilla y León. No hay que irse a ejemplos tan peculiares. En realidad, hasta las más típicas medidas previstas en la Ley de Sanidad Animal, ley estatal pero de ejecución predominantemente autonómica, pueden ponerse en cuestión en tanto que limiten la libre circulación de animales vivos o muertos o productos de origen animal entre distintos lugares de España aunque sean imprescindibles para luchar contra epizootias o incluso contra zoonosis. Y lo mismo podríamos decir de las medidas autonómicas de lucha contra las plagas de cultivos o tantas otras.

C) En especial, la suficiencia de cumplimiento de las normas de origen en cuanto a los productos

En cuanto a los productos, este principio de eficacia de las normas en todo el territorio nacional consagrado en la LGUM no tiene límites ni matizaciones. No sólo es que, a diferencia de lo que sucede en el Derecho de la Unión, no se admitan aquí excepciones por ninguna razón, como ya se ha explicado, sino que rige para todos los aspectos del producto: si una mercancía se ha elaborado, producido o fabricado conforme a la normativa de la Comunidad de origen, podrá ofertarse en cualquier otra Comunidad sin ninguna limitación y sin tener que hacer adaptación de ningún género para acomodarse a la normativa de ésta. Así se desprende del transcrito art. 19.2 LGUM que ni siquiera diferencia entre las condiciones materiales de la mercancía (requisitos del centro de producción, composición, formas de elaboración y conservación...) y las de presentación (denominación, envase, etiquetado, información, dimensión, peso, acondicionamiento...).

Además, el precepto dice que el producto “podrá circular y ofertarse libremente” por lo que a la Comunidad Autónoma de destino no le cabe tampoco restringir los cauces y modalidades de distribución comercial (por ejemplo, no podrá prohibir su venta a domicilio o ambulante o exigir su comercialización en farmacias u otro establecimiento especializado o limitar su publicidad, o restringir su uso a profesionales, etc., aunque eso rija para sus propios productos)²¹.

Parece, incluso, que esa libre circulación sólo está condicionada a que se haya producido legalmente en una Comunidad Autónoma, sin que se exija que haya llegado a comercializarse efectivamente en ella²².

²¹ En esto también se diferencia de la solución de la Unión Europea donde la regulación de las denominadas “modalidades de venta” tienen un régimen específico menos severo que el relativo a las condiciones de los productos. Vid. M. REBOLLO PUIG, “El mercado interior europeo y la ordenación estatal de comercio interior. En especial, la libre circulación de mercancías y la Directiva sobre prácticas comerciales”, en la obra colectiva dirigida por mí mismo *Regulación económica. IX. Comercio interior*, Iustel, Madrid, 2013, II, pp. 392 a 404. La LGUM, por el contrario, no permite de ninguna forma distinguir entre condiciones del producto y modalidades de venta.

²² Es otra diferencia con el Derecho europeo en el que, desde la Comunicación de la Comisión de 3 de octubre de 1980, no basta que el producto esté legalmente fabricado en el Estado de origen sino que es necesario también que “se comercialice en el territorio de este último”. Con lo cual se trata de evitar que se beneficien del reconocimiento mutuo las mercancías elaboradas en un Estado con la sola finalidad de venderlas en otros, freno que tampoco encuentra reflejo en el art. 19.2 LGUM. Parece insuficiente para salvar esta objeción el que este art. 19.2 termine condicionando la libre circulación del producto al “momento de su puesta en el mercado”.

D) En especial, la suficiencia de cumplimiento de las normas de origen en cuanto a actividades económicas; distinción entre acceso y desarrollo de la actividad

Más oscuro es el ámbito de este principio en cuanto a las actividades económicas. Lo que sobre todo es dudoso es si se trata sólo de los requisitos de acceso a la actividad o si también incluye los requisitos de ejercicio de la actividad. El art. 6 LGUM habla de “libre acceso y ejercicio de la actividad”. El art. 19.1 LGUM se refiere concretamente a “los requisitos de acceso a la actividad”. Y en el apartado 3 del mismo art. 19 ya no se habla concretamente de requisitos de acceso sino de todos en general.

La interpretación que se ha acogido y se ha plasmado los Acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación de la Administración del Estado con el País Vasco y con Galicia es la que entiende que se trata sólo de los requisitos de acceso; o sea, que en cuanto a los requisitos y condicionantes de todo género relativos al ejercicio de la actividad sí sería oponible al operador foráneo la normativa del lugar de destino²³. Démosla por buena, aunque la literalidad de los preceptos no es clara, entre otras razones porque seguramente es la interpretación más conforme con la Constitución. Por tanto, lo que domina la autoridad de origen son las condiciones de todo tipo (titulaciones profesionales, certificados, seguros, autorizaciones, etc.) para el acceso a la actividad, para la “iniciativa económica”, como dice el rubro del art. 19; y

Lo único que queda al margen del art. 19.2 LGUM son los productos que, aunque procedentes de una Comunidad Autónoma, no se hayan producido en ella sino en otro Estado, pero ello es sólo porque se supone que si ese producto extranjero ya se comercializa legalmente en algún lugar de España es porque así lo ha permitido el Estado y no ninguna autoridad subestatal.

²³ En el Acuerdo con el País Vasco se lee: “El inciso <<la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos>> contenido en el art. 19.3 de la LGUM, se entenderá en el sentido de que las autoridades de destino asumirán la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías exigidos por las autoridades de origen para *acceder a una determinada actividad económica*, sin que tal asunción alcance al *régimen de ejercicio* que las autoridades de destino establezcan en su territorio”. Exactamente lo mismo se dice en el Acuerdo con Galicia, donde además aparece esta otra aclaración: “... ambas partes coinciden en interpretar que la referencia del art. 19.3 a los requisitos, cualificaciones, controles previos, garantías o actuaciones administrativas exigidos conforme a la normativa del lugar de destino que sean distintos a los exigidos al amparo de la normativa del legal de origen, se refiere exclusivamente a aquellas que estén relacionadas con el *acceso a la actividad* y no a las condiciones de *ejercicio* establecidas por la autoridad de destino, siempre y cuando éstas se justifiquen por razones imperiosas de interés general y no resulten discriminatorias ...”. O sea que esa regulación de la autoridad de destino sobre el ejercicio de la actividad sí es exigible a condición de que respete los otros principios de la LGUM, esto es, los de necesidad (incluida, hay que entender, la proporcionalidad) e igualdad.

a ese respecto puede decidir con igual fuerza y efectos extraterritoriales no imponer ninguna. Pero cuando el operador preste servicios en otra Comunidad Autónoma, con o sin establecimiento, quedará sometido a la regulación de ésta (de la de la autoridad de destino) en cuanto al desarrollo de la actividad. Así, si la prestación de servicios de reparación de automóviles o de tintorería, por ejemplo, es desarrollada por una empresa navarra en Aragón, en el ejercicio de su actividad (así, entre otras cosas, deberes de información a los consumidores, vías de reclamación, etc.) quedará sometida a la normativa aragonesa, sin que la normativa de la autoridad de origen, la navarra en el ejemplo, le persiga como si fuese un fuero personal que le exime de la regulación del lugar de prestación (el de la autoridad de destino, en la terminología legal).

Aun así, muchas dudas subsisten. Por lo pronto, ni el art. 6 ni el 19 LGUM dejan claro que se estén refiriendo sólo a actividades de servicios, como parece más lógico, y no a todas las actividades económicas, incluyendo, por tanto, conforme al Anexo de la propia LGUM, hasta las de producción de bienes. Incluso suponiendo que se refiera únicamente a la prestación de servicios, el art. 19.1 permite al operador no ya simplemente prestarlos en otro lugar -en otra Comunidad Autónoma, para nuestros efectos- sino establecerse en él pues se dice que podrá ejercer su actividad “mediante establecimiento físico o sin él”. O sea, que no se distingue entre la pura libertad de prestación de servicios (sin establecimiento, ya sea con desplazamiento o sin él) y la libertad de establecimiento (que puede ser con filiales, sucursales...). Finalmente, será a veces difícil fijar la frontera entre condiciones de acceso y condiciones de ejercicio de la actividad. Piénsese, por ejemplo, en la actividad de enseñanza de idiomas. ¿Quién ya realice legalmente esa actividad en una Comunidad Autónoma ¿podrá abrir academias libremente en cualquier otra? ¿tendrá o no que cumplir las normas de la Comunidad de destino sobre las condiciones físicas de las academias, sobre medios pedagógicos, sobre ratio profesor/alumnos, sobre titulación del profesorado? O sea, ¿son ésas condiciones de acceso o condiciones de ejercicio? Y lo mismo podríamos decir de los gimnasios, de los centros de estética, de diversos servicios sociales... sin que la LGUM permita respuestas fáciles.

3. Eficacia nacional de los actos de control previo

A) La suficiencia del control de origen y la correlativa prohibición del control de destino

El principio de eficacia nacional de las normas del art. 19 LGUM encuentra su concreción y complemento en el art. 20 que consagra, según su tenor literal, la “eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones administrativas”. Este rótulo no es exacto sino sólo aproximativo.

Por lo pronto, la eficacia nacional que se predica sólo tiene interés para las Administraciones infraestatales, no para la estatal²⁴. En realidad, sólo es novedosa para las actuaciones de las Administraciones autonómicas y locales²⁵.

Por otra parte, no se ocupa sólo de actuaciones propia y directamente administrativas sino también, aunque en ejercicio de funciones públicas o como complemento de ellas, de las realizadas por organismos privados de evaluación, acreditación, certificación y similares en tanto que actúen para una Administración infraestatal. Y asimismo se ocupa de actuaciones de los administrados como son las declaraciones responsables y las comunicaciones cuando se realizan ante una Administración infraestatal, sobre todo si se hacen en cumplimiento de una norma igualmente infraestatal.

Por último, aquí no se da eficacia nacional a cualquier actuación administrativa sino sólo a “los medios de intervención” que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio o producir o comercializar ciertos bienes o servicios o contratar con el sector público u obtener subvenciones o beneficios fiscales. Y ello porque acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones profesionales u otras circunstancias. Incluye desde luego prototípicamente a muchas autorizaciones o licencias, pero también a habilitaciones, certificaciones, acreditaciones, reconocimientos oficiales, inscripciones en registros..., además de las ya aludidas declaraciones responsables y comunicaciones realizadas por los mismos administrados. Están incluidos todos los medios de control previo exigidos para realizar actividades puramente privadas en ejercicio de la libertad de empresa o profesión, pero también algo más porque se alude expresamente a actos necesarios para contratar y para obtener ventajas públicas. Por tanto, en suma, se trata de la eficacia nacional sólo de ciertos ac-

²⁴ Cuando se trata de la Administración del Estado o de cualquiera de sus entes institucionales la eficacia en todo el territorio nacional va de suyo y se encarga de recordarla, acaso ociosamente y con condicionamientos que parecen superfluos, la disposición adicional primera de la misma LGUM.

²⁵ En cuanto a los Colegios Profesionales una regla similar regía con anterioridad. En concreto, me refiero al art. 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales en la redacción que le dio la Ley 25/2009. Allí ya se establece que cuando hay varios colegios territoriales “basta la incorporación a uno sólo de ellos, que será el domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio español”. Y si en la Comunidad en el que se tiene tal domicilio no hay colegio o la colegiación no es obligatoria, sin ese requisito se podrá ejercer en toda España. Y ello sin que en ningún caso el Colegio del lugar en el que se ejerza distinto del domicilio profesional pueda exigir comunicación ni contraprestación de ningún tipo. Con ese precedente, el art. 20 LGUM no comporta, según creo, ninguna novedad para los Colegios Profesionales y hasta puede pensarse que lo que hace ahora la LGUM es extender a todos los ámbitos lo que ya regía para las profesiones colegiadas.

tos favorables al operador, los que permitan el acceso a una actividad o su ejercicio; no de ningún acto desfavorable (por ejemplo, los que ordenen el cese en la actividad) ni siquiera de los que denieguen el acceso o ejercicio de la actividad que no impedirán hacerlo en otro lugar.

Es de los actos así acotados de los que se proclama su eficacia nacional lo que, en tanto que provienen de entes infraestatales, comporta conferir a todos esos actos eficacia extraterritorial, eficacia fuera del territorio del ente del que emanan -y eficacia, incluso, en su caso, más allá del ámbito de vigencia de la norma aplicada- hasta cubrir el de toda España²⁶.

Y esta eficacia extraterritorial y nacional de tales actos conduce derechamente, y es lo que en verdad se busca y es relevante, a que baste uno sólo de esos actos, el del lugar de origen. Al operador que ya cuente con ese acto favorable de la autoridad de origen no se le puede exigir ningún otro en ningún lugar de destino de España; es decir, la autoridad de destino -en especial, la de la Comunidad de destino en la que ese operador pretenda vender productos, acceder a una actividad, ejercerla, contratar con la Administración, etc.- no podrá exigir otro medio de intervención, otro control previo, aunque así esté previsto en la normativa que ella misma haya aprobado. Y esto se reitera hasta en tres ocasiones y en los términos más enérgicos en el art. 20: "... sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos..."; "... sin que pueda exigirse al operador ... otros trámites adicionales"; "... sin que pueda exigirse la realización de ningún trámite adicional...". Es a esto a lo que se alude cuando se habla, como frecuentemente se ha hecho para presentar esta novedad de la LGUM, de "prohibición de doble autorización" o de la regla de "licencia única", expresiones que, aunque gráficas, se quedan cortas para reflejar el verdadero alcance de la regla, como ahora se verá.

Es una regla en sí misma relevante, casi revolucionaria en tanto que supone que una sola autorización -u otro medio de intervención- de una autoridad infraestatal sirve para toda España, no ya sólo cuando la normativa cuyo cumplimiento sea controlado con ella sea estatal, lo que es más fácil de admitir y ya se conocía antes²⁷, si-

²⁶ Vid., así, M. J. ALONSO MAS, "La eficacia de los títulos habilitantes en todo el territorio nacional y la aplicación de la regla del lugar de origen", en la obra colectiva dirigida por la misma Profesora, *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, pp. 295 a 297.

²⁷ Con anterioridad a la LGUM ya se conocían supuestos en que la autorización de una Comunidad Autónoma tenía eficacia en toda España e impedía que otra Comunidad exigiera nueva autorización. Así, por ejemplo, para alimentos (STC 87/ 1985) o para productos de metrología (STC 100/1991). Pero se trataba de supuestos en los que, aunque la competencia ejecutiva -, por

no también cuando la normativa es autonómica y distinta a la del resto de las Comunidades Autónomas.

Pero, a fuer de exactos, esta regla revolucionaria es sólo el resultado de la proclamación radical de la eficacia nacional de las normas del art. 19. Realmente, si el operador que ya actúa en una Comunidad conforme a las normas de ésta puede ejercer su actividad en otra Comunidad sin cumplir las normas de esta otra, no parece que tenga sentido que esta segunda condicione ese ejercicio a un control previo: o bien comprobaría el cumplimiento de lo mismo que ya ha acreditado ante la autoridad de origen, lo que sería disfuncional y hasta absurdo, o bien pretendería comprobar el cumplimiento de otros requisitos, los establecidos en su propia normativa, lo que no cabe porque, como sabemos, el operador no tiene que cumplir esos requisitos de la normativa del lugar de destino.

Pero ni con todo lo anterior se capta en su plenitud lo realmente consagrado porque no se prohíbe sólo el segundo control sino todo control de este género impuesto por la autoridad de destino aunque en el lugar de origen no se haya establecido ninguno de estos controles. Se deduce esto, más que del art. 20, del art. 19.3. Es allí donde queda claro que “incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija ... control ... alguno”, tampoco lo puede exigir la autoridad de destino aunque su normativa imponga “controles previos”. O sea, que no se trata sólo de que no podrá pedirse una segunda autorización (o un segundo control previo) sino ni siquiera una primera: si la autoridad de origen decidió que no es necesario nada para realizar una actividad en su territorio, quien acceda a la actividad en éste la podrá realizar en cualquier parte de España sin ningún control previo. En este caso ni siquiera pueda hablarse de la eficacia nacional o de extraterritorialidad de la autorización o similar,

tanto, la de otorgar o denegar la autorización- era autonómica, la normativa era estatal y, por tanto, todas las autorizaciones autonómicas controlaban lo mismo y reflejaban la superación de idénticos requisitos. Es lo mismo que se ha venido aceptando en Alemania cuando los actos del ente se producen en aplicación del Derecho de la Federación, como explican R. BOCANEGRA SIERRA y J. GARCÍA LUENGO, “Los actos administrativos transnacionales”, *RAP*, n° 177 (2008), pp. 28-29. Pero allí mismo, explican que, aunque ha habido algún intento doctrinal, se ha rechazado la “eficacia transterritorial de los actos administrativos” cuando no se trata de esa aplicación del Derecho de la Federación. Incluso cuando se trata de actos de eficacia transnacional la justificación suele estar en una previa armonización de la normativa aplicable (ibídem, p. 15). Igualmente C. PADRÓS REIG y J. M. MACÍAS CASTAÑO, “Los instrumentos administrativos de garantía de la unidad de mercado”, *RAP*, n° 194 (2014), pp. 126-127, destacan que “la armonización de las exigencias esenciales es un prerrequisito para el funcionamiento del reconocimiento” mutuo. Pero la novedad de la LGUM es imponer todo eso de la manera más extremosa y aun con normativas autonómicas que pueden ser muy distintas entre sí.

ya que no la hay, sino sencillamente de la eficacia nacional de la normativa que no impone ningún control previo. Todo esto se suma a las ya rigurosas limitaciones impuestas a los controles previos en virtud del principio de necesidad. Recuérdese que éste sólo admite que las Comunidades Autónomas sometan una actividad económica a autorización por algunas pocas razones imperiosas de interés general especialmente valiosas. Hay que presuponer, pues, que si la normativa de destino exige una autorización es porque así lo requieren ineludiblemente esas razones. Pero ni aun así se admitirá que se exija tal autorización a quien proviene de otro lugar en que no hubo de superar ningún control previo.

Y todavía hay más porque lo que se excluyen no son sólo los controles previos de la autoridad de destino sino, como machaconamente reitera el art. 20 LGUM, cualquier “trámite adicional”. Así que no cabe imponerle al operador ni un acto de la autoridad de destino por el que reconozca la eficacia del acto foráneo y ni tan siquiera un deber de mera comunicación puramente informativa para que la autoridad de destino sepa que en su territorio hay un nuevo operador, una comunicación de las que sí permite el principio de necesidad (arg. art. 17.3 LGUM) pero que en lo que ahora nos ocupa queda prohibida por este tajante principio de eficacia nacional. Si es que la autoridad de destino quiere esa información, habrá de recabarla de la de origen: para ello, los arts. 22 a 25 LGUM establecen medios jurídicos y técnicos para que fluya esa información. El problema es que podrá suceder que, en realidad, la autoridad de origen no tenga esa información porque no haya exigido a su operador ningún control previo para acceder a la actividad ni, desde luego, para pasar a operar en otro lugar²⁸.

Visto todo esto, se comprende que lo consagrado es mucho más que la eficacia nacional y extraterritorial de ciertos actos de entidades infraestatales: significa que cada una de ellas, al abrir las puertas en su propio territorio -incluso, si quiere, sin ningún control previo-, las abre también de par en par para todo el mercado nacional sin que en ningún lugar se pueda exigir nada más. E incluso cabe que el mismo operador vaya llamando sucesivamente a las distintas puertas -las de cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas- sin que el que se le cierran en una impida que se le abran en otra, porque la eficacia nacional es sólo de los actos favorables, no de los denegatorios; y por esa puerta accederá incluso a la Comunidad que expresamente le negó la entrada.

²⁸ En relación con los Colegios Profesionales, cuando se suprimió hasta la posibilidad de exigir una comunicación al Colegio de destino, el art. 3.3 de la Ley de Colegios Profesionales lo decía expresamente: “En los supuestos de ejercicio profesional en territorio distinto al de la colegiación, a los efectos de ejercer las competencias de ordenación y potestad disciplinaria..., los Colegios deberán utilizar los oportunos mecanismos de comunicación y los sistemas de cooperación administrativa entre autoridades ...”.

B) Excepciones a la prohibición del control de la autoridad de destino

Las únicas tres excepciones a la prohibición de controles por parte de la autoridad de destino son las contenidas en el art. 20.4 LGUM. En parte, no son verdaderas excepciones sino una delimitación obvia de la regla²⁹: lo que la autoridad de origen consintió para su territorio y a lo único que, por tanto, se puede dar eficacia nacional es al acceso del operador a la actividad misma, a su ejercicio, no a otra cosa; y estas excepciones se refieren a otra cosa.

No se consintió al operador, claro está, que utilice un espacio demanial sobre el que evidentemente no puede disponer la autoridad de origen, no ya porque ese espacio esté fuera de su territorio sino porque tendrá otra Administración titular que es la única que puede decidir sobre sus aprovechamientos privativos o especiales. Así que la excepción enunciada por el art. 20.4 LGUM, según la cual el principio de eficacia nacional no se aplicará “a los actos administrativos relacionados con la ocupación de un determinado dominio público” y que, por tanto, permite exigir en el lugar de destino concesiones o autorizaciones demaniales, no es siquiera una verdadera excepción sino una obviedad. Obviedad, con todo, que no huelga, porque el hecho de que se hable de autorizaciones puede generar confusión, como ya lo hizo al trasponerse la Directiva de Servicios.

Algo similar puede decirse de la excepción relativa a las “autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física”. Sobre esa concreta instalación o infraestructura en el lugar de destino no se pronunció ni se pudo pronunciar la autoridad de origen por lo que, no es que se niegue a su actuación eficacia fuera de su territorio, sino que no se le da para aquello sobre lo que nada dijo. La autoridad de origen sólo permitió acceder y ejercer una actividad económica, no construir un edificio o hacer emisiones a la atmósfera o al suelo o alterar bienes del patrimonio histórico... y todo ello, como no podría ser de otra forma, explica que la autoridad de destino -que en este caso es más bien simplemente la autoridad del lugar en que se sitúa tal realidad física- someta esas actuaciones a autorización, comunicación o declaración responsable. Con ello no se está negando ni un ápice de la eficacia extraterritorial a la decisión de la autoridad de origen sino ajustando tal eficacia a su verdadero contenido. La LGUM, que trata de evitar cualquier escape o tentación y parece resabiada de antemano, tiene la cautela de aclarar que ese control sí permitido a la autoridad de destino no puede aprovecharse para exigir y

²⁹ En parecido sentido G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades...”, cit., p. 142.

controlar requisitos no “ligados específicamente a la instalación o infraestructura”. Sirviéndonos de la clásica distinción entre autorizaciones reales, personales y mixtas, cabe decir que lo que la ley quiere es que esas autorizaciones de la autoridad de destino sean puramente reales sin convertirse en mixtas controlando también aspectos subjetivos del operador. Para estos subsiste intacta la prohibición de control de destino sin que la autorización de la infraestructura pueda servir de subterfugio para burlarla. Pese a todo, el alcance de esta excepción puede resultar problemático. Sin duda consiente autorizaciones urbanísticas, ambientales y similares. Pero es más discutible si permitirá controlar los requisitos físicos impuestos por la legislación sectorial de la actividad aprobada por la autoridad de destino (por ejemplo, los específicos de los gimnasios, las academias, las residencias de la tercera edad...) o si ello chocaría con la libertad “mediante establecimiento físico” que se proclama en el art. 19.1.

La última excepción se refiere a los casos en los que en el lugar de destino esté limitado el número de operadores “en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas”. Aquí sí que hay una verdadera excepción porque al operador que ya actúa en un lugar se le impide el ejercicio de esa misma actividad en otro: aunque pueda realizar tal actividad económica en el lugar de origen (porque allí es libre o porque cuenta con autorización o concesión de servicio público), sí podrá exigírsele un control o incluso un título específico (una autorización, una habilitación...) en el lugar de destino, título otorgado por la autoridad de destino que, desde luego, podrá denegarlo por diversas razones, entre ellas por el simple hecho de que ya hay operadores suficientes. Es, eso sí, una excepción lógica, inevitable. Sin ella se estaría negando toda posibilidad de declarar una actividad servicio público o, al menos, se estarían mermando parte de sus consecuencias posibles. En particular, conculca con la posibilidad de reservar al sector público servicios esenciales que consagra el art. 128.2 CE, posibilidad que en general se entiende conferida no sólo al Estado sino a las Comunidades Autónomas en materias de su competencia. Si esto se acepta, hay que entender que esta excepción del art. 20.4 LGUM rige no sólo en los casos de servicios públicos declarados como tales por el Estado y regulados por él sino también en los que declarasen y regulasen las Comunidades Autónomas que de esa forma sí podrían alzar una barrera a la eficacia nacional de los actos de las otras. Así las cosas, lo que más bien sorprende de esta excepción es la forma en la que se describe (limitación del número de operadores y tarifas reguladas) pues bien podría haber bastado aludir a que en el lugar de destino la actividad esté configurada como servicio público o reservada al sector público, aunque con posibilidad de gestión indirecta mediante sujetos privados. Quizás la redacción obedezca al deseo de incluir en la excepción los taxis que no son exactamente servicio público sino lo que tradicionalmente se denominaba un servicio público virtual o impropio.

Se comprende con todo, incluso más allá de estas tres limitadas excepciones, que subsiste, aunque mucho más reducidamente, la posibilidad de concurrencia de autori-

zaciones: pese al principio de necesidad es posible que en el lugar de origen haya que obtener dos o más autorizaciones para una actividad si se dan varias de las pocas razones imperiosas de interés general que las legitiman y si se establece que los correspondientes requisitos se controlen mediante diversas autorizaciones (por ejemplo, porque una corresponda a la Administración autonómica y otra a la local o, incluso, porque subsista una autorización de la Administración del Estado); pese al principio de necesidad unido al de eficacia nacional, también caben excepcionalmente algunas autorizaciones en destino. Así que, en suma, es posible, como decíamos, que sigan dándose supuestos de concurrencia de autorizaciones. Lo que sí quedará asegurado es que ninguna de esas autorizaciones controle lo que ya está cubierto por las otras, aspiración que ya latía en el art. 84 bis.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

4. Efectos del principio de eficacia nacional; en particular, efectos sobre las competencias normativas autonómicas y peligro de la nivelación a la baja

Evidentemente el primer efecto del principio radical de eficacia nacional acogido por la LGUM -en realidad, según se ha explicado, de la suma de un extremoso reconocimiento mutuo y predominio de la autoridad de origen- es el de lograr en grado máximo la libre circulación y, en suma, la unidad de mercado. Pero conviene detenerse en lo que podríamos llamar, como en las medicinas, sus efectos secundarios.

El principio de eficacia nacional propicia de inmediato, para empezar, una cierta desigualdad entre los operadores económicos según su lugar de origen, una desigualdad en sus condiciones de acceso y en los consiguientes costes pese a la cual habrán de concurrir y competir en el mismo mercado y por una misma demanda³⁰. Se

³⁰ Ya lo destacó Informe del CGPJ sobre el anteproyecto: la ley “puede dar lugar a situaciones de desigualdad material entre operadores económicos que realicen una misma actividad en un mismo territorio”, p. 52. Y en ello ha insistido la doctrina. Vid. G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades...”, cit., p. 140; M. J. ALONSO MAS, “La eficacia de los títulos...”, cit., pp. 303 y 305, que habla de un “riesgo de discriminación inversa”. En la situación anterior, la diversidad normativa entre Comunidades Autónomas propiciaba la posibilidad de que quienes operasen en dos Comunidades Autónomas estuvieran sometidos a condiciones de acceso distintas. Pero si, aunque con diferente lugar de origen, acaban por operar en la misma Comunidad, quedaban sujetos a idénticas condiciones, las impuestas por esa Comunidad, que no podía hacer distinciones (art. 139.1 CE). Por tanto, concurrían en esa Comunidad en igualdad. Sólo se producían desigualdades en su lucha competitiva en la medida en que los consumidores, usuarios y potenciales clientes de todo género pudieran desplazarse de una Comunidad a otra o, incluso sin desplazamiento, pudieran adquirir bienes y servicios en otra Comunidad. En cambio, ahora, con la LGUM, competirán en la misma Comunidad operadores que pueden haber tenido condiciones de acceso muy diversas según su lugar de origen.

verá favorecido aquél que acceda a la actividad en el lugar de España en que menos requisitos se exijan. Sería, cabría decir, una especie de versión española del célebre “fontanero polaco” que en su momento se convirtió en referencia permanente en los debates sobre la Directiva de Servicios; versión, desde luego, mucho más moderada porque las diferencias normativas entre unas y otras partes del territorio nacional siempre serán muy inferiores a la que existe entre los distintos Estado de la Unión Europea. Las muchas competencias estatales sobre materias capitales (v. gr., sobre Derecho del trabajo, mercantil, financiero, seguridad social) hacen que las diferencias que puedan existir entre las diversas Comunidades Autónomas sean menores y menos relevantes que las que puede haber entre, por ejemplo, Polonia y Suecia. Pero, aun reconociéndolo así, sí que, aunque con menores márgenes, se origina una cierta diferencia entre competidores.

Casi consustancial a lo anterior será la tendencia de los operadores económicos a trasladarse a la Comunidad Autónoma cuya normativa sea menos exigente. Puesto que con su acceso a la actividad en cualquier lugar del territorio nacional se asegurarán igual mercado, el de toda España, propenderán con toda lógica a hacerlo allí donde menos requisitos se les exijan y huirán de cualquier otro en que se les impongan condiciones más severas lo que, además, comportará de ordinario incurrir en mayores costes. O sea que se potencia la conocida “deslocalización” a la búsqueda de la legislación más laxa, menos estricta³¹. Quizás pueda decirse, para describirlo de forma idílica, que el operador irá a la búsqueda de la regulación menos formalista, menos burocrática, más ágil... pero también será a veces -incluso muchas veces- la menos protectora de los intereses generales concernidos.

Seguramente lo anterior -desigualdad y deslocalización a la búsqueda de la regulación menos gravosa- no sean más que efectos transitorios. Pero efectos transitorios, cabe temer, que no presagian nada bueno y que a la postre, más pronto que tarde, conducirán a restablecer la igualdad y a frenar la deslocalización pero gracias a una uniformidad regulatoria poco exigente. Para comprobarlo, analicemos ahora sus efectos sobre las competencias de los entes territoriales, destacadamente sobre las de las Comunidades Autónomas, que es lo que aquí prioritariamente nos incumbe.

Con este drástico principio de eficacia nacional las Comunidades Autónomas no pierden ninguna competencia. Para aquello que la tuvieran, podrán seguir aproban-

³¹ A este respecto M. J. ALONSO MAS, “La eficacia de los títulos...”, cit., pp. 304-305, recuerda que según la STC 96/2002, “toda medida que ... fomente el traslado de empresas incidirá lógicamente en la libertad de circulación y, por tanto, en la libertad de empresa”, y ello le lleva a afirmar que “aunque resulte una paradoja, la aplicación a rajatabla del criterio de la normativa de origen puede incidir de forma negativa sobre la libre circulación”.

do las normas correspondientes sobre acceso a cualquier actividad económica. Más todavía, no sólo conservan íntegra su titularidad sino que tampoco encuentran en este principio ningún nuevo condicionante o límite material a su ejercicio; es decir, que no sólo podrán seguir aprobando esas normas sino que el principio de eficacia nacional no merma su posibilidad de hacerlo en el sentido que quieran y, por tanto, en el de optar por garantizar los intereses generales en el nivel y en la forma que quieran; un nivel tan elevado y una forma tan rigurosa como estimen conveniente. Competencia normativa y libertad para ejercerla que queda incólume incluso para someter una actividad a la necesidad de autorización u otro control previo. Es el principio de necesidad el que sí le impone esos límites. Pero con el de eficacia nacional que ahora analizamos ni pierden competencias ni libertad en su ejercicio. Hasta podría decirse en sentido contrario que ganan algo porque, con la misma competencia, al ejercerla en un sentido o en otro, influirán sin freno, más allá de su territorio, en toda España. O sea, que todas deciden la forma y el grado de protección de los intereses generales en el resto de Comunidades. Así, si la Rioja tiene competencia para regular, por ejemplo, los requisitos que permitan ejercer de agente de la propiedad inmobiliaria o de gestor administrativo, podrá seguir aprobando la correspondiente normativa con total libertad y, además, al hacerlo estará determinando no sólo los necesarios para acceder por primera vez a tales actividades en su territorio sino para después ejercerlas en toda España, incluso mediante establecimiento físico.

Pero si formalmente es así, materialmente las cosas serán muy distintas porque esa regulación de una Comunidad Autónoma que exija elevados requisitos resultará inútil y hasta contraproducente para los intereses generales que le conciernen. En primer lugar, será inútil porque en su territorio también podrán vender y actuar, aunque no los cumplan, los operadores establecidos en otras Comunidades Autónomas que impongan menos requisitos o ninguno; o sea, que no conseguirá ni remotamente garantizar a sus ciudadanos el nivel de protección que pretendía con su normativa. Sólo logrará someter a los operadores localizados en su territorio, incluso cuando vendan todos sus productos y servicios en otros territorios. Volviendo a nuestro ejemplo, la Comunidad riojana podrá conseguir que los agentes de la propiedad inmobiliaria que accedan a tal actividad en la Rioja sean los mejor preparados de España, los que ofrezcan mejor asesoramiento, los que además hayan de constituir mayores garantías..., pero con ello no impedirá que ejerzan en su propio territorio los que hayan accedido a esa misma actividad en cualquier otra Comunidad Autónoma sin que se les exija ninguno de esos requisitos. Cada Comunidad Autónoma queda a merced de lo que se decida en las restantes. Y, en segundo lugar, será incluso contraproducente porque lo que sí conseguirá es espantar a los operadores económicos que, como antes se dijo, buscarán y preferirán establecerse en la Comunidad Autónoma más cómoda y menos costosa con la que se asegurarán por igual el mercado nacional completo, incluido el de esa Comunidad Autónoma tan escrupulosa. Volviendo de nuevo al ejemplo, incluso para ejercer en la Rioja, mejor

elegir como lugar y autoridad de origen otra Comunidad Autónoma. Por tanto, todo induce a que esa Comunidad rebaje sus exigencias con lo que tendrá satisfechos a sus operadores, atraerá a otros y no perjudicará más a sus consumidores y usuarios. Naturalmente, esto tendrá efectos en cadena y cada Comunidad Autónoma irá sucesivamente rebajando sus exigencias a medida que lo vayan haciendo las demás, todas en una carrera frenética hacia la desregulación, carrera en la que triunfará la que cuanto antes acabe por no exigir nada³². Puestos a alabar la competencia, lo que nos encontramos es con la competencia entre reguladores que rivalizarán por ofrecer la puerta más grande y más fácil al mismo mercado. Así, el peligro de la “nivelación por abajo”, del que tantas veces se ha hablado en la Unión Europea, encuentra aquí un nuevo campo, pero con una diferencia: en el Derecho europeo el Estado de destino sí puede oponer su normativa indistintamente aplicable a sus nacionales y a los operadores de otros Estados miembros cuando demuestre que ello responde a razones imperiosas de interés general o exigencias imperativas, incluso porque ha optado por proteger el interés general en un grado superior al del Estado de origen; sin embargo, una Comunidad Autónoma no podrá alegar nunca ninguna razón para exigir los requisitos de su normativa ni aunque pruebe cumplidamente que la normativa de la Comunidad de origen, acaso por esa tendencia a la baja que la LGUM propicia, no es suficiente para garantizar en el nivel adecuado el interés general pues, recuérdese, la LGUM no admite a este respecto excepciones por ninguna razón.

Desde luego, si la LGUM busca como un bien la desregulación, puede decirse que por esta vía la estimula con inusitado vigor. Con su principio de necesidad la impone directamente en gran medida; con su principio de eficacia nacional la fomenta más allá de lo que la impone aquél. No puede negársele su congruencia y su habilidad: logra reforzar la unidad de mercado con la máxima desregulación o liberalización de las actividades económicas; o, quizás, logra esto con el pretexto de aquello.

A la larga, si el panorama legislativo que ofrezca la suma de las diversas normativas autonómicas en su pendiente desreguladora se juzga insuficiente para asegurar un adecuado nivel de protección de determinado interés público, la solución habrá de encontrarse en una regulación común, que deberá ser estatal, salvo que la suministren las instituciones europeas. El fenómeno no es nuevo. No, desde luego, en la Unión Europea, donde Reglamentos y Directivas, pese a que allí el reconocimiento mutuo admite muchas más excepciones, se han convertido en la forma de garantizar

³² Vid. ,J. TORNOS MAS, “La Ley 20/2013, de Garantía de la Unidad de Mercado: una reforma discutible”, cit., que habló de “*dumping* regulatorio”.

una elevada protección de los consumidores o del medio ambiente, por sólo citar dos materias especialmente relevantes. Ahora, con este principio de eficacia nacional consagrado en la LGUM, se podrá reproducir a escala y con matices el mismo proceso: en la medida en que el Estado pueda invocar algún título de competencias, será él quien pueda imponer un mínimo común normativo que servirá además como mínima protección del interés general tutelado, como el mínimo que frenará esa deriva hacia la protección a la baja en la que se sume a las Comunidades Autónomas. Será entonces normal que se reclame esa regulación estatal que, en este nuevo contexto, será recibida con júbilo como la salvación de los intereses generales en peligro. Dicho de otra forma, el sistema de la LGUM tiene como efecto remoto una potenciación de la legislación estatal y un acicate para que el Estado se sirva de todos sus títulos competenciales (incluido el de las leyes de armonización, si no hay otro) con la finalidad de penetrar en todas las materias cuyo dominio corresponde, en principio, a las Comunidades Autónomas y salvar así lo que éstas, por su permeabilidad a las regulaciones de las demás y por su lucha en la captación de operadores, ya no podrán salvaguardar por sí solas.

5. La correlativa distribución de las competencias de supervisión entre las autoridades de origen y de destino: el desarme de las autoridades de destino

Conforme a lo anterior quedan delimitadas las competencias de las autoridades de origen y de destino para determinar las condiciones de acceso al mercado de productos y servicios, para decidir si se sujetan a algún control previo y para hacer en concreto tal control en cada caso. Y ya hemos visto el predominio casi absoluto que a este respecto otorga la LGUM a la autoridad de origen y la correlativa postergación de la autoridad de destino. Pero queda por resolver la situación posterior y ya puramente ejecutiva respecto a la “supervisión” los concretos bienes y servicios que ya se están ofertando en el mercado.

En concreto, hay dos géneros de cuestiones pendientes. Por un lado, queda por resolver qué entidad -la de origen o la de destino- será la competente para vigilar posteriormente que cada específico operador ya establecido y cada uno de los bienes y servicios que ya oferte en un concreto territorio cumple efectivamente las condiciones a que están sometidos por la legislación que le sea aplicable, incluida en su caso la superación de los controles que se les impuso. Por otro lado, queda por resolver qué entidad, caso de que se detecte que un operador o uno de sus productos o servicios no las cumple, será la competente para adoptar las medidas de reacción, ya sean las necesarias para restablecer la legalidad (ordenar el cierre de un establecimiento, la retirada del mercado un producto o un servicio, la modificación del producto o del servicio, etc.) ya sean las sancionadoras que procedan.

El problema se suscita, en particular, cada vez que el asunto supere el ámbito de una Comunidad Autónoma: cuando el operador esté instalado en una pero venda productos u oferte servicios en otra o en otras o en todas, lo que, claro está, no es nada excepcional sino lo más normal. O sea, cada vez que no coincidan Comunidad de origen y de destino.

Este género de problemas ante asuntos supraautonómicos, desde luego, existían antes de la LGUM y se plantean incluso cuando toda la competencia legislativa es estatal si la ejecución es autonómica. Pero se hacen más relevantes y enrevesados cuando las Comunidades tienen todas o parte de las competencias legislativas porque entonces ya no se tratará sólo de saber qué Administración autonómica será la competente para inspeccionar, imponer medidas de restablecimiento de la legalidad y sancionar sino también conforme a qué normativa lo hará. Sólo en algunos sectores el legislador estatal ha ofrecido soluciones más o menos completas a este tipo de situaciones. Pero en general es un problema no resuelto.

La LGUM tiene el acierto de abordarlo. Lo hace su art. 21. Y es oportuno traerlo aquí no sólo por su interés en sí mismo sino porque introduce reglas complementarias a las que venimos analizando y concordantes con ellas. Pero debe notarse que las reglas que establece son de aplicación ante supuestos supraautonómicos en todos los casos en que la “competencia de supervisión y control no sea estatal”. Por tanto, son de aplicación cuando se supervise el cumplimiento de normas estatales y cuando se supervise el de normas autonómicas. Así, ese art. 21 sirve por igual para determinar la competencia de supervisión, por ejemplo, en materia de metrología, en la que la legislación es exclusivamente estatal, y en materia de turismo, de competencia legislativa íntegramente autonómica. O sea, que este art. 21 LGUM tiene un radio de aplicación bastante más amplio que el del principio de eficacia nacional de las normativas autonómicas. También es un acierto que la LGUM haya afrontado esa otra situación en la que las normas son estatales pero las competencias administrativas para controlar su cumplimiento y reaccionar ante su transgresión son de las diversas Comunidades Autónomas porque también a este respecto se vienen suscitando problemas.

El art. 21 LGUM alude a esas competencias de vigilancia del cumplimiento y de reacción ante la ilegalidad como competencias de “supervisión”. Aunque el término “supervisión” se utilice hoy con frecuencia no está perfectamente acotado ni es fácil delimitarlo con precisión. En un momento, como hemos visto, el precepto habla de “supervisión y control”; después, ante la eventual detección de incumplimientos, se refiere a la adopción de las “medidas oportunas, incluida las sancionadoras”. Ante ello, parece que puede aceptarse que con ese término de supervisión el art. 21 inclu-

ye tanto la inspección como todas las medidas de reacción ante eventuales incumplimientos, incluidas las sancionadoras³³.

Ese art. 21 LGUM ante esos supuestos supraautonómicos no asume la solución de confiar la supervisión a la Administración del Estado (como se ha hecho, por ejemplo, en materia de defensa de la competencia o de denominaciones de origen). Así que, con acierto -pues esa solución de atribuir la competencia al Estado cada vez que haya supraterritorialidad no está justificada ni resulta funcional- tampoco a este respecto la LGUM aumenta las competencias estatales ni priva de ninguna a las Comunidades Autónomas. Lo que hace es distinto: partiendo de que la competencia es autonómica y de que sigue siéndolo en los supuestos de supraterritorialidad, lo que hace es establecer criterios para determinar cuál de las Comunidades Autónomas implicadas es competente.

Con esas premisas, la ley distingue una vez más entre condiciones para el acceso a la actividad y condiciones del ejercicio de la actividad. Aquéllas, según el art. 21.2.a), las controlará la autoridad de origen; éstas, según el art. 21.2.b), la autoridad de destino. Por tanto, la LGUM soluciona la cuestión de forma concordante con lo que ella misma ha establecido para la fase anterior: como parte de que las condiciones de acceso las determina la autoridad de origen, a esta misma confiere las competencias de supervisión de tales condiciones; como parte de que las condiciones de ejercicio las determina para su territorio la autoridad de destino, a ésta misma otorga las competencias de supervisión de esas otras condiciones. O sea, hay concordancia entre, de un lado, la competencia normativa y de control previo y, de otro lado, la de supervisión *a posteriori*, de manera que cada entidad -en suma, cada Comunidad Autónoma- supervisará el cumplimiento de aquellas condiciones que ella misma ha establecido. Así, volviendo al ejemplo simple antes usado, la empresa de tintorería navarra que presta servicios con establecimiento o sin él en Aragón será supervisada en sus condiciones de acceso por la Comunidad Foral y en el ejercicio de su actividad en Aragón por la Diputación General.

La misma Ley es consciente de la insuficiencia de su distinción, que sólo es idónea para los servicios, e introduce una regla específica para los productos en el art. 21.2.c): “Las autoridades del lugar de fabricación serán las competentes para el con-

³³ En contra, acoge una interpretación más restrictiva, que prácticamente identifica la supervisión de la que habla este precepto sólo con la inspección, J. OCHOA MONZÓ, “La articulación de la supervisión de los operadores económicos, en M. J. ALONSO MAS (Dir.), *El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado. Comentario a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado*, La Ley, Madrid, 2014, p. 408.

trol del cumplimiento de la normativa relacionada con la producción y los requisitos del producto para su uso y consumo”. Ya anunciamos que la Ley se aparta aquí de su clasificación entre autoridades de origen y de destino, e introduce a la autoridad del lugar de fabricación. Así, será la Comunidad Autónoma en la que se encuentra una fábrica la competente, no ya para controlar que esa fábrica cumple los requisitos legales (de construcción, de mantenimiento, de higiene, de personal, de maquinaria, etc.), sino también que los productos que elabora cumplen los “requisitos para su uso y consumo”. Por tanto, si una fábrica situada en Galicia vende sus productos en Cataluña, según este art. 21.2.c), sólo las autoridades de la Xunta serán competentes para controlar que esos productos son conformes con la legalidad. Y si el mismo operador tiene otra fábrica en Asturias que produce exactamente los mismos productos que la gallega y que comercializa también en Cataluña, serán las autoridades del Principado las competentes. A este respecto de la fabricación y de los productos no hay ningún reconocimiento de competencias supervisoras en favor de las autoridades de destino.

Estas reglas se completan con la del apartado 3 del mismo art. 21: si la autoridad de destino detecta el incumplimiento de requisitos de acceso a la actividad o de normas de producción o de requisitos de los productos (lo que parece que sólo puede ser consecuencia de un “hallazgo casual” puesto que en principio no es objeto de su supervisión) no debe adoptar ninguna medida sino comunicarlo a la autoridad de origen (o la autoridad del lugar de fabricación, aunque el precepto no lo dice) “para que ésta adopte las medidas oportunas, incluidas las sancionadoras que correspondan”.

Aun reconociendo el mérito de abordar esta espinosa cuestión, la concreta solución del art. 21 LGUM es más discutible, especialmente en su proyección sobre productos. Y más todavía para los casos en los que la normativa cuyo cumplimiento ha de ser supervisado es estatal, supuesto éste que, como se ha explicado, también está comprendido en el ámbito de aplicación del art. 21 y que es el más frecuente en lo que se refiere a productos. En esta hipótesis no se da la concordancia que pretende la Ley: si lo que quiere es que cada Comunidad Autónoma supervise sólo la observancia de las normas que ella misma ha establecido, cuando se trata de supervisar el cumplimiento de la normativa estatal ya no se da aquel presupuesto. Y, sin embargo, en todo caso confiere el mismo predominio a la Comunidad de origen, predominio injustificado y de muy dudoso acierto.

Para empezar, es inconveniente para la adecuada protección de los valores públicos porque confiere las competencias de control y de reacción a la Comunidad Autónoma que no sufre la lesión y que, en principio, tiene menos interés en el restablecimiento de la legalidad y en la represión de las infracciones. Si la fábrica situada en Madrid vende todos sus productos ilegales en Murcia, será la Administración de esta región la prioritariamente interesada en tomar medidas mientras que la Comunidad

madrileña sólo sentirá próxima a su empresa y más remotamente a los consumidores perjudicados. Pero la LGUM sólo da competencias a la Administración del lugar de origen no a la de destino que es en la que se sufre más directamente la lesión del interés general concernido. Además, se aleja la decisión administrativa de los ciudadanos lesionados por la ilegalidad que, claro está, se encuentran en el lugar de destino.

Es también de difícil aplicación práctica. Así, por ejemplo, si se trata de inspeccionar que cumplen la legalidad ciertos productos comercializados en Andalucía –incluso, supongamos, exclusivamente en Andalucía–, quienes tienen facilidad para hacerlo (recoger muestras, someterlas a análisis o ensayos...) son las autoridades de la Junta de Andalucía, aunque la fábrica esté en Valladolid, donde acaso ni siquiera queden restos del lote cuestionado. Además, sin duda serán las mismas autoridades andaluzas las competentes para inspeccionar los productos comercializados allí cuando son fabricados en Francia o Alemania, y es complicar las cosas mantener que sí que pueden inspeccionar estos pero no los de Valladolid. Pero es eso lo que consagra la LGUM. Lo mismo hay que decir sobre la adopción de las medidas de reacción: si se trata de acordar la retirada del mercado vasco de juguetes fabricados en la Comunidad Valenciana, tal medida habrá de ejecutarse en el País Vasco y es complicar innecesariamente la situación establecer que sólo puedan adoptar tal medida las autoridades valencianas, que es lo que consagra la LGUM, solución enrevesada que, además, exige aceptar también la eficacia extraterritorial de esa decisión de la autoridad de origen que habrá de ejecutarse íntegramente en la Comunidad de destino, extraterritorialidad, por cierto, no establecida en la LGUM que, con su visión siempre favorable a las empresas, sólo consagra la eficacia nacional de los actos favorables pero no de los de gravamen.

Por otro lado, esa extraña solución de la LGUM no concuerda con la establecida ya por otras normas. Por ejemplo, por el Texto Refundido de la Ley para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y el RD 1801/2003, sobre seguridad de los productos. Nadie discute que una Comunidad Autónoma puede someter a análisis y ensayos los productos que se venden en su territorio, aunque se produzcan en el de otra, ni nadie osa poner en cuestión que, si detecta que son ilegales y peligrosos, acuerde las medidas necesarias para restablecer las condiciones de seguridad y salubridad, por ejemplo, la retirada del mercado. Eso se viene aplicando con normalidad y sin grandes problemas, aunque completado con sistemas de información, coordinación y colaboración entre todas las autoridades implicadas³⁴. Hasta podría soste-

³⁴ Sólo hay una previsión para situaciones de “carácter excepcional” y de “extrema gravedad” de peligro para “la salud y seguridad de los consumidores y usuarios en más de una Comunidad Autónoma”: para tal supuesto se permite que el Gobierno constituya un órgano extraordinario en el

nerse que este art. 21 LGUM tampoco concuerda bien con otros preceptos de la misma Ley. Por ejemplo, con el art. 24.2, que dispone que la autoridad de destino podrá requerir a la autoridad de origen información para comprobar que el operador se encuentra legalmente establecido o para instarle la práctica de comprobaciones, inspecciones e investigaciones respecto a los operadores que, localizados en el territorio de ésta, operen en el de aquélla. Si esto es así, es que no le son indiferentes las condiciones de acceso a la actividad ni las de producción ni, menos aún, la de los productos.

La solución del art. 21 LGUM, además de inconveniente, de difícil aplicación práctica e incoherente con el resto del ordenamiento, deja a la Comunidad de destino, si no inerte, sí muy mermada y en gran medida a expensas de la diligencia y buena voluntad de la de origen de la que dependerá que se hagan efectivos controles y que se adopten medidas de restablecimiento de la legalidad y sancionadoras respecto a conductas que acaban repercutiendo directamente sobre lo que se ofrece en su territorio y a su población. Y ello sin establecer ningún sistema coactivo para vencer la pasividad de la autoridad de origen³⁵. Aun más indefensos quedan los consumidores y usuarios del lugar de destino pues, si siempre les es difícil combatir la inactividad inspectora y sancionadora de sus propias autoridades, ahora tendrán que intentarlo frente a las de otras Comunidades Autónomas, las de origen, cuyo interés por controlar y reprimir a sus empresas para tutelar los derechos de los ciudadanos de otra Comunidad no cabe presumir muy elevado.

Seguramente la LGUM no pretendía una conclusión como la que hemos expuesto. Y quizás, hasta quepa alguna interpretación correctora que modere los perversos efectos de su art. 21. Acaso haya ya algo de esto en uno de esos Acuerdos de

que “se integrarán y participarán activamente las Comunidades Autónomas afectadas, que asumirá las facultades administrativas...” (art. 16 del Texto Refundido de Defensa de los Consumidores). Pero este mecanismo excepcional y por ahora inédito confirma la regla de que las autoridades autonómicas de destino son las que normalmente inspeccionan todos los productos y servicios que se ofertan en su territorio y las que adoptan todas las medidas para restablecer la salud y seguridad de los consumidores.

³⁵ En la Directiva de Servicios -además de que no merma de esta forma las competencias de supervisión de los Estados de destino ni es aplicable a productos- sí hay una previsión de este género en su art. 28.8: “Los Estados miembros comunicarán a la Comisión información sobre los casos en que otros Estados miembros incumplen su obligación de asistencia recíproca. En caso necesario, la Comisión adoptará medidas apropiadas, incluido el procedimiento establecido en el art. 226 del Tratado, para garantizar que los Estados miembros de que se trate cumplan sus obligación de asistencia recíproca...”.

Comisiones Bilaterales de los que hablábamos antes³⁶. Como mínimo, introduce factores que aumentarán la confusión y que bien podrá ser aprovechada por los operadores para poner trabas a las inspecciones y para alegar la incompetencia de las autoridades de destino al imponer medidas de restablecimiento de la legalidad y sanciones.

Así, en suma, en un aspecto necesitado efectivamente de solución como es el de las competencias de supervisión en asuntos supraautonómicos y que la LGUM tiene el acierto de afrontar, su solución es más bien perturbadora. En realidad lo es porque parte de un planteamiento equivocado y simplista. Para estas otras cuestiones la unidad de mercado y los instrumentos para garantizarla no aportan de ninguna forma las soluciones sino el problema: el problema está en armonizar, de una parte, un mercado unitario con, de otra, una fragmentación del sistema administrativo. Y para abordarlo correctamente el camino no consiste en reforzar el papel de las autoridades de origen en detrimento de las de destino sino, exactamente al contrario, reforzar el de éstas y dar a sus decisiones (ahora, precisamente, a sus actos de gravamen) eficacia extraterritorial y nacional. O sea, el correlativo oportuno a la eficacia nacional de las decisiones favorables de las autoridades de origen en cuanto al acceso al mercado consiste en dar esa misma eficacia a los actos perjudiciales de las autoridades de destino. Y es a ello, además, a lo que debe conducir un cabal entendimiento del principio de confianza mutua de las diversas autoridades: confianza para lo bueno, sí, pero confianza para lo malo, también; confianza de las autoridades de destino en las de origen, sí, pero confianza de las de origen en las de destino, también. Y tan importante para la unidad de mercado es que circulen con pocas trabas los operadores, servicios y productos legales como que no lo hagan los ilegales. No es ocasión de desarrollar aquí todos los aspectos a los que debe conducir este otro planteamiento: delimitación territorial de las potestades inspectoras, reconocimiento mutuo de las actuaciones inspectoras de una Administración para la adopción de acuerdos por otra, determinación del lugar en que se entienda cometida una infracción cuando la acción se localiza en varios o sus efectos se producen en otros distintos, criterios de preferencia en casos de concurrencia de varias Administraciones competentes, eficacia extraterritorial de los actos de restablecimiento de la legalidad y de

³⁶ En concreto, en el pactado con Galicia, la discrepancia se resuelve afirmando que “el art. 21.2.c) y 3 hacen referencia exclusivamente a la capacidad de supervisión en origen y respecto a los requisitos de acceso, sin afectar a los requisitos de ejercicio que estén establecidos en cada caso”. No es mucho más clara esta interpretación que los preceptos interpretados salvo en su referencia a la “supervisión en origen” y, respecto a esto, si realmente lo que se quería decir es sólo que la “supervisión en origen” corresponde a la autoridad de origen o a las autoridades del lugar de fabricación, resulta una obviedad que nunca se ha discutido.

los sancionadores, elección de la regulación autonómica aplicable en casos de ámbito supraautonómico, etc. Basta aquí poner de manifiesto que la LGUM no aporta a este respecto verdaderas soluciones que se puedan mantener y que, en realidad, incluso, a este respecto no contribuye lo más mínimo a reforzar la unidad de mercado sino a potenciar sus peligros alzando barreras artificiosas a las competencias de supervisión de las autoridades de destino. Digamos, en su defensa, que quizás no era la Ley apropiada para acometer en su conjunto y correctamente todos estos intrincados problemas que seguramente podrían encontrar ahora una nueva y mejor oportunidad de solución en la futura Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas que ahora se tramita.

6. Juicio de constitucionalidad

Hemos ido poniendo de relieve los inconvenientes de la solución que la LGUM construye bajo el manto de su principio de eficacia en todo el territorio nacional, los problemas que genera para la defensa de los intereses generales y las consecuencias que comporta para las competencias normativas autonómicas. También, finalmente, las desventajas que entraña su correlativa distribución territorial de las competencias de supervisión ¿Supone eso, además, que sea inconstitucional?

Contesta Fernández Farreres que “no faltan motivos para dudar de la constitucionalidad de este principio ... pues si la competencia para regular y controlar el acceso y ejercicio de la actividad económica ha quedado atribuida ... a las Comunidades Autónomas, implícitamente se está reconociendo que estas regulaciones podrán ser divergentes y, por tanto, desiguales los requisitos y exigencias requeridos para su desarrollo”³⁷. Pero, en realidad para ser del todo exactos, la LGUM no impide que las Comunidades Autónomas sigan aprobando esas normas ni que sean divergentes ni que establezcan exigencias desiguales. Sólo merma su efectividad en tanto que las hace inoponibles a los operadores localizados en otra Comunidad. Esto no es del todo diferente de lo que impone el Derecho Europeo que, sin restringir las competencias de los Estados miembros para aprobar su propia regulación, también hace inoponibles muchas normas nacionales frente a los operadores y productos extranjeros. La diferencia estriba, como hemos visto, en que el Derecho de la Unión admite muchos más matices y excepciones que la LGUM y acaso lo que pueda considerarse inconstitucional es que esta Ley no reconozca ninguna posibilidad similar a las Comunidades Autónomas.

³⁷ G. FERNÁNDEZ FARRERES, “Unidad de mercado y libertades...”, cit., p. 139.

El mismo Fernández Farreres apunta, siguiendo en parte ideas del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, otra objeción en contra de la eficacia extraterritorial de las actuaciones autonómicas: sería contraria a la regla general consagrada en los distintos Estatutos de la territorialidad de las competencias autonómicas y una excepción a esa regla general “sólo podría admitirse, a lo sumo, si la normativa habilitante fuese única”, o sea, si fuese estatal, o “en otro caso, si el contenido de la pluralidad de normas autonómicas fuese idéntico”³⁸. Pero generalmente se ha entendido que la territorialidad de las competencias autonómicas es un principio que admite variadas matizaciones y hasta frontales excepciones. Incluso los nuevos Estatutos han tratado de reflejarlo plasmando algunas ideas formuladas por el TC. Así, por ejemplo, puede verse en el Estatuto de Andalucía. Su art. 7 establece que las leyes y normas de las instituciones de Andalucía “tendrán eficacia en su territorio”, pero añade: “Podrán tener eficacia extraterritorial cuando se deduzca de su naturaleza y en el marco del ordenamiento constitucional”. Y el art. 43.1 del mismo Estatuto dice que “el ejercicio de las competencias autonómicas desplegará su eficacia en el territorio de Andalucía” pero señala como excepciones “los supuestos a que hace referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales del Estado que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Junta de Andalucía”. Se admite, pues, que el mismo Estado prevea supuesto de extraterritorialidad. Y podrá hacerlo al ejercer cualesquiera de sus competencias normativas, inclusive las del art. 149.1.1^a y 13^a CE. También podrá hacerlo, creo, en virtud del art. 149.1.8^a CE que se refiere a “las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas” y a las “normas para resolver los conflictos de leyes”. Entonces lo que hay que resolver es si este caso de la eficacia en todo el territorio nacional consagrado por la LGUM se puede amparar en alguno de esos títulos. Y si se admitiese tal cobertura competencial, la inconstitucionalidad habría que buscarla en las concretas reglas que ha establecido respecto a la aplicación y eficacia de las regulaciones autonómicas, así como en la elección de los puntos de conexión que ha elegido, inconstitucionalidad que no resulta fácil de argumentar y que tendría que basarse en la irrazonabilidad de esos puntos de conexión. Incluso cabría sostener que lo que la LGUM establece no es propiamente un supuesto de extraterritorialidad de normas y actos. Cabría decir que, por ejemplo, no se trata de que las normas y actos de Extremadura tengan eficacia como tales en Baleares, sino de algo distinto, de una simple relevancia del ordenamiento extremeño para el balear. Expresándolo ya con carácter general, se trataría de que la LGUM ha consagrado a estos efectos una determinada relevancia de cada ordenamiento autonómico para el resto de los ordenamientos autonómicos, relevancia en cuya virtud, aunque cada ordenamiento autonómico regula

³⁸ *Ibidem*, pp. 140-141.

una realidad producida dentro de sus límites geográficos, produce ciertas consecuencias fuera de ellos. Esto, en sí, no me parece contrario al principio de territorialidad³⁹.

Decía al principio que la LGUM es una norma original e ingeniosa. Añado, incluso, que es difícil sustraerse al atractivo de su refinada ingeniería jurídica. Por eso mismo el enjuiciamiento de su constitucionalidad necesitará de una doctrina novedosa que afronte los problemas que plantea y que realmente no se pueden abordar del todo y fácilmente con la jurisprudencia constitucional ya existente. No procede que intentemos abordar aquí esa tarea. Pero lo que sí procede concluir es que el resultado final de la LGUM, aunque se entienda que formalmente no quita ninguna competencia a las Comunidades Autónomas ni vulnera un principio constitucional de territorialidad, sí que las hace incapaces de canalizar una política propia y efectiva en su territorio incluso en materias de su exclusiva competencia y que provoca un extraño fenómeno de competencia sin poder efectivo para ordenar la realidad social que le incumbe en las materias que el bloque de la constitucionalidad les confía. Lo cierto, en suma, es que este principio desafortunado de eficacia nacional trastoca la concepción del Estado autonómico y que, unido a su no menos radical principio de necesidad, supone una verdadera mutación constitucional con la más que cuestionable premisa de un mercado nacional fragmentado.

³⁹ Vid. M. REBOLLO PUIG, “El Derecho propio de Andalucía y sus fuentes”, en S. MUÑOZ MACHADO y M. REBOLLO PUIG (Dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Civitas, Madrid, 2008, pp. 154 a 156.

Dos miradas jurídicas sobre las celebraciones de la Semana Santa: La Semana Santa como fiesta de interés turístico y como bien cultural^(*)

Prf. Dr. Mariano López Benítez

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Córdoba

SUMARIO: I. EL HECHO JURIDICO DE LA SEMANA SANTA. II. LA SEMANA SANTA ANTE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO. III. LA SEMANA SANTA COMO FIESTA DE INTERÉS TURÍSTICO. 1. Una medida de fomento. 2. Aspectos subjetivos de la declaración de Semana Santa como fiesta de interés turístico. A) El Municipio como beneficiario principal de la declaración. B) El informe autonómico en las declaraciones de carácter nacional e internacional. 3. El carácter regional, nacional e internacional de la declaración: algunas cuestiones problemáticas. 4. El procedimiento para la declaración de una fiesta como de interés turístico. A) El carácter discrecional de la potestad administrativa ejercitada. B) la noción clave: el atractivo turístico de la fiesta. IV. LA CONSIDERACIÓN DE LA SEMANA SANTA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDENAMIENTO CULTURAL. 1. Semana Santa y declaración de bienes como de interés cultural. 2. La declaración como bien de interés cultural de ciertos bienes inmateriales ligados a la celebración de la Semana Santa. 3. Los problemas jurídicos que suscita la declaración de los desfiles procesionales como bien de interés cultural. 4. El proyecto de Ley para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.

^{*} Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación DER 2012-35269 “La nueva intervención administrativa en la economía”. Este trabajo constituye una versión ampliada y actualizada del trabajo “Turismo y patrimonio cultural en la conformación jurídica de las celebraciones de la Semana Santa”, que publiqué en la obra colectiva, coordinada por J.R. Fernández Torres, J. Prieto de Pedro y J.M. Trayter Jiménez, *El camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota*, Escola Galega de Administración Pública y Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 535-560.

RESUMEN: “ Las celebraciones durante Semana Santa, una parte importante de nuestra cultura, son analizadas en este artículo bajo una doble dimensión legal: en primer lugar, como celebraciones de interés turístico y, en segundo lugar, como propiedad intangible cultural que pertenece a nuestra herencia cultural. El ensayo presente evalúa los diferentes instrumentos y técnicas usadas por esta razón, así como algunas insuficiencias y escapatorias legales para ser encontradas en nuestra legislación. El estudio es completado con el análisis de las últimas noticias legales en cuanto a esto.

PALABRAS CLAVES: propiedad intangible cultural, celebraciones de interés turístico, herencia cultural e histórica.

ABSTRAT: The celebrations during Semana Santa, an important part of our culture, are analyzed in this article under a doble legal dimension: firstly, as celebrations of touristic interest and, secondly, as intangible cultural property belonging to our cultural heritage. The present essay assesses the different tools and techniques used for this purpose, as well as some insufficiencies and legal loopholes to be found in our legislation. The study is completed with the analysis of the latest legal novelities in this regard.

KEY WORDS: intangible cultural property, celebrations of touristic interest, cultural and historical heritage.

I. EL HECHO JURÍDICO DE LA SEMANA SANTA

Dejando al margen la inabarcable bibliografía estrictamente religiosa recaída sobre la Semana Santa, lo cierto es que sobre ella se ha vertido también una copiosa obra escrita que ha estudiado sus valores artísticos, escultóricos y pictóricos; sus aspectos costumbristas o folclóricos¹; sus dimensiones antropológicas y

¹ Se utiliza aquí la palabra folclórico en su sentido más genuino y, por tanto, sin matiz peyorativo alguno: prácticamente, no existe ciudad ni pueblo en España que tenga no ya una sino incluso varias obras –generalmente bien costeadas desde el punto de vista editorial- dedicadas al estudio de las imágenes y a la exposición de los cortejos procesionales de la ciudad. De todos modos, quizá el aspecto más folclórico y costumbrista existente sobre la Semana Santa venga representado por los pregones, generalmente pronunciados como antesala de la Semana Santa, y que constituyen unas piezas literarias muy floridas en las que abunda la proliferación de datos eruditos. En cualquier caso, conviene tener en adelante muy presentes las jugosas reflexiones que Mario VARGAS LLOSA hace en su último libro (*La civilización del espectáculo*, Alfaguara, Madrid, 2012) acerca de la necesidad de recuperar el verdadero y genuino significado de la palabra “cultura”, quitándole las adherencias espurias que los medios de comunicación han ido añadiéndole.

sociológicas²; o que se ha servido de ella como pretexto o como acontecimiento puramente literario³. Por el contrario, son muy escasos y por lo general de poco interés los trabajos jurídicos existentes sobre el particular, trabajos que en la mayoría de los casos aparecen centrados en el estudio del proceso penal seguido a Jesús de Nazareth⁴. Sin embargo, la Semana Santa -como todo hecho social- posee también su reflejo jurídico: existen agrupaciones y hermandades que, aunque constituidas conforme a las reglas del Derecho Canónico, interactúan también en el plano civil, no sólo dando culto y organizando los cortejos procesionales, sino desarrollando importantes labores de atención y mantenimiento a los colectivos sociales más desfavorecidos y comportándose desde esta perspectiva como unos administrados más que piden subvenciones a la Administración o que se someten a las exigencias de la actividad ad-

² Desde esta dimensión, constituye un referente el trabajo de Isidoro MORENO NAVARRO, *Las Hermandades andaluzas: una aproximación desde la antropología*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 1999. Recientemente, ha cobrado un gran interés el reportaje que el periodista Manuel CHAVES NOGALES realizó, en colaboración con el mítico fotógrafo Robert Capa, sobre la Semana Santa en Sevilla durante la II República (en concreto, 1935), y que fue publicado en el número 263, de 4 de abril de 1936, de la revista francesa *Voilà*, reeditado primero parcialmente en el libro recopilatorio de la obra de CHAVES NOGALES, *Andalucía Roja y "la Blanca Paloma" y otros reportajes de la República*, Editorial Almuzara, Córdoba, 2012, y de manera más completa en M. CHAVES NOGALES, *Semana Santa en Sevilla*, Almuzara, Córdoba, 2013.

³ Junto a la poesía costumbrista de José M^o GABRIEL Y GALÁN "La pedrada", que muchos de nosotros aprendimos de memoria de pequeños, o el archiconocido poema de Antonio MACHADO "La Saeta", producido dentro de su libro *Campos de Castilla*, existen otras novelas que han utilizado la Semana Santa como un motivo de reflexión social y de crítica profunda de la sociedad. En este sentido, dentro de lo que se conoce como el realismo social, son relevantes las obras de Alfonso GROSSO, *El capirote y Guarnición de silla*, que, aunque de fechas distintas, se encuentran reunidas ambas en un volumen conjunto editado, dentro de la colección Austral, por la editorial Espasa Calpe, Madrid, 1984. Muchos de estos aspectos sociales, así como otras facetas de diversa índole referidas a la Semana Santa se narran en el libro de Eva DÍAZ PÉREZ y José María RONDÓN, *Semana Santa insólita. Delirios y visiones heterodoxas de la Semana Santa de Sevilla*, Almuzara, Córdoba, 2014.

⁴ Es mencionable, no obstante, que un componente esencial de algunas celebraciones de Semana Santa lo constituye precisamente el indulto de un preso. Tal privilegio lo tiene, por ejemplo, la cofradía malagueña de *Jesús el Rico*, en virtud de un Privilegio concedido por el Rey Carlos III. En otros lugares, en donde el privilegio de indultar no existe o se había perdido, se ha recuperado de algún modo la tradición concediéndole a un preso el cambio de grado penitenciario. Así se ha hecho, por ejemplo, en Melilla por la Cofradía del Cautivo de Medinaçeli, gracias, por cierto, al estudio histórico y jurídico realizado por el magistrado y juez de vigilancia penitenciaria de esa localidad D. Juan Rafael Benítez Yébenes [*vid.* Diario de Melilla, <http://www.meliya.com>, de 20 de febrero de 2012]

ministrativa de limitación para emprender o desenvolver ciertas iniciativas⁵; la organización de las procesiones o desfiles entraña también para la Administraciones Públicas retos muy importantes de preservación y mantenimiento del orden público en su sentido más puro y genuino de orden en la calle⁶ y generan, en ocasiones, su-

⁵ De mucho interés resulta para lo que se dice en el texto la STS de 14 de junio de 2012. Ponente: Bandrés Sánchez-Cruzat, JUR 2012/220425, que examina los avatares surgidos con respecto a la subvención que, al amparo del 1% cultural, la Real, Ilustre, Fervorosa Hermandad y Cofradía de Nazarenos de Nuestra Señora del Santo Rosario, Nuestro Padre Jesús de la Sentencia y María Santísima de la Esperanza Macarena, pidió para la rehabilitación de su Basílica; subvención que, en principio, fue reconocida por la Comisión Mixta de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Cultura (acuerdo de 3 de febrero de 2004), pero que después no se acogió por la Subdirección General de Ayudas del Ministerio de Fomento (acuerdo de 30 de septiembre de 2005). El Tribunal Supremo, desestimando el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Estado, confirma la STSJ de Madrid de 12 de mayo de 2009 y reconoce el derecho de la Hermandad de la Macarena a recibir la subvención otorgada por el primer acuerdo.

⁶ La STSJ de la Comunidad Valenciana núm. 745/2007, de 10 de julio, Ponente: Sánchez Ferriz, JUR 2007/326839, ofrece un interesante ejemplo, en el que un vecino de una localidad levantina solicita de su Ayuntamiento que no se autorice la colocación y quema de una *falla* ante su domicilio, pidiendo, consiguientemente, que la ubicación de la mencionada falla se desplace de lugar. Dicha pretensión del vecino fue acogida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Alicante y por el TSJ, que desestima la apelación suscitada por el Ayuntamiento. Resulta interesante destacar cómo durante el siglo XIX estas competencias de orden público, ejercitables en razón de la celebración de la Semana Santa, respondían en muchos casos a previsiones dictadas por la autoridad canónica –en concreto, el Ordinario del lugar– que imponía deberes al respecto a las autoridades civiles. Por ejemplo, por Carta Orden de 18 de febrero de 1820 la Secretaría del Gobierno Real y Supremo Consejo de Castilla mandaba a los miembros de justicia de las ciudades y pueblos del Reino de España que auxiliasen a los obispos en el arreglo de las procesiones de Semana Santa. En aplicación de dicha Carta-Orden, en algunas localidades, como Córdoba, el Obispo de la diócesis –Obispo Pedro Antonio de Trevilla– dictó un Reglamento de aplicación en toda la diócesis, en el que, además de reducir todas las procesiones a una sola –la del Viernes Santo–, que se convertía en procesión oficial, suprimía determinadas manifestaciones y celebraciones tradicionales que se hacían fundamentalmente en los pueblos e imponía a los cortejos determinadas reglas de decoro y decencia, a cuyo fin establecía la asistencia a las procesiones de la Real Justicia de cada pueblo para preservar el orden y la tranquilidad públicas.

En materia de orden público, nuestra jurisprudencia ha avalado las decisiones de la Administración del Estado de modificar los recorridos de manifestaciones que coinciden total o parcialmente con los itinerarios de procesiones [así STSJ de Murcia n.º 337/2014, de 14 de abril, JUR 2014/126365, Ponente: Moreno Grau], así como las resoluciones de las Delegaciones del Gobierno que prohíben el fenómeno de las denominadas “procesiones ateas”, convocadas durante la Semana Santa [vid. SSTSJ de Madrid n.º 267/2011, de 20 de abril, RJCA 2011/742, Ponente: Massigoge Benegui, y n.º 209/2014, de 14 de abril, JUR 2014/131280, Ponente: Guillo Sánchez Galiano].

puestos de responsabilidad patrimonial⁷; la misma participación en los cortejos procesionales puede resultar, cuando es obligada, gravemente atentatoria contra los derechos y libertades fundamentales⁸, igual que el deseo de participar en ellos tampoco puede servir de excusa para la elusión de deberes y obligaciones adquiridos legal o contractualmente⁹. No obstante, con ser importantes desde un punto de visto jurídico estos aspectos que acaban de mencionarse, las ideas sobre las que discurre la trama de este *Liber Amicorum* me llevan a centrar mi colaboración en este Libro Homenaje sobre el tratamiento que nuestra legislación turística y de patrimonio histórico otorga a la Semana Santa, postergando, pues, el tratamiento de aquellas otras cuestiones para otra ocasión.

⁷ En este sentido, uno de los supuestos más frecuentes de responsabilidad patrimonial para la Administración Local es afrontar los daños y lesiones que se producen con ocasión de las caídas y choques motivados por el rastro de cera que dejan las procesiones de Semana Santa sobre calzadas y aceras. Así, pueden verse, entre otras, las Sentencias del TSJ de Murcia n° 293/2004, de 30 de abril, JUR 2004/289308, Ponente: Sáez Domenech; TSJ Andalucía, Granada, n° 696/2007, de 22 de octubre, JUR 2008/580080, Ponente: Cívico García; TSJ de las Islas Baleares n° 590/1998, de 29 de septiembre, RJCA 1998/3133, Ponente: Fiol Gonila; y TSJ Andalucía, Sevilla, n° 654/2014, de 30 de junio, JUR 2014/284867. Ponente: Jiménez Jiménez. No entiende, en cambio, acreditada la relación de causalidad la STSJ de Andalucía, Málaga, n° 567/2010, de 27 de febrero, JUR 2012/1727, Ponente: García Bernaldo de Quirós. También se ha declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración Local ante supuestos en que, para el paso de una procesión, se desmonta un poste que luego no se repone oportunamente y cae sobre una viandante [STSJ de Andalucía de 9 de marzo de 2006, RJCA 2007/285, Ponente: Fernández Antelo]. Entiende en cambio la STSJ de Andalucía, Sevilla, de 17 de abril de 2000, JUR 2001/14664, Ponente: Moreno Retamino, que no genera responsabilidad patrimonial la retirada de por la grúa municipal de un vehículo estacionado en una calle en la que se había puesto la señal de prohibición de aparcamiento por paso de procesiones.

⁸ La participación de los cuerpos y bandas militares en los desfiles procesionales representa uno de los temas más conflictivos en los últimos tiempos no sólo porque haya quien entienda que tal participación vulnera el principio de laicidad del Estado, sino porque en ocasiones sus miembros, profesantes de otras religiones o indiferentes al hecho religioso, pueden entender vulnerado su derecho a la libertad religiosa como se contempla en las SSTC 177/1996, de 11 de noviembre y 101/2004, de 2 de junio y en la SAN de 27 de junio de 2007, JUR 2007/198969, Ponente: Acín Aguado.

⁹ Al respecto, lo que tengo dicho en *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 449 y 450, así como la STC 19/1985, de 13 de febrero.

II. LA SEMANA SANTA ANTE EL ORDENAMIENTO TURÍSTICO Y CULTURAL

Si nos asomamos a las páginas de los boletines y diarios oficiales, no nos resultará demasiado complicado ni nos demandará un excesivo esfuerzo de tiempo y de trabajo encontrarnos con que se prodigan las declaraciones como fiestas de interés regional¹⁰,

¹⁰ En este sentido, en Galicia está declarada la Semana Santa de Cangas (Orden de 12 de noviembre de 2012) y la de Paradela (Resolución de 9 de agosto de 2010). En Castilla y León, las de Soria (Orden CYT/1457/2008, de 29 de julio); Toro y Sahagún (Orden CYT/146/2008, de 15 de enero); Burgos (Orden CYT/1288/2006, de 19 de julio); Aranda de Duero (Orden CYT/652/2005, de 10 de mayo); Ponferrada (Orden de 21 de septiembre de 1999); Segovia (Orden de 7 de junio de 1999); Palencia y León (Orden de 16 de febrero de 1998); Astorga y Burgo de Osma (Orden de 26 de septiembre de 1997); la Bajada de Jesús nazareno de Almazán y la Semana Santa de Tordesillas (Orden de 18 de septiembre de 1996); Salamanca (Orden 17 de enero de 1995); Medina del Campo y Ávila (Orden de 19 de abril de 1993). En Aragón, las de Jaca (Orden de 5 de abril de 2011); Valderrobres (Orden 6 de julio de 2006); Tarazona (Orden de 18 de marzo de 2005); Barbastro (Orden de 21 de diciembre de 2004); Caspe (Orden de 17 de julio de 2003); Albalate del Arzobispo (Orden de 19 de diciembre de 2001); Híjar (Orden de 19 de diciembre de 2001); Urrea de Gaén (Orden de 19 de diciembre de 2001); Samper de Calanda (Orden de 19 de diciembre de 2001); Alcañiz (Orden de 19 de diciembre de 2001); Calanda (Orden de 19 de diciembre de 2001); Andorra (Orden de 19 de diciembre de 2001); La Puebla de Híjar (Orden de 19 de diciembre de 2001); Alcorisa (Orden de 19 de diciembre de 2001); Huesca (Orden de 26 de junio de 2001); Torrijo de la Cañada (Orden 10 de febrero de 1997); Ateca (Orden 22 de noviembre de 1996) Zaragoza (Orden de 9 de noviembre de 1995); Calatayud (Orden de 1 de noviembre de 1994); Teruel (Orden de 10 de febrero de 1994); En Cantabria, dispone de tal distinción la Semana Santa de Santander (Orden 48/2003, de 13 de febrero). En Extremadura, las Semanas Santas de Plasencia (Orden de 16 de marzo de 2012); Badajoz (Orden de 16 de marzo de 1999); Mérida (Orden de 16 de marzo de 1999); Cáceres (Orden de 11 de mayo de 1995); Jerez de los Caballeros (Orden de 8 de enero de 1987). En la Región de Murcia, las de Totana (Orden de 12 de diciembre de 2011); Abarrán (Orden de 10 de febrero de 1997); Archena (Orden de 14 de marzo de 1995); Alhama (Orden de 14 de marzo de 1995); Alcantarilla (Orden de 14 de marzo de 1995); Calasparra (Orden de 14 de marzo de 1995); Cieza (Orden de 7 de abril de 1993); San Pedro del Pinatar (Orden de 7 de abril de 1993). En Madrid, la de Alcalá de Henares (Acuerdo de 1 de abril de 2004). En Castilla-La Mancha, las Semanas Santas de Corral de Almaguer (Resolución de 2 de marzo de 2012); El Bonillo (Resolución de 28 de marzo de 2011); Tarancón (Resolución de 9 de marzo de 2010); Villarrobledo (Resolución de 2 de diciembre de 2008); Campo de Criptana (Resolución de 18 de agosto de 2008); Calatrava (Resolución de 8 de marzo de 2007); Quintanar de la Orden (Resolución de 8 de marzo de 2007); Talavera de la Reina (Resolución de 8 de marzo de 2007); Hellín (Resolución de 3 de febrero de 2005); Daimiel (Resolución de 21 de febrero de 2002); Chinchilla de Montearagón (Resolución de 23 de enero de 2002); Guadalajara (Resolución de 23 de febrero de 1999); Albacete (Resolución de 17 de octubre de 1997); Toledo (Resolución de 16 de junio de 1992); Ocaña (Resolución de 27 de noviembre de 1991); Ciudad Real (Resolución de 3 de diciembre de 1985). En la Comunidad de La Rioja, está declarada la Semana santa Logroñesa (Resolución 544/2009, de 28 de octubre) y la Semana Santa de Calagurritana (Resolución de 7 de febrero de 1998). En Andalucía,

nacional¹¹ o internacional¹² de la Semana Santa de tal o cual lugar o, incluso, de una

la declaración regional ha tenido su propia problemática que se destaca más adelante. En la Comunidad Autónoma valenciana, su legislación ha propiciado declaraciones de interés turístico provincial para las Semanas santas de Callosa del Segura y Torreveja (Resoluciones de 19 y 6 de abril de 2011, respectivamente); Benetússer (Resolución de 10 de marzo de 2010); Vila-real (Resolución de 23 de diciembre de 2009), y Aspe (Resolución de 17 de junio de 2008), y declaración de interés local para la de Almoradí (Resolución de 14 de diciembre de 2009). En cambio, la de Alacant ha sido declarada de interés autonómico (Resolución de 12 de marzo de 2009).

Debe destacarse que, antes de que se produjeran estas declaraciones por parte de las Comunidades Autónomas, la Administración del Estado, al amparo de lo establecido en la Orden Ministerial de 29 de enero de 1979, mediante la Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo de 18 de enero de 1980 (BOE núm. 41, de 16 de febrero), había entronizado en la categoría de “fiesta de interés turístico” las celebraciones relacionadas con la Semana de Pasión de los Empalaos de Valverde de la Vera; la Procesión del Jueves Santo de Vergés (Gerona); el Misterio de la Pasión de Moncada; el Drama Sacro de la Pasión de Uldecana y la Pasión de Chinchón, así como las Semanas Santas de Arcos, Puente Genil, Jumilla, Úbeda y Baeza.

¹¹ Gozan de tal reconocimiento las semanas santas de Medina del Campo (Resolución de 19 de diciembre de 2011); Cieza (Resolución de 17 de noviembre de 2011); Semana Santa Marinera de Valencia (Resolución de 11 de noviembre de 2011); Astorga (Resolución de 27 de julio de 2011); Badajoz (Resolución de 11 de abril de 2011); Mérida (Resolución de 12 de julio de 2010); Teruel (Resolución de 10 de abril de 2006); Toledo (Resolución de 24 de febrero de 2006); Ciudad Real (Resolución de 6 de febrero de 2006); Palencia (Resolución de 17 de junio de 2005); Ávila (Resolución de 15 de abril de 2005); Medina del Campo (Resolución de 14 de marzo de 2005); Sagunto (Resolución de 20 de julio de 2004); Jumilla (Resolución de 26 de noviembre de 2003); Ocaña (Resolución de 26 de noviembre de 2002); Baena (Resolución de 18 de octubre de 2001); Salamanca (Resolución de 16 de mayo de 1998); Riogordo (Resolución de 14 de marzo de 1997); Granada (Resolución de 14 de marzo de 1997); El Ferrol (Resolución de 14 de marzo de 1995); Jerez de la Frontera (Resolución de 25 de febrero de 1993); Crevillente (Resolución de 12 de marzo de 1992); Cabra (Resolución de 27 de octubre de 1989); Orihuela (Resolución de 10 de marzo de 1989); Cáceres (Resolución de 12 de febrero de 2002); Zaragoza (Resolución de 6 de julio 2001); Ponferrada (Resolución de 17 de marzo de 2015); la Semana Santa Calagurritana de Calahorra (Resolución de 2 de septiembre de 2014); de Burgos (Resolución de de 13 de mayo de 2013).

Hay que destacar asimismo que la Disposición undécima de la vigente Orden ITC/1763/2006, de 3 de mayo (BOE núm. 135, de 7 de junio) respetó todas las declaraciones de fiestas de interés turístico nacional que estuvieran efectuadas al amparo de la anterior normativa; por consiguiente, en lo que ahora nos ocupa, debe recordarse que la Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo de 18 de enero de 1980 (BOE n° 41, de 16 de febrero) había otorgado el carácter de “fiesta de interés turístico nacional” a las Semanas Santas de Cartagena, Lorca, Murcia, Híjar, Zamora

¹² Tal es declaraciones se han hecho para las Semanas Santas de Cáceres (Resolución de 11 de abril de 2011); Murcia (Resolución de 5 de abril de 2011); Orihuela (Resolución de 20 de septiembre de 2010); Granada (Resolución de 7 de octubre de 2009); Medina de Rioseco (Resolución de 28 de septiembre de 2009); Tamborada de Hellín (Resolución de 14 de marzo de 2007); Lorca (Resolución de 6 de febrero de 2007); Cartagena (Resolución de 25 de noviembre de 2005); Salamanca (Resolución de 14 de marzo de 2003); León (Resolución de 4 de marzo de 2002); Crevillente (Resolución de 11 de noviembre de 2011); Palencia (Resolución de 29 de noviembre de 2012); Albalate

región entera¹³. A veces, las referidas declaraciones no alcanzan, sin embargo, de una manera global a todos los desfiles y celebraciones conmemorativas que se producen en una localidad durante este sacro septenario, sino que tienen por objeto una sola manifestación de la misma. Dichas declaraciones, que se realizan en ejecución de la legislación turística, unas veces se efectúan por las Comunidades Autónomas y otras, en cambio, por la Administración General del Estado, sin que, a primera vista, sea fácil discernir de dónde arranca la competencia de ésta última, habida cuenta de que la materia turística se consagra por el bloque de la constitucionalidad como una competencia propia de las Comunidades Autónomas. También, atendiendo al ordenamiento turístico, nos hallamos en algunas regiones ante el diseño de itinerarios turísticos vinculados a la peculiaridad con la que celebran la Semana Santa varios pueblos ni siquiera en muchos casos pertenecientes a una misma provincia¹⁴.

Si seguimos idéntico proceder de rastrear las hojas —ahora electrónicas— del Boletín Oficial de Estado o del diario respectivo de cada Comunidad Autónoma, comprobaremos que, en aplicación de la legislación de patrimonio histórico-artístico o cultural,

del Arzobispo, Alcañiz, Alcorisa, Andorra, Calanda, la Puebla de Híjar, Samper de Calanda y Urrea de Gaén, todas ellas localidades de la provincia de Teruel (Resolución de 23 de mayo de 2014); Zaragoza (Resolución de 27 de febrero de 2014); Toledo (Resolución de 27 de febrero de 2014); Ávila (Resolución de 27 de enero de 2014); Ferrol (Resolución de 14 de enero de 2014); Viveiro (Resolución de 16 de abril de 2013); Medina del Campo (Resolución de 19 de diciembre de 2011).

Con anterioridad a la normativa vigente representada por la Orden ITC/1763/2006, de 3 de mayo (BOE núm. 135, de 7 de junio), y en virtud de lo establecido en su Disposición undécima, se mantiene la declaración de fiesta de interés turístico internacional que se había efectuado, al amparo de la anterior regulación, para las Semanas Santas de Málaga, Sevilla, Valladolid y Cuenca (junto con su Semana de Música Religiosa) por la Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo de 18 de enero de 1980 (BOE núm. 41, de 16 de febrero); para la Semana Santa de Zamora por la Resolución de la mencionada Secretaría de 23 de diciembre de 1985 (BOE núm. 12, de 14 de enero de 1986), y para la Procesión del Domingo de Ramos de Elche por la Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo de 22 de julio de 1997 (BOE núm. 231, de 26 de septiembre de 1997).

¹³ Así sucede con la Semana Santa de Andalucía, declarada Fiesta de Interés Turístico por la Orden de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía de 17 de julio de 2006.

¹⁴ Por ejemplo, las Semanas Santas de Albalate del Arzobispo, Alcañiz, Alcorisa, Andorra, Calanda, la Puebla de Híjar, Samper de Calanda y Urrea de Gaén, todas ellas de la provincia de Teruel, conforman los que se ha dado en llamar la Ruta del Tambor y el Bombo (Resolución de la Secretaría General de Turismo de 7 de noviembre de 2005). En Andalucía, a iniciativa de los municipios de Alcalá la Real, Baena, Cabra, Carmona, Lucena, Osuna, Priego de Córdoba y Puente Genil, pertenecientes a distintas provincias de la Comunidad Autónoma, ha surgido la ruta “Caminos de Pasión”, que trata de potenciar y promocionar, no sólo las formas en que celebran la Semana Santa tales municipios, sino también su legado histórico-artístico, sus tradiciones, su gastronomía, sus manifestaciones de artesanía, etc.

se formulan proclamaciones como bien de interés cultural de esta celebración o representación de la Semana Santa de una localidad o de una concreta procesión de un lugar. Se las conceptúa, en suma, y se les da el mismo tratamiento jurídico que se le confiere a bienes muebles e inmuebles, con la importante particularidad, sin embargo, de que aquí nos hallamos ante bienes inmateriales que resultan ser, al menos en su expresión más dinámica, una manifestación de lo que se conoce como el *arte efímero*.

¿Qué diferencias existen entre estos dos tipos de declaraciones, realizadas en la mayoría de los casos, por la misma Administración Pública actuante, pero desde parcelas del ordenamiento jurídico distintas? ¿Para qué sirven tales declaraciones? ¿qué bienes jurídicos tutelan? ¿a qué obligan o en qué favorecen? ¿Cómo se realizan procedimentalmente? ¿de qué manera se compatibilizan?

III. LA SEMANA SANTA COMO FIESTA DE INTERÉS TURÍSTICO

1. Una medida de fomento

La declaración de la Semana Santa como fiesta de interés turístico constituye en sus diversas dimensiones geográficas un estímulo honorífico, propio y característico de la actividad administrativa de fomento. La normativa, estatal y autonómica, que habilita para el otorgamiento de tales distinciones así lo contempla, pues no en balde inscribe su tratamiento dentro de títulos o capítulos que llevan por denominación alusiones referidas a dicho modo de actividad¹⁵. Su consideración como estímulo honorífico entraña, por tanto, que las ventajas que su concesión otorga se resuelven, por lo general, en medidas que carecen de alcance económico o, al menos, de un reflejo económico directo que supongan un desplazamiento patrimonial, ya que es bastante frecuente que tales declaraciones se tengan en cuenta como mérito específico para recibir ayudas y subvenciones de parte de la Administración que las otorga¹⁶, ayudas

¹⁵ Por lo que en este trabajo nos interesa, *Vid.* de las Leyes autonómicas de Turismo los siguientes preceptos: arts. 58 de la Ley 13/2011, de 23 de diciembre (Andalucía); 63 de la Ley 6/2003, de 27 de febrero (Aragón); 29 y 30 de la Ley 5/1999, de 24 de marzo (Cantabria); 67 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre (Castilla y León); 46 y 47 de la Ley 8/1999, de 26 de mayo (Castilla-La Mancha); 33 y 34 de la Ley 2/2011, de 31 de enero (Extremadura); 54 de la Ley 11/1997, de 12 de diciembre (Murcia); 93 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre (Galicia) y 44 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo (Madrid)

¹⁶ Es lógico pensar que tal mérito en principio únicamente valga para aquellas convocatorias y líneas de ayuda que promueva la misma Administración Pública que confiere la distinción honorífica. Así lo expresa con claridad el art. 5.1 b) del Decreto 251/2005, de 22 de noviembre (BOJA

que, por cierto, plantean una problemática muy especial en orden a identificar quienes actúan como beneficiarios de las mismas. Según veremos, las normas reguladoras de estas distinciones no suelen restringir el derecho a instar estas declaraciones a entes públicos, sino que, antes bien, lo abren asimismo a entidades privadas que tengan su asiento en ese ámbito geográfico y estén directamente relacionadas con la fiesta o acontecimiento de que se trate, por lo que, a la postre, los beneficios que derivan de la declaración como fiesta de interés turístico para la Semana Santa de un lugar pueden terminar favoreciendo indirectamente a los colectivos y asociaciones que en sus peticiones de ayudas y subvenciones invoquen como mérito la declaración de fiesta de interés turístico efectuada a favor de la Semana Santa de su lugar, asociaciones que, en muchos casos, gozan de una personificación jurídica adquirida conforme a las normas del ordenamiento canónico¹⁷.

núm. 243, de 15 de diciembre), por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Andalucía, cuando afirma que las Declaraciones de Interés Turístico de Andalucía, una vez efectuadas, otorga “el derecho a ser objeto de una específica labor promocional por parte de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Asimismo, podrán ser tendidas en cuenta como mérito específico para recibir ayudas y subvenciones a otorgar por la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en los términos que se establezcan en las correspondientes bases reguladoras”.

Más ampliamente, el art. 7 del Decreto 295/2005, de 13 de diciembre, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Aragón, señala como efectos de la declaración: a) la posibilidad de utilizar este título en todas las actividades de difusión y publicidad de las celebraciones de que se trate; b) la prioridad en el acceso a las medidas de fomento que pudieran establecerse por parte de las Administraciones públicas con competencias sobre turismo; y c) la obligación de respetar los caracteres tradicionales y específicos de las fiestas [de idéntica forma, el art. 7 del Decreto 32/2006, de 21 de marzo, por el que se regula la declaración de fiesta de interés turístico regional de Castilla-La Mancha]. Mucho más sintéticas resultan, en cambio, las regulaciones de otras Comunidades Autónomas: al respecto, véanse los arts. 6 del Decreto 12/1993, de 29 de marzo, por el que se crea y regula la denominación honorífica Fiesta de interés turística regional de Cantabria; 7.1 del Decreto 152/1997, de 22 de diciembre, por el que se regula la fiesta de interés turístico de Extremadura;

¹⁷ De todos modos, la cuestión relativa a si la personificación de estas hermandades y cofradías adquirida conforme a los postulados del derecho canónico resulta suficiente para actuar en el ámbito civil es algo que nuestro ordenamiento no esclarece del todo. El art. 1.4 del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos de 3 de enero de 1979, parece reconocer personalidad jurídica civil, entre otras, a las asociaciones –las cofradías lo son, según el derecho canónico (cánones 321 a 326)- que gocen de ella en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo. Sin embargo, las que carecieran de tal personalidad o se erijan en el futuro parece que “podrán adquirir la personalidad jurídica civil con sujeción a lo dispuesto en el ordenamiento del Estado, mediante la inscripción en el correspondiente Registro”. Los arts. 5 y 6 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa (Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio) no proporcionan mucha más luz, pues aunque el art. 6.2 afirma que “las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de sus fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general”, pienso que se está refiriendo a otra cosa. En fin, el Real Decreto 142/1981, de 9 de enero, por el que se regula la organización y el funcionamiento del registro de

2. Aspectos subjetivos de la declaración de la Semana Santa como fiesta de interés turístico

A) El Municipio como beneficiario principal de la declaración

En cualquier caso, esta última realidad solo apunta a una incógnita mucho más profunda que el derecho positivo no esclarece suficientemente. Me refiero en concreto a quién es realmente, desde el punto de vista jurídico-subjetivo, el titular de la distinción honorífica. En el caso de las declaraciones como fiestas de interés turístico regional aquéllas se realizan por las Comunidades Autónomas; en cambio, en el supuesto de las fiestas de interés turístico nacional o internacional dichas resoluciones competen a la Administración General del Estado. No obstante, en ambos casos parece lógico pensar que los honores se confieren a los municipios, por más que los procedimientos para la obtención de tales declaraciones hayan podido ser instados por otras entidades, públicas o privadas, diferentes. En la normativa estatal que regula la declaración de fiestas de interés turístico nacional e internacional parece expresamente así reconocerse, ya que obliga a que todas las solicitudes para la declaración de fiesta de interés turístico se acompañen del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de la localidad en la que se celebre, y, con respecto a las fiestas en las que en su desarrollo intervengan dos o más localidades, el acuerdo del Pleno de cada una de las localidades que intervengan en la fiesta¹⁸. Sin embargo, como digo, las regulaciones autonómicas no suelen ser, por lo general, tan explícitas, dibujando al respecto grandes zonas de penumbra: la normativa andaluza, por ejemplo, sólo alude al Ayuntamiento —y, también, a la Diputación— del municipio en cuyo ámbito territorial tengan lugar las fiestas y acontecimientos para indicar que están legitimados para solicitar la declaración de Interés Turístico de Andalucía, aunque tal capacidad se conceda también a “otras entidades públicas o privadas de dicho ámbito directamente relacionadas con la fiesta o acontecimiento de que se trate”¹⁹

Entidades Religiosas indica en su art. 2 que en tal Registro, entre otras, se inscribirán “las entidades asociativas religiosas constituidas como tales en el ordenamiento de las Iglesias y Confesiones”, precepto que, a mi juicio, sí que resulta determinante de clara a la obligatoriedad de su inscripción, una inscripción que, según lo que prevé el art. 5.1 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, determina la adquisición de personalidad jurídica en el ámbito estatal.

¹⁸ Arts. 2.7 y 4.2 de la Orden ITC/1763/2006, de 3 de mayo (BOE núm. 135, de 7 de junio).

¹⁹ Art. 6.2 a) del Decreto 251/2005, de 22 de noviembre. En el mismo sentido, el art. 5.1 del Decreto 77/2005, de 24 de junio, por el que se regulan las fiestas y distinciones turísticas de la Región de Murcia, habla de que están legitimados “los organizadores de dichas fiestas”; el art. 25.1 del Decreto gallego 39/2001, de 1 de febrero, alude a “los ayuntamientos del lugar donde se celebren las fiestas, las asociaciones u organizaciones relacionadas con el sector turístico, cualquier entidad pública o privada y los particulares interesados”; y el art. 4.1 del Decreto castellano-manchego

Aun así, esto es, aun cuando el ordenamiento jurídico permita que otras entidades –públicas o privadas- distintas del Municipio puedan instar la declaración de la Semana Santa como fiesta de interés turístico, no parece concebible ni aceptable en términos jurídicos que la peculiar forma de celebración de una fiesta, resultado de una serie diacrónica de vivencias sobre las que la comunidad local ha ido marcando su impronta, pudiera ser objeto de apropiación por parte de otra entidad pública distinta del municipio que la ha forjado, y, menos aún, por parte de personas o entidades privadas, por más que éstas, como ocurre con las hermandades y agrupaciones de cofradías, puedan ostentar una vinculación muy directa con el hecho vivencial de la Semana Santa. Cobran aquí nuevamente importancia los aspectos que la normativa estatal reguladora de las fiestas de interés turístico nacional e internacional requiere para que una fiesta –como la Semana Santa- pueda ser objeto de tales distinciones. Señala, en efecto, el art. 2.2 de la Orden ITC/1763/2006, que para tamaña declaración se tendrán en cuenta:

- a) La antigüedad de la celebración de la fiesta o acontecimiento de que se trate
- b) Su continuidad en el tiempo (entre una y otra celebración de la fiesta no deberá transcurrir más de cinco años)
- c) Arraigo de la fiesta en la localidad, lo que implica la participación ciudadana en el desarrollo de la fiesta. Para evaluar este aspecto, se considerará la existencia de asociaciones, peñas u otras agrupaciones similares de ciudadanos, que la respalden. Este hecho se verificará a través de estatutos, autorizaciones u otros documentos acreditativos de la constitución y funcionamiento de las citadas agrupaciones, de los que se aportará una copia compulsada, junto con la solicitud de declaración de Fiesta de Interés Turístico Nacional o Internacional.
- d) La originalidad y diversidad de los actos que se realicen”

B) El informe autonómico en las declaraciones de carácter nacional e internacional

Fácilmente se aprecia que todos estos extremos, de los que, con las mismas o parecidas palabras, se hacen eco también las normas autonómicas que disciplinan el

32/2006, de 21 de marzo, relaciona también a las organizaciones y asociaciones que operen en el ámbito territorial de la celebración. Con parecido tenor, se pronuncian los arts. 3.1 del Decreto extremeño 152/1997, de 22 de diciembre, y 3 del Decreto cántabro 12/1993, de 29 de marzo.

Sólo el art. 4.1 del Decreto 295/2005, de 13 de diciembre, por el que se regulan las declaraciones de interés turístico de Aragón, restringe la legitimación para instar la solicitud de “fiesta de interés turístico de Aragón” a “las entidades locales en cuyo territorio se asiente la celebración de que se trate”.

otorgamiento de las declaraciones de fiestas de interés turístico regional, expresan una conciencia colectiva que se liga a la comunidad local y que se sintetiza, desde el punto de vista jurídico, en la personalidad del municipio, como aglutinador de ese territorio y de esa población que ha dado origen y perpetúa el desarrollo de la fiesta o celebración. Ocurre aquí algo parecido a lo que acontece con respecto a la titularidad de los bienes comunales en los que la diacronía de estos bienes describe en realidad una titularidad compartida entre el Municipio y la comunidad de vecinos que se beneficia de su aprovechamiento, que limita y condiciona hondamente las potestades del propio Municipio²⁰. Tan estrecho vínculo no se rompe, aunque el art. 4.2 de la Orden ITC/1763/2006 requiera para la declaración como fiesta de interés turístico nacional o internacional del informe de la Comunidad Autónoma en cuyo ámbito territorial tenga lugar el evento y le atribuya, en caso de ser negativo, carácter vinculante, ya que la entidad de este informe autonómico se circunscribe al respeto a las competencias exclusivas que en materia de turismo ostenta la Comunidad Autónoma y al ejercicio de las acciones promocionales que, en derivación de dicha declaración, habrá de llevar a término la Administración autonómica. El informe autonómico no es, en suma, una declaración que proclame o reste vigor al vínculo nacido entre la fiesta y el municipio en que se desarrolle, puesto que, entre otras cosas, para solicitar la declaración como fiesta de interés turístico nacional o internacional se hace preciso contar con la previa condición de fiesta de interés turístico regional (art. 2.3); antes bien, lo que el informe autonómico expresa y, entre otras cosas, valora, es la relevancia que tal vínculo tiene para representar en el imaginario nacional e internacional la idiosincrasia propia de la región en que se desenvuelve, convir-

²⁰ A este respecto resulta de gran interés la STSJ de Extremadura núm. 1041/2009, de 12 de noviembre, Ponente: Prado Bernabéu, JUR 2010/8044, en la que el Tribunal desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Ayuntamiento de Valverde de la Vera contra la Resolución de la Oficina de Patentes y Marcas de 12 de septiembre de 2007 que denegó la inscripción de la marca “Los Empalaos” para el sector de servicios y actividades culturales. Dice el órgano jurisdiccional en su fundamento 2º, que “...al solicitarse para la actividad a la que se refiere el Nomenclator, en su apartado 41, es decir, actividades culturales, se pretende registrar precisamente eso, una actividad cultural e histórica que no debe ser objeto de apropiación comercial para tales efectos con ese carácter exclusivo. El propio contenido que se pretende registrar es en realidad el del mismo servicio o actividad. Una celebración de Semana Santa, es en realidad una manifestación cultural que de registrarse incidiría en la característica esencial del propio servicio registrado”. La consulta vinculante de la Dirección General de Tributos, formalizada mediante Resolución núm. 2933/2011, de 16 de diciembre, JUR 2012/38221, se hace eco también de esta íntima vinculación cuando considera legal que los fondos del Fondo de Formación y Promoción de una Cooperativa puedan destinarse a financiar un nuevo estandarte para la asociación cofrade local “en la medida en que ello permitirá promover la cultura del entorno local, en particular, en la medida en que ello permitirá impulsar o estimular la Semana Santa de la localidad, declarada fiesta de interés turístico internacional”

tiendo a dicha fiesta de esta manera en acreedora de la acción promocional y de fomento de la Administración estatal y autonómica, actividad por su propia naturaleza finita en los medios que utiliza. Junto a ello, tampoco hay que olvidar que una declaración, que viene motivada por razones turísticas, tiene también como una de sus finalidades fundamentales atraer turismo, lo que, desde la perspectiva del Estado y de la Comunidad Autónoma afectada, obliga a valorar algunas otras cuestiones de gran relevancia como la existencia de infraestructuras viarias y de transporte adecuadas para allegar ese turismo, la existencia de alojamientos y establecimientos hoteleros bastantes para atender dicha demanda y las propias condiciones urbanísticas y de seguridad para dar cabida a una atracción turística de tal magnitud. Circunstancias todas ellas que resultan bien expresadas por el art. 4.1 c) de la Orden ITC cuando emplace a que los solicitantes expresen “la existencia en la localidad o en el área geográfica inmediata (a una distancia no superior a 50 kilómetros), de un equipamiento adecuado de alojamientos y servicios turísticos para la recepción de visitantes [...teniendo en cuenta...] especialmente los accesos y la señalización de la localidad en que se celebre la fiesta”

3. El carácter regional, nacional e internacional de la declaración: algunas cuestiones problemáticas

Como ya se ha indicado, la Semana Santa ha sido objeto de declaraciones como fiesta de interés turístico de distintos alcances geográficos —regional, nacional e internacional²¹, declaraciones que, en el caso de las regionales, se efectúan lógicamente por las Comunidades Autónomas y, en el supuesto de las nacionales e internacionales se llevan a cabo por la Administración estatal, para cuyo fin, no parece que ésta pueda invocar otro título competencial diferente de la propia idea de la supraterritorialidad²². En un determinado momento, se produjo, no obstante, una cierta confu-

²¹ La normativa andaluza reconoce también la posibilidad de declaraciones locales efectuadas por los propios Ayuntamientos (Disposición adicional 2ª del Decreto 251/2005, de 22 de noviembre).

²² De todos modos, hay que indicar que resultar llamativo que las normas estatales no hagan expresa mención al título competencial del que se vale para dictar tal normativa, pese a que inciden en una materia, como la turística, competencia plena de las Comunidades Autónomas. Por mi parte, tal y como señalo en el texto, no adivino otro título competencial válido que el de la supraterritorialidad (y aun éste me ofrece serias dudas). Además, al tratarse de un medio de fomento de naturaleza honorífica que, en principio, no lleva incluido gasto, no creo que resulte aquí aplicable la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha vertido en materia de subvenciones y potestad de gasto [SSTC 13/1992, de 6 de febrero, 136 y 138/2009, de 15 de junio, y 200/2009, de 28 de septiembre, entre otras muchas], en cuya virtud podría jugar el título competencial estatal relativo a la ordenación de la actividad económica.

sión derivada del hecho de que la legislación andaluza atribuía el carácter de “fiesta de interés turístico nacional de Andalucía” a la Semana Santa de numerosos lugares y localidades de su territorio²³. Tal declaración, efectuada al amparo del art. 20 de la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, y de la normativa reglamentaria que en este punto la desarrollaba²⁴, era, sin duda, un tanto ambigua, ya que se prestaba a iden-

²³ Son los casos de las Semanas Santas de Están (Resolución de 23 de febrero de 2004); Almería, Loja, Utrera, San Fernando y Huelva (Resolución de 23 de septiembre de 2003); Lucen (Resolución de 2 de julio de 2003); Bujalance (resolución de 21 de abril de 2003); Alcalá del Río (Resolución de 10 de marzo de 2003); Cuevas de Almanzora y Almuñécar (Resolución de 17 de febrero de 2003); Morón de la Frontera, Sanlúcar de Barrameda (resolución de 10 de julio de 2002); Martos (Resolución de 25 de junio de 2002); Hinojosa del Duque (Resolución de 1 de abril de 2002); Alhaurín de la Torre (Resolución de 11 de octubre de 2001); Alcalá de Guadaíra (Resolución de 20 de septiembre de 2001); Arriate (Resolución de 11 de julio de 2001); Estepa y Marchena (Resolución de 31 de mayo de 2001); Campillos y Coria del Río (Resolución de 15 de junio de 2001); Alcalá del Valle (Resolución de 17 de abril de 2001); Vélez-Málaga (Resolución de 2 de abril de 2001); Castro del Río (Resolución de 26 de marzo de 2001); Ronda (Resolución de 19 de febrero de 2001); Pozoblanco (Resolución de 29 de enero de 2001); San Roque (Resolución de 12 de enero de 2001); Moriles (Resolución de 26 de septiembre de 2000); Guadalcanal (Resolución de 7 de febrero de 2000); Carmona (resolución de 10 de enero de 2000); Osuna y Priego de Córdoba (Resolución de 20 de octubre de 1999); Aguilar de la Frontera y Alcalá la Real (Resolución de 8 de junio de 1999); Alhaurín el Grande y Antquera (resolución de 25 de febrero de 1999); Ayamonte (Resolución de 4 de febrero de 1999); Ecija (Resolución de 22 de enero de 1999); Setenil de las Bodegas, Archidona y Montoro (Resolución de 6 de abril de 1998); Linares y Córdoba (Resolución de 12 de marzo de 1998); y Baena (resolución de 26 de agosto de 1997).

Además de las expresadas, el Anexo de la Orden de la Consejería de Turismo y Deporte de la Junta de Andalucía de 20 de mayo de 1997 (BOJA núm. 64, de 5 de junio), declaraba ya de Interés Turístico Nacional de Andalucía las Semanas santas de Sevilla, Málaga, Baeza, Puente Genil, Úbeda, Arcos de la Frontera, Jaén, Cabra, Jerez de la Frontera, Granada, Riogordo y Huércal-Overa, que ya gozaban del carácter de fiestas de interés turístico en aplicación de la legislación estatal

²⁴ Decía el art. 20 de la Ley de Turismo que “la Consejería competente en materia turística podrá declarar de interés turístico nacional de Andalucía a aquellas fiestas, acontecimientos, rutas y publicaciones que supongan una manifestación y desarrollo de los valores propios y de tradición popular y que tengan una especial importancia como atractivo turístico. La duración de la declaración tendrá carácter indefinido, pudiendo ser revocada si se estimase que han dejado de concurrir las circunstancias que motivaron la declaración, previa audiencia del interesado”.

Dicho art. 20 fue desarrollado por el Decreto 15/2004, de 27 de enero (BOJA núm. 29, de 12 de febrero), cuyo art. 2.2, tras distinguir entre fiestas de interés turístico local, supramunicipal y nacional de Andalucía, definía éstas últimas como aquéllas que podían ser declaradas “cuando la repercusión socio-económica, su trascendencia como atractivo turístico, así como los valores propios que representa se extienden a toda la geografía andaluza”. Sin embargo, hay que destacar que el término “fiesta de interés turístico nacional de Andalucía” fue acuñado antes por la Orden de 20 de mayo de 1997 (BOJA núm. 64, de 5 de junio), normativa surgida en este punto sin base legal alguno, y claramente representativa de lo que pudiera entenderse como una normativa reglamentaria independiente

tificar las fiestas así declaradas con las que, por la acción del Estado, gozaban del calificativo de fiestas de interés nacional conforme a la regulación estatal. De todos modos, el dato de que la nueva Ley de Turismo, que ha derogado a la de 1999, no hable ya de fiestas de interés turístico nacional de Andalucía, sino de fiestas de interés turístico de Andalucía, a secas, inducen a pensar que todas aquellas fiestas declaradas en su momento como fiestas de interés nacional de Andalucía se han adecuando a la nueva nomenclatura. Ya es sintomático a este respecto que, aun antes de producirse la derogación formal de la Ley de Turismo de 1999, el Decreto 251/2005, de 22 de noviembre operase un giro importante en esta materia acuñando el término de fiesta de interés turístico de Andalucía, que es el que ha cristalizado finalmente en la dicción del art. 58 de la vigente Ley de Turismo de Andalucía de 2011²⁵. El problema reseñado no se ha suscitado con respecto a otras Comunidades Autónomas, cuyas menciones se han ceñido a los términos actuales de la legislación turística andaluza o al empleo del término más inespecífico de fiesta de interés turístico regional.

4. El procedimiento para la declaración de una fiesta como de interés turístico

El procedimiento para la declaración de la Semana Santa como fiesta de interés turístico resulta muy similar tanto en las declaraciones que lleva a cabo el Estado como en las que llevan a término las Comunidades Autónomas. En cualquiera de estas variantes, el objetivo básico de los procedimientos es constatar la concurrencia de una serie de factores y circunstancias que son los que determinan, a la postre, la declaración. El art. 23 del Decreto 39/2001, de 1 de febrero, por el que se regulan las declaraciones de fiestas de Galicia de interés turístico, sintetiza muy bien los requisitos cuyo cumplimiento es necesario para que una fiesta resulte protegida:

- *Antigüedad*, entendida como un número mínimo de años durante los cuales deben venir celebrándose los acontecimientos o eventos para ser reconocidos.

²⁵ La Disposición transitoria primera del mencionado Decreto señala expresamente que “quienes hubieren obtenido declaración al amparo de la Orden de 20 de mayo de 1997 y el Decreto 15/2004, de 27 de enero, dispondrán de seis meses desde la entrada en vigor del presente Decreto para acreditar ante la Dirección General de Promoción y Comercialización Turística que reúne los requisitos establecidos en el presente Decreto para ser declaradas de interés turístico de Andalucía. En el caso de incumplimiento de lo señalado en el apartado anterior, se dejará sin efecto la declaración mediante la oportuna resolución”. El hecho que tales resoluciones en contra, seuo, no se hayan encontrado revela que las declaraciones de fiestas de interés turístico nacional realizadas en su momento y que se recogen en una anotación anterior, se han adecuando, no solo en sus requisitos, sino también en su terminología a la regulación establecida por el Decreto de 2005.

- *Singularidad de la fiesta*, lo que exige la presencia de unos aspectos de originalidad y de calidad que la particularicen con respecto a otras similares que puedan tener lugar en otras localidades
- *Arraigamiento popular*, que supone una implicación y participación de la población del lugar en la fiesta
- *Valor cultural*, que entraña que las celebraciones de los eventos de que se trate giren, en todo caso, alrededor de manifestaciones de interés cultural²⁶

A) El carácter discrecional de la potestad administrativa ejercitada

Evidentemente, la apreciación en el caso concreto de la concurrencia de estos requisitos, conlleva, a mi juicio, la actuación de una verdadera potestad discrecional más que el ejercicio de una simple discrecionalidad técnica. No se trata aquí de desentrañar mediante juicios técnicos el sentido único que dimana y es atribuible a los conceptos jurídicos empleados por el hacedor de la norma; en este caso, la función del intérprete y del aplicador de la regla jurídica consiste más bien en valorar dichos conceptos a la luz del interés público y, conforme a ello, discernir si una celebración determinada es susceptible de entrar o no dentro de la acción promocional de la Administración en función de los beneficios que la declaración comporte para el interés público. La STSJ de Castilla y León núm. 470/2010, de 24 de febrero, referida a la desestimación por parte de la Junta de Castilla y León de la solicitud de declaración como fiesta de interés turístico de la Semana Santa de Villafranca del Bierzo, proclama sin ambages que “no se ha de olvidar que como una medida de fomento que tiende a propiciar, entre otros fines, el turismo existen unas amplias potestades de valoración discrecional para determinar si se dan o no los supuestos que hacen acreedor a un determinado evento de la reiterada declaración, siendo fiscalizables tales elementos discrecionales a través de las técnicas al respecto existentes”²⁷. Este núcleo

²⁶ Tales criterios son, en esencia, los que se recogen en las restantes normas autonómicas. A este respecto, véanse los arts. 4 del Decreto murciano 77/2005, de 24 de junio; 4 del Decreto andaluz 251/2005, de 22 de noviembre; 4 del Decreto castellano-manchego 32/2006, de 21 de marzo; 2 del Decreto extremeño 152/1997, de 22 de diciembre; 2 y 3 del Decreto cántabro 12/1993, de 29 de marzo; 3 del Decreto aragonés 295/2005, de 13 de diciembre

²⁷ La STSJ aludida, emitida por la sede de Valladolid, y de la que fue ponente el Magistrado Fresneda Plaza, desestima el recurso contencioso-administrativo planteado y confirma la Resolución de la Consejería de Cultura y Turismo de 20 de julio de 2006, toda vez que “ni desde la óptica de la originalidad de la celebración, al entender que en la práctica totalidad de esta Comunidad se celebra la pasión con elementos similares en su composición, ni desde la perspectiva de la atracción de visitantes de fuera de la región, razonando al respecto que no es significativo el dato aportado por el Ayuntamiento en su memoria relativo a que los servicios de turismo de la villa atendieran a 2.400 personas en Semana Santa” (fdto. Dcho 3º)

duro de carácter discrecional, que subyace en la base de toda declaración como fiesta de interés turístico de la celebración de la Semana Santa de un lugar, no empeece, sin embargo, a la existencia, junto a los elementos, que nos resultan conocidos y en que devienen controlables todas las potestades administrativas –y también, por ello, las discrecionales-²⁸, de ocasiones en que el legislador delimita aún más ese núcleo de la discrecionalidad, restringiendo la libertad de apreciación del intérprete. Así ocurre, por ejemplo, con el requisito de la antigüedad, con respecto al cual las normas suelen señalar unos tiempos mínimos desde los que haya constancia de la celebración continuada de la fiesta²⁹. Igual sucede con el valor cultural que la normativa suele asociar con que en la celebración se halle implicado algún elemento relacionado con un bien declarado de interés cultural; o con una manifestación artístico-cultural o religiosa o gastronómica típica. Asimismo, las distintas regulaciones enfatizan que no existe arraigamiento de la fiesta cuando ésta carece de la implicación y de la participación necesaria de los vecinos de la localidad, de tal modo que resultará imposible atribuir el carácter de fiesta de interés turístico a aquéllas que se asocien sólo con un sector muy restringido de la población o respondan a intereses privados o particulares, de carácter comercial o de otra índole³⁰. La regulación estatal que disciplina el otorgamiento

²⁸ Son reseñables en este sentido los propios trámites preceptivos que se conforman en los procedimientos, como es el caso de los informes emitidos por órganos o comisiones técnicas de valoración [arts. 26 y 27 del Decreto gallego 39/2001, de 1 de febrero (DOG núm. 36, de 20 de febrero)]. En el caso de las declaraciones estatales como fiesta de interés turístico nacional e internacional, trámite imprescindible, como ya nos consta, es el informe de la Comunidad Autónoma afectada, en el caso, se entiende, que no sea la propia Comunidad Autónoma la peticionaria de la declaración, extremo éste último, que, por cierto los arts. 3 y 4 de la Orden ITC/1763/2006, no esclarecen suficientemente. Idéntico carácter de imprescindibilidad poseen los acuerdos plenarios de los Ayuntamientos tanto para aquellos supuestos en que no son éstos los solicitantes como en los casos en que sí lo son, ya que la realidad y existencia de dichos acuerdos constituirán un requisito *sine qua non* para dar curso a la solicitud [arts. 2.7 y 4.2 de la Orden ITC/1763/2006;]

²⁹ Precisamente el factor de la continuidad en la celebración de la fiesta es, sin duda, uno de los elementos más relevantes de cara a la apreciación del carácter de la fiesta. El art. 22. a) de la Orden ITC/1763/2006, de 3 de mayo, requiere que entre una y otra celebración de la fiesta o acontecimiento no transcurran más de cinco años. Evidentemente, en el supuesto de las celebraciones de Semana Santa, el carácter anula de las mismas minoriza notablemente el alcance e importancia de este factor de la continuidad.

³⁰ El art. 2.2 c) de la Orden ITC/1736/2006 señala como indicios muy significativos de esta participación e implicación ciudadana, la existencia de asociaciones, peñas, u otras agrupaciones similares de ciudadanos, que la respalden; requiriéndose además que tales entes y asociaciones tengan un funcionamiento efectivo, extremo que habrá de demostrarse documentalmente con la solicitud. La Consulta vinculante emanada por la Dirección General de Tributos mediante Resolución núm. 2933/2011, de 16 de diciembre, JUR 2012/38221, aporta como elemento de implicación ciudadana el destino que una cooperativa local efectúa de parte de los fondos del Fondo de Formación y Promoción a la confección de un estandarte para la asociación cofrade local. Dice la Dirección General a este respecto que “en la medida en que ello permitirá promover la cultura dl entorno lo

de la distinción como fiesta de interés nacional o internacional incorpora, en fin, una suerte de *cursus honorum* en la consecución de tales objetivos, de tal modo que para que una fiesta pueda ser declarada de interés turístico internacional se hace preciso que la fiesta haya estado declarada durante, al menos, los cinco años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud como fiesta de interés turístico nacional, resultando también imprescindible para obtener esta última calificación que la fiesta haya sido declarada por la respectiva Comunidad Autónoma como fiesta de interés turístico regional durante, al menos también, los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la formulación de la solicitud ante la Administración General del Estado.

B) La noción clave: el atractivo turístico de la fiesta

De todos modos, el principal ingrediente discrecional que comporta el procedimiento para la declaración como fiesta de interés turístico de una determinada celebración, como sucede en el caso que nos ocupa con la Semana Santa, es el *atractivo turístico* del evento, pues no hay que olvidar que las normas en las que se albergan tales declaraciones son, en esencia, normativas turísticas, que tienen por finalidad el fomento de este bien, tan importante en términos de PIB para muchas de nuestras regiones y, por supuesto, también para el Estado en su conjunto³¹. En la valoración de esta dimensión turística es en donde las Administraciones Públicas competentes evalúan una serie de componentes del interés público, tales como la afluencia a las celebraciones de visitantes de otras localidades, regiones y países; la existencia de una red de infraestructuras de comunicaciones que faciliten tales tránsitos de población; la realidad, desde el punto de vista urbanístico, de una serie de dotaciones y equipamientos turísticos en materia de alojamientos y establecimientos del sector servicios³², etc.,

cal, en particular, en la medida en que ello permitirá impulsar o estimular la Semana Santa de la localidad, declarada Fiesta de Interés Turístico Internacional por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, siendo una de las principales manifestaciones de los valores culturales y de la tradición popular de la localidad, con un fuerte arraigo en la misma, cabe considerar que el destino del Fondo de Formación y Promoción aprobado por la Asamblea General tiene encaje entre los destinos previstos en el art. 76.1 c) de la ley 8/2006, de 16 de noviembre”.

³¹ El art. 4.3 del Decreto 77/2005, de 24 de junio (BORM núm. 157, de 11 de julio), por el que se regulan las fiestas y distinciones turísticas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, preceptúa que la afluencia de visitantes se constatará documentalmente mediante informes de las Fuerzas de Orden Público; del Ayuntamiento; de los medios de prensa; y mediante las estadísticas de hostelería.

³² El art. 4.1 c) de la Orden ITC/1763/2006, cifra ello en “la existencia en la localidad o en el área geográfica inmediata (a una distancia no superior a 50 kilómetros), de un equipamiento adecuado de alojamientos y servicios turísticos para la recepción de visitantes. Habrán de tenerse en cuenta especialmente los accesos y la señalización de la localidad en la que se celebre la fiesta”.

debiendo cuidarse especialmente, como señalan algunas normas, “el entorno urbano, monumental y paisajístico del lugar de celebración de la Fiesta” (art. 2.6 de la Orden ITC/1736/2006). Naturalmente, la ponderación de estas magnitudes pone en manos de la Administración unas dosis de discrecionalidad muy elevadas, cuya fiscalización posterior no resultará del todo fácil, a poco que el juicio de la Administración aparezca pertrechado de una motivación razonable y suficiente.

IV. LA CONSIDERACIÓN DE LA SEMANA SANTA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL ORDENAMIENTO CULTURAL

1. Semana Santa y declaración de bienes como de interés cultural

Junto a la dimensión turística, también el ordenamiento jurídico presta atención a la Semana Santa desde el punto de vista artístico y patrimonial. No es infrecuente así que las imágenes que toman parte en los cortejos procesionales, en tanto que bienes muebles, sean objeto de protección bajo la categoría de bienes de interés cultural³³, circunstancia que se aplica asimismo a otros bienes muebles integrantes de los desfiles³⁴. Tampoco resulta desconocido que la legislación de patrimonio histórico protegeja un lugar concreto en tanto que en él se desarrolla una determinada manifestación o

³³ Por ejemplo, por Decreto 84/2002, de 10 de mayo (BORM núm. 121, de 27 de mayo), del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se declara bien de interés cultural el Grupo Escultórico de la Virgen de las Angustias, de Francisco Salzillo y Alcaraz, conservado en la Basílica de la Purísima Concepción de Yecla. También, en la Región de Murcia, por Decreto 54/2012, de 13 de abril [BORM núm. 88, de 17 de abril], se declaran bienes de interés cultural las imágenes de San José con el Niño, Virgen Dolorosa y Nuestro Padre Jesús Nazareno y Cáliz, ubicados en la Iglesia de Santiago Apóstol de Lorquí. En Andalucía, ocurre otro tanto, por ejemplo, con el grupo escultórico Nuestra Señora de las Angustias, de Juan de Mesa y Velasco, que se conserva en la iglesia conventual de San Agustín de Córdoba [Decreto 160/2014, de 11 de noviembre (BOJA núm. 228, de 21 de noviembre)]

³⁴ Así sucede con diversos elementos de la Semana Santa de Lorca: los bordados que conforman la decoración del trono de Nuestra Señora la Virgen de la Amargura del Paso Blanco [Decreto 116/2005, de 21 de octubre (BORM núm. 252, de 2 de noviembre)]; el conjunto de bordados que formaban parte de la ornamentación del antiguo trono de la Santísima Virgen de los Dolores del Paso Azul [Decreto 117/2005, de 21 de octubre (BORM núm. 252, de 2 de noviembre)]; y del Estandarte de la Oración en el Huerto o “Paño de las Flores” del Paso Blanco [Decreto 118/2005, de 21 de octubre (BORM núm. 252, de 2 de noviembre)]

rito litúrgico vinculado a la Semana de Pasión³⁵. Sin embargo, lo que no resulta ya tan habitual es que la normativa cultural tutele el hecho mismo del desfile procesional, perspectiva que sólo se ha ido abriendo paso a medida que el ordenamiento tomaba conciencia de la importancia que para la pervivencia y conservación de la memoria cultural de un pueblo revisten ciertas manifestaciones o bienes inmateriales.

2. La declaración como bien de interés cultural de ciertos bienes inmateriales ligados a la celebración de la Semana Santa

Evidentemente, la protección de estos bienes inmateriales obedece a las finalidades propias de la legislación de patrimonio histórico o cultural. No obstante, el hecho de que se las acoja dentro de la categoría de bienes de interés cultural suscita ciertas dudas, puesto que dicha categoría y, en particular, las medidas y técnicas de protección que lleva asociadas parecen estar pensadas y ser más propias de los bienes muebles e inmuebles. Los deberes de conservación y las limitaciones de uso y disponibilidad que gravitan sobre los propietarios de bienes de interés cultural se construyen en contemplación a los bienes muebles e inmuebles objeto de tal protección; los condicionamientos urbanísticos que se imponen a los bienes inmuebles amparados bajo alguna tipología de los bienes de interés cultural tampoco parecen, en principio, fácilmente aplicables a los bienes inmateriales. Sin embargo, cada vez resulta, como decimos, más cotidiano que las Administraciones autonómicas otorguen la condición de bienes de interés cultural a determinadas manifestaciones o celebraciones³⁶. Des-

³⁵ Así ocurre con El Calvario de Lorca, declarado bien de interés cultural, con categoría de lugar de interés etnográfico, por Decreto 62/2012, de 4 de mayo, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia [BORM núm. 105, de 8 de mayo]. Dicha declaración, según se dice en el Decreto citado, “persigue conservar la imagen tradicional del monte Calvario, vinculado al patrimonio inmaterial del rezo del Vía Crucis”; por ello, “la figura de protección que mejor puede asegurar la conservación y valoración de los aspectos tanto materiales como inmateriales presentes en el rezo del vía crucis lorquino es la de bien de interés cultural con la categoría de lugar de interés etnográfico. De esta forma, se está reconociendo la singularidad de un itinerario urbano, de un paisaje y unos inmuebles vinculados a la práctica de una devoción tradicional, razón de ser de todos estos elementos. La declaración conforme a esta categoría, al fundamentar la protección de este patrimonio inmaterial y material en sus elementos inmuebles, permite establecer una zona de protección que garantice la conservación de las características paisajísticas que otorgan gran parte de su singularidad al Calvario de Lorca”.

³⁶ Sin ánimo exhaustivo, y por citar aquí sólo algunos ejemplos de ello, pueden traerse a colación las declaraciones que en la Comunidad valenciana se han hecho a favor de: la Fiesta de las Fallas de Valencia [Decreto 44/2012, de 9 de marzo (DOGV núm. 6732, de 12 de marzo)]; la Fiesta de la Santantonada de Forcall [Decreto 10/2012, de 5 de enero (DOGV núm. 6688, de 10 de enero)]; la Cabalgata de los Reyes Magos de Alcoy [Decreto 199/2011, de 23 de diciembre (DOGV

de el punto de vista que en este estudio interesa, aunque aún no son muy abundantes las declaraciones referidas a las manifestaciones propias de la Semana Santa, sí se han registrado ya declaraciones como bienes de interés cultural inmaterial de la Fiesta de los Tambores, o Tamborada, de Mula y Moratalla³⁷; de la Tamborada de Hellín³⁸; o de la Tamborada de Alzira y de la Rompida de la Hora de L'Alcora³⁹. En Andalucía, se ha intentado sin éxito una iniciativa legislativa popular mediante la que se postulaba que se declarasen las procesiones de Semana Santa como Bien de Interés Cultural de Andalucía; no obstante, el hecho de que la Mesa del Parlamento no admitiese a trámite dicha iniciativa⁴⁰, no refleja en realidad nada, pues la considera-

núm. 6678, de 26 de diciembre)]; la Entrada de Toros y Caballos de Segorbe [Decreto 6/2011, de 4 de febrero (DOGV núm. 66454, de 7 de febrero)]; la Fiesta de la Mare de Déu de la Salut de Algemesí [Decreto 117/2010, de 27 de agosto (DOGV núm. 6345, de 1 de septiembre)]; la Solemnidad del Corpus Christi de la ciudad de Valencia [Decreto 92/2010, de 28 de mayo (DOGV núm. 6280, de 2 de junio)]; el Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia [Decreto 73/2006, de 23 de mayo (DOGV núm. 5269, de 30 de mayo)]; las Fogueres de Sant Joan de Alicante [Decreto 222/2014, de 19 de diciembre (BOE núm. 19, de 22 de enero de 2015)]; la entrada de Toros y Caballos de Segorbe [Decreto 6/2011, de 4 de febrero (BOE núm. 44, de 21 de febrero)] y los toques manuales de campana de la Iglesia Parroquial de la Asunción de Nuestra Señora de la Albaida, en el campanar de la Vila de Castellón de la Plana, en la Santa Iglesia Catedral Basílica de Santa María de la Asunción de Segorbe y en la Santa Iglesia Catedral Basílica Metropolitana de Santa María de Valencia [Decreto 111/2013, de 2 de agosto (BOE núm. 223, de 17 de septiembre)]

En la región de Murcia, se han declarado, entre otras, Los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz [Decreto 295/2011, de 4 de noviembre (BORM núm. 257, de 8 de noviembre)]; la Fiesta de las Cuadrillas en Barranda [Decreto 34/2011, de 18 de marzo (BORM núm. 66, de 22 de marzo)]; o la Fiesta de los Toros en la Región de Murcia [Decreto 25/2011, de 25 de febrero (BORM núm. 51, de 3 de marzo)].

En las Islas Baleares, recientemente, se ha efectuado la declaración como bien de interés cultural inmaterial de los cuatro bailes más importantes del "ball pagès" [Resolución del Consejo Insular de Ibiza de 18 de junio de 2012 (BOE núm. 160, de 5 de julio)], así como los Caramelles de Pascua [Resolución del Consejo Insular de Ibiza de 9 de diciembre de 2011, (BOE núm. 305, de 20 de diciembre)]

En el Principado de Asturias, se ha declarado como bien inmaterial, la Misa asturiana de gaita [Resolución de 26 de junio de 2013 (BOE núm. 207, de 29 de septiembre)]

³⁷ Decreto 48/2011, de 15 de abril (BORM núm. 92, de 23 de abril)

³⁸ Acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de 12 de abril de 2011 [DOCM núm. 75, de 18 de abril]

³⁹ Decreto 11/2012, de 13 de enero (DOGV núm. 6692, de 16 de enero)

⁴⁰ Se trata de la Iniciativa Legislativa popular 8-10/ILPA-000002, presentada por una Comisión Promotora, e inadmitida a trámite por la Mesa del Parlamento de Andalucía en su sesión de 10 de noviembre de 2010 (BOPA núm. 605, de 25 de enero de 2011, pág. 3). Aunque en la publicación de la Cámara parlamentaria no se explicitan las razones de la inadmisión, pienso que su rechazo, además de en otras posibles causas, pudiera estar basado en que la declaración solicitada vestiría bajo el ropaje de Ley una decisión que, conforme a las normas del patrimonio histórico, posee la substancia de un acto administrativo, que debe producirse, salvo excepciones, conforme al procedimiento que detalla la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

ción como bienes de interés cultural de la Cabalgata de Higuera de la Sierra⁴¹ o de la Romería de la Virgen de la Cabeza⁴² representan, en mi opinión, valiosos precedentes que pudieran conducir a que en un futuro muy próximo determinadas procesiones o celebraciones propias de la Semana Santa andaluza se declarasen bienes de interés cultural.

Evidentemente, las declaraciones como bien de interés cultural de estas celebraciones o desfiles procesionales hallan su base legal más inmediata en la normativa autonómica sobre patrimonio histórico-artístico y cultural, que ha dedicado por lo general una gran atención a estos extremos, aunque ya antes la Ley de Patrimonio Histórico Español había reconocido que el denominado Patrimonio Etnográfico estaba integrado no sólo por bienes muebles e inmuebles, sino también por “los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales” (art. 46). Sin embargo, no debe olvidarse la existencia de una normativa internacional que, en puridad, ha sido la que ha suscitado este giro a favor de la protección del patrimonio inmaterial⁴³

Sobre estas bases, la legislación autonómica ha sido no obstante la que ha operado la protección de este patrimonio inmaterial como bienes de interés cultural tutelando aquellas actividades y conocimientos que son expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo en sus aspectos materiales, sociales o espirituales. La legislación valenciana, por ejemplo, que es, como hemos visto, la que hasta la fecha ha propiciado un mayor número de declaraciones como bienes de interés cultural de cele-

⁴¹ Orden de 10 de junio de 2010 (BOJA núm. 123, de 24 de junio)

⁴² Mediante Resolución de la Dirección General de Bienes Culturales de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía de 26 de abril de 2012 (BOJA núm. 98, de 21 de mayo) se incoó el procedimiento para la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como Bien de Interés Cultural, de la actividad de interés etnológico denominada Romería de la Virgen de la Cabeza en Andújar; procedimiento que ha concluido con el Decreto 49/2013, de 16 de abril (BOJA núm. 79, de 24 de abril) que acuerda su declaración como BIC y su inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

⁴³ Fundamentalmente, me refiero a la Convención de 3 de noviembre de 2003 para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, hecha en París en el seno de la UNESCO, que ha sido objeto de ratificación por el Reino de España mediante Instrumento de 6 de octubre de 2006. Precisamente, al amparo de esta normativa internacional, el Pleno del Senado, con el apoyo de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, CiU, Entesa de Catalunya, Vasco y Mixto, ha aprobado la Moción 662/000181, de 16 de marzo de 2015, mediante la que se insta al Gobierno a apoyar y defender en las instancias internacionales oportunas la inscripción de la candidatura de la Semana Santa en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la UNESCO.

braciones vinculadas al hecho religioso en general y a la Semana Santa, en particular, prevé en el art. 45 de la Ley de Patrimonio Cultural (Ley 4/1998, de 11 de junio) que podrán declararse bienes de interés cultural tanto “las actividades, conocimientos, usos y técnicas que constituyan las manifestaciones más representativas y valiosas de la cultura y los modos más tradicionales de los valencianos”, como “los bienes inmateriales que sean expresiones de las tradiciones del pueblo valenciano en sus manifestaciones musicales, artísticas, gastronómicas o de ocio, y en especial aquellas que han sido objeto de transmisión oral, y las que mantienen y potencian el uso del valenciano”⁴⁴. Parecidas proclamaciones se hallan, como decimos, en casi todas las leyes autonómicas que disciplinan el patrimonio histórico y artístico o cultural.

3. Los problemas jurídicos que suscita la declaración de los desfiles procesionales como bien de interés cultural

Ahora bien, por encima de estas previsiones legales, la cuestión que con mayor brillo resalta es la relativa a qué se protege en realidad a través de estas declaraciones, ya que, según se ha anticipado, no resulta fácil extrapolar las técnicas de protección que el ordenamiento diseña para la tutela de los bienes muebles o inmuebles declarados bienes de interés cultural. El art. 45.2 de la citada Ley valenciana de Patrimonio Cultural preceptúa a este respecto que “el decreto establecerá las medidas de protección y fomento de la manifestación cultural objeto de la declaración que mejor garanticen su conservación. En cualquier caso, se ordenará el estudio y la documentación con criterios científicos de la actividad de conocimiento de que se trate, incorporando los testimonios disponibles de éstos a soportes materiales que garanticen su pervivencia”. Con ello, quiere decirse, en suma, que, a diferencia de lo que acontece en relación con la protección de los bienes de interés cultural de naturaleza mueble o inmueble para los que el ordenamiento predispone ya unas técnicas y herramientas jurídicas concretas de protección, para los bienes inmateriales tal prediseño legal no existe, de modo que las técnicas se diseñan caso por caso conforme a la naturaleza misma de la actividad o bien inmaterial que se pretenda proteger.

El ordenamiento confiere, por tanto, a la Administración que declara el bien inmaterial como bien de interés cultural una amplísima habilitación para disponer ba-

⁴⁴ Junto a los bienes inmateriales declarados bienes de interés cultural, la legislación valenciana prevé también la posibilidad de que los bienes inmateriales puedan formar parte igualmente de la categoría de “bienes de relevancia local”, regulados por el Decreto 62/2011, de 20 de mayo (DOGV núm. 6529, de 26 de mayo), esto es, bienes que carecen de la singularidad propia de los bienes declarados de interés cultural, pero que reúnen, según el art. 2 del meritado Decreto, en el ámbito comarcal o local, valores etnológicos en grado relevante.

jo qué medios y técnicas se van a tutelar los bienes o actividades por ella declarados. En el caso concreto de las manifestaciones inmateriales más ligadas a la Semana Santa, la propia naturaleza de las cosas impondrá a la Administración actitudes muy diferentes según la relación que la actividad etnológica de que se trate guarde con los bienes inmuebles y muebles implicados en la celebración. En el supuesto de las *Tamboradas*, en sus diversas variantes, en las que el hito fundamental de la celebración radica precisamente en la sonada de los tambores, los elementos que conforman el bien protegido son, en puridad, las cajas, tambores, timbales, bombos y calderas que se percusionan y, por derivación, también las indumentarias empleadas como atavío por parte de las distintas hermandades y cofradías que participan en la celebración. Aparte de tales extremos, la definición del ámbito espacial y temporal de los desfiles sólo describen, por una parte, los itinerarios que siguen las cofradías “desde cada uno de los locales ubicados en diferentes sectores urbanos” hasta los espacios comunes en que confluyen todas las bandas, pero sin imponer a los titulares de las propiedades ínsitas en dichos lugares particulares y específicos deberes de conservación distintos de los señalados con carácter general por la normativa urbanística. Por otra parte, el aspecto temporal sólo determina las fechas o épocas concretas en que debe producirse cada año la celebración.

Cosa distinta puede ocurrir, en cambio, cuando el bien inmaterial tutelado es el cortejo o desfile procesional propiamente dicho, ya que en tales casos, la protección del bien inmaterial puede conllevar limitaciones y deberes específicos tanto para la conservación de las imágenes que procesionan como para los propietarios de los bienes inmuebles sitios en los itinerarios por los que discurren los cortejos. La inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Bien de Interés Cultural de la actividad de interés etnológico denominada Romería de la Virgen de la Cabeza representa un magnífico paradigma de cuanto se dice: se protegen, en primer lugar, una serie de bienes muebles, ubicados tanto en el municipio de Andújar como en la Basílica o Santuario de la Virgen, sin que, por ello, tales bienes muebles singularmente considerados reciban la estimación de bienes de interés cultural [apartado V del Anexo]. En segundo término, el itinerario de la romería describe una serie de “caminos, zonas o cuadros”, que resultan parcelariamente identificados en la declaración [apartado IV del Anexo], y que entrañan para los propietarios de inmuebles radicados dentro de los mismos deberes muy semejantes o próximos a los que se imponen tanto a los titulares de bienes inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos, como a los Ayuntamientos en cuyo término municipal radican⁴⁵.

⁴⁵ De hecho la determinación 5ª de la parte dispositiva del acto de incoación señalaba expresamente que se hacía “saber a los propietarios, titulares de derechos y simples poseedores de los bienes que tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos, de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores. Asimismo, deberán permitir su inspección por las personas y órganos

Aunque en el caso de declaraciones de cortejos o celebraciones vinculadas más específicamente a la Semana Santa⁴⁶, no se ha llegado a tal grado de detalle en la concreción de medidas tuitivas, nada impide que, al amparo de dichas declaraciones, la planificación territorial y, más en particular, la planificación urbanística alcancen por medio de esta rama del ordenamiento jurídico resultados muy próximos a los logrados en el supuesto de la romería comentada o a las consecuencias que la legislación de patrimonio histórico anuda a la declaración de un inmueble como bien de interés cultural.

Además de los problemas expuestos, existe también un problema jurídico importante relacionado con los efectos que puede producir la intervención de la Administración en el desarrollo de la manifestación cultural inmaterial a partir del momento

competentes de la Junta de Andalucía, así como su estudio por las personas investigadoras acreditadas por la misma”. De la misma forma, según se disponía en la determinación 6^a, se hacía saber al Ayuntamiento de Andújar “que debe procederse a la suspensión de las actuaciones que se estén desarrollando y de las licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas, hasta tanto se obtenga la autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, previsión ésta última que se vincula también a la redacción de unas Instrucciones Particulares (determinación 4^a).

Verificada ya, como se ha indicado, la declaración definitiva de la Romería como Bien de Interés Cultural, el apartado VI del Anexo de la mencionada Declaración traza unas tupidas *Instrucciones particulares para la salvaguarda, mantenimiento y custodia de la actividad etnológica denominada Romería de la Virgen de Cabeza en Andújar*, que comprenden determinaciones urbanísticas y de ordenación del territorio [VI.A.1]; previsiones sobre actividades y usos permitidos y prohibidos [VI.A.2] y establecimiento de criterios específicos sobre bienes inmuebles y muebles concretos, y sobre obras, actividades y usos que se permiten en ellos [VI.B, C y D].

⁴⁶ Por ejemplo, hablo del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León núm. 16/2015, de 19 de marzo (BOE núm. 88, de 13 de abril), por el que se declara la Pasión Zamorana: ritos, esencia y territorio, bien de interés cultural de carácter inmaterial. En él, sólo se dice muy genéricamente, dentro del objeto de la declaración, que “atendiendo a su carácter inmaterial o intangible, se define como objeto de la declaración *el conjunto de atributos* que constituyen la esencia y espíritu de la Pasión Zamorana, que garantizan su pervivencia y el papel activo de la sociedad y constituyen un referente identitario de la población que lo ha impulsado”. Más específicamente, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León núm. 35/2014, de 10 de abril (BOE núm. 111, de 7 de mayo), por el que se declara el conjunto de celebraciones que tienen lugar el Jueves y el Viernes Santo en Bercianos de Aliste (Zamora), bien de interés cultural de carácter inmaterial, sí contiene una definición del ámbito espacial y temporal, aunque no explícita en qué medidas concretas se traduce la protección de esos espacios: “El ámbito espacial viene determinado por el entorno urbano en el que tienen lugar las manifestaciones religiosas, los espacios religiosos o públicos vinculados a la iglesia y su entorno, el calvario, el vía crucis y el cementerio, entre otros. El Vía Crucis está formado por 14 estaciones y 16 cruces, que se extienden desde la cabecera de la iglesia parroquial hasta el cementerio nuevo, siguiendo por la carretera de Palazuelo. El Calvario se localiza junto a la entrada del cementerio. El ámbito temporal de la declaración se circunscribe a las manifestaciones devocionales de carácter público celebradas el Jueves y el Viernes Santo”.

en que ésta se declara como bien de interés cultural. Como es sabido, el principal efecto que se busca con la declaración como bien de interés cultural de un bien inmaterial, como puede ser una procesión o una romería o una tamborada, no es otro que preservar las características de la celebración. Así lo reconocen las normas tuteladoras hasta el punto de que, como se dice con respecto a la *tamborada de Alzira*, “si se produjese cualquier cambio en dichas tamboradas que modifique lo dispuesto en el anexo y que exceda del normal desarrollo de los actos de la festividad anual, los interesados lo deberán proponer a la Dirección General de Patrimonio Cultural para, en su caso, proceder a la autorización administrativa y consiguiente modificación del presente decreto, justificándolo en la mejora tutelar de los valores protegidos”. Ahora bien, la cuestión que con ello queda en el aire es la de si, a través de este intervencionismo de la Administración, no se están, en puridad, cercenando y limitando las posibilidades de evolución de unas fiestas y celebraciones que, por su propia naturaleza, son dinámicas y no estáticas.

4. El Proyecto de Ley para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial

Algunos de los problemas acabados de reseñar pueden encontrar un punto de solución en el Proyecto de Ley para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (PLSPCI), que en el momento en el que se escriben estas líneas ha iniciado su tramitación parlamentaria en el Senado⁴⁷. No es éste, desde luego, el lugar para efectuar un análisis detenido y pormenorizado de las determinaciones de este PLSPCI. Tiempo, en su caso, habrá. Pero sí importa, en cambio, anotar algunos aspectos que se relacionan muy estrechamente con las cuestiones tratadas en el presente trabajo.

Para empezar, hay que indicar que este PLSPCI, cuya redacción tiene su causa más inmediata en el mandato contenido al respecto en la Ley de regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural⁴⁸, suscita una importante modificación del art. 1.2 de la Ley de Patrimonio Histórico, en el sentido de declarar de manera mucha

⁴⁷ En concreto, para la redacción de este apartado se maneja el texto del PLSPCI que ha sido remitido por el Congreso de los Diputados al Senado, publicado en el BOCG, Senado, n° 494, de 28 de marzo de 2015, pp. 4-19.

⁴⁸ Dice la Disposición final primera de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural: “En el plazo máximo de tres meses desde la aprobación de la presente Ley, el Gobierno impulsará las reformas normativas necesarias para recoger, dentro de la legislación española, el mandato y objetivos de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO”.

más explícita y contundente de como está hasta ahora, la integración del Patrimonio Cultural Inmaterial dentro del Patrimonio Histórico Español. De esta forma, el art. 2 c) del PLSPCI alude expresamente a los “usos sociales, rituales y actos festivos” como “representaciones” que conforman el Patrimonio Cultural Inmaterial, resaltando al tiempo que son “las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos” quienes reconocen y dan forma a tales manifestaciones. Qué duda cabe que las celebraciones, los cortejos y los desfiles propios de la Semana Santa entran plenamente dentro de esos usos, como entran igualmente dentro del Patrimonio Cultural Inmaterial algunas otras manifestaciones –musicales, artesanales, gastronómicas o lingüísticas- que, aunque guarden identidad propia, se hallan estrechamente imbricadas con el hecho de las celebraciones de la Semana Santa y en éstas tienen precisamente su explicación.

El PLSPCI presta una particular atención a la protección de los bienes materiales asociados a las manifestaciones propias del Patrimonio Cultural Inmaterial. Evidentemente, existen manifestaciones de este tipo de Patrimonio que no precisan para su desenvolvimiento bienes materiales, muebles o inmuebles; pero hay otros, como los desfiles de la Semana Santa, que ni se conciben ni podrían desarrollarse sin el concurso de tales bienes. El art. 4 del PLSPCI contiene varias determinaciones importantes al respecto. Por un lado, y un poco en la línea de lo que ya hemos comentado más atrás, remite la determinación de “las medidas específicas y singulares de protección respecto de los bienes muebles e inmuebles asociados intrínsecamente” al patrimonio cultural inmaterial a “las medidas de salvaguardia” de éste, todo ello “sin perjuicio de las medidas singulares que, para la protección de dichos muebles e inmuebles, puedan establecerse a tenor de lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y en la legislación de las Comunidades Autónomas competentes en la materia” (art. 4.1). Creo entender que tal previsión confiere una amplísima habilitación a la Administración competente para que –caso por caso- establezca y desarrolle las medidas que considere oportunas de cara a proteger los bienes materiales asociados a la manifestación cultural inmaterial. De este modo, el art. 4.1 del PLSPCI traza una típica potestad discrecional que autoriza a la Administración a fijar todas aquellas medidas de protección de los bienes muebles e inmuebles asociados a la manifestación inmaterial que resulten esenciales para la preservación, conservación y mantenimiento de la manifestación misma.

Por otro lado, el apartado 2º del art. 4 del PLSPCI resulta un tanto confuso, ya que emplaza a la legislación urbanística y de ordenación del territorio a que prevea medidas de protección con respecto a “los bienes muebles y espacios vinculados al desenvolvimiento de las manifestaciones culturales inmateriales”. Con independencia de que se no entiende bien la referencia aquí a los bienes muebles, tampoco se adivina la utilidad del precepto, toda vez que las Comunidades Autónomas competentes tanto en patrimonio histórico como en ordenación territorial y urbanismo po-

drían establecer aquellas medidas sin necesidad alguna de la habilitación contenida en el este art. 4.2. Sin embargo, lo verdaderamente importante de este apartado se encuentra en su párrafo 2º; párrafo que, por cierto, debería configurarse como un límite general a todo el art. 4 y no sólo -como parece ser- a su apartado 2º:

“ En ningún caso dichas medidas de protección supondrán una restricción a las facultades de los propietarios o titulares de derechos sobre dichos bienes. Para que puedan darse tales limitaciones será preciso seguir, en su caso, los procedimientos previstos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la correspondiente legislación autonómica”

Pienso que tal límite está mal expresado. Toda medida de protección que se establezca con respecto a los espacios vinculados al desenvolvimiento de las manifestaciones culturales inmateriales, comportará obviamente restricciones de mayor o de menor intensidad a las facultades de los propietarios o titulares de derechos sobre dichos bienes, salvo que, desde la perspectiva de la actividad de fomento, concibiésemos aquellas medidas de protección únicamente como posibilidad de otorgar estímulos a los particulares para que tutelen los referidos bienes materiales. Explicación esta última que tampoco resulta convincente, pues, aparte de que las medidas de fomento también conllevan cargas y obligaciones para los beneficiarios, difícilmente cabe pensar que sólo con estímulos a los propietarios puedan conseguirse plenamente los objetivos de protección de aquellos espacios vinculados o asociados al desarrollo de la manifestación cultural inmaterial. Más bien, lo que creo que pretende decir el precepto es algo mucho más simple: las medidas de protección que se acuerden sobre un inmueble al amparo de la legislación urbanística, nunca podrán revestir la misma fisonomía e intensidad que las que procederían en el caso de que tal inmueble hubiese sido declarado bien de interés cultural conforme a la legislación de patrimonio histórico. Salvado tal límite, claro que la legislación urbanística podría establecer medidas restrictivas de protección, pues solo así podrían lograrse plenamente los objetivos perseguidos por el art. 4 del PLSPCI.

Existe otro aspecto en el PLSPCI que creo conveniente destacar. Antes me planteaba si la injerencia de la Administración derivada de la declaración de un cortejo o un desfile procesional como bien de interés cultural podría arruinar los aspectos dinámicos y evolutivos de la propia manifestación cultural como producto vivo de un grupo o colectivo humano. Recientemente, el Acuerdo de la Junta de Castilla y León por el que se declara bien de interés cultural inmaterial la Pasión Zamorana trata de responder a esta difícil tensión señalando que

“...respetando los procesos de cambio que, como patrimonio vivo y sin pervertir su esencia, decida la comunidad depositaria de esta tradición y auténtica protagonista de esta manifestación cultural, la administración competente

en materia de patrimonio velará por su normal desarrollo, tutelando la pervivencia y salvaguarda de los valores que han determinado su declaración como bien de interés cultural”

En esta misma línea, el PLSPCI contiene también algunas previsiones importantes. Como ya he indicado, su art. 2, cuando define el concepto de patrimonio cultural inmaterial, deja claro que esos usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que conforman este tipo de patrimonio, son producto del reconocimiento que de ellos han hecho “las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos”. Comunidades que en tanto “portadoras del patrimonio cultural inmaterial” están llamadas a tener un “protagonismo” como “titulares, mantenedoras y legítimas usuarias” de la manifestación cultural inmaterial [art. 3 c)]. Asimismo, entre los principios generales de las actuaciones de salvaguardia, el PLSPCI subraya “el dinamismo inherente al patrimonio cultural inmaterial, que por naturaleza es un patrimonio vivo, recreado y experimentado en tiempo presente y responde a prácticas en continuo cambio, protagonizadas por los individuos y los grupos y comunidades” [art. 3 g)]. Sin embargo, debido probablemente al frágil terreno competencial en el que el PLSPCI se mueve, éste no avanza mucho más al respecto, de tal manera que la articulación de esos principios es un cometido que corresponderá hacer al legislador y a la Administración autonómica. En cualquier caso, el hecho de que este protagonismo de la comunidad en la dinamización y evolución del evento se configure como un principio general, comporta que tal principio no sólo juegue como el faro que deba guiar las actuaciones de la Administración competente, sino también como importante elemento o factor de control en el ejercicio de esas mismas potestades.

Para concluir esta apretada síntesis que de los contenidos del PLSPCI estoy haciendo en relación con las celebraciones de la Semana Santa, hay una última cuestión sobre la que quiero dejar algunas reflexiones. Cuando esboza las competencias de la Administración General del Estado en materia de patrimonio cultural inmaterial, el art. 11.2 c) del PLSPCI atribuye a ésta, “en colaboración con las Comunidades Autónomas”, la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial “mediante la Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial”. Tal Declaración, cuyo procedimiento administrativo sigue en esencia el modelo que la Ley de Patrimonio Histórico Español desarrolla para la declaración de los bienes de interés cultural⁴⁹, se prevé, según el art. 12.1, para cuando concurren alguna de las siguientes circunstancias:

⁴⁹ Dicho procedimiento se desarrolla en el apartado 4º del art. 12 del PLSPCI y sigue, como se dice en el texto, la estela del procedimiento previsto en el art. 9 de la Ley de Patrimonio Histórico Español para la declaración de un bien como de interés cultural.

- Cuando superen el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma y no exista un instrumento jurídico de cooperación entre Comunidades Autónomas para la protección integral de éste.
- Cuando así lo solicite la Comunidad Autónoma donde tenga lugar la manifestación, previa petición a la misma de la comunidad portadora del bien
- Cuando la consideración en conjunto del bien objeto de salvaguardia requiera para su específica comprensión una consideración unitaria de esa tradición compartida, más allá de la propia que pueda recibir en una o varias Comunidades Autónomas
- Cuando tenga por objeto aquellas manifestaciones culturales inmateriales que, en su caso, puedan aparecer asociadas o vinculadas a los servicios públicos de titularidad estatal o a los bienes adscritos al Patrimonio Nacional
- Cuando el bien posea una especial relevancia y trascendencia internacional para la comunicación cultural, al ser expresión de la historia compartida con otros países.

¿Puede acogerse la Semana Santa en su conjunto y como fenómeno de consideración unitaria a alguna de estas causas de cara a su Declaración como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial?. Más atrás ha quedado anotada la Moción recientemente aprobada por el Senado para instar al Gobierno a que suscite la inclusión de la Semana Santa española dentro de la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad⁵⁰. Sin embargo, ¿resulta procedente y viable legalmente una Declaración de este tipo para la Semana Santa en su conjunto? Evidentemente parece claro que, atendiendo a las causas anteriormente enunciadas, una Declaración de la Semana Santa en su conjunto como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial español sólo podría soportarse en la circunstancia relativa a que “la consideración en conjunto del bien objeto de salvaguardia requiera para su específica comprensión una consideración unitaria de esa tradición compartida, más allá de la propia que pueda recibir en una o varias Comunidades Autónomas”.

⁵⁰ En este sentido, el art. 11.4 del PLSPCI señala que “corresponde a la Administración General del Estado y a las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, la difusión internacional del conocimiento de los bienes del patrimonio cultural inmaterial español, así como el intercambio de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con los Organismos Internacionales. En particular, y de conformidad con lo dispuesto en la regla 3ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, corresponde a la Administración General del Estado elevar a la UNESCO las propuestas para la inclusión de bienes culturales inmateriales en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, en la Lista de Bienes que requieren Medidas Urgentes de Salvaguardia, así como los programas, proyectos y actividades de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial que reflejen de modo más adecuado los principios y objetivos de la Convención”.

¿Permite la Semana Santa una consideración de este tipo?. Probablemente lo que diga guste poco a quienes conciben las celebraciones en la calle de la Semana Santa como un signo identitario de nuestro país; pero creo modestamente que tales celebraciones de la Semana de Pasión no resisten una contemplación unitaria. Ni la imaginería, ni la forma de idear y organizar los cortejos procesionales, ni las indumentarias, ni las maneras de expresar y conmemorar los hechos litúrgicos de la Pasión de Cristo son idénticos, y ni tan siquiera semejantes, en unas regiones y otras. Incluso, dentro de una misma región y de una misma provincia, las formas de expresión de este hecho cultural resultan muy distintas. Contemplar las celebraciones pasionales de la Semana Santa como un conjunto unitario referido a todo el territorio español, comportaría, en mi opinión, reducir y anular la rica multiplicidad y variedad que descansa en la base de la Semana Santa española, adoptando una especie de declaración “paraguas” que dudo resultase realmente tuitiva de lo que se pretende proteger. Cada celebración de la Semana Santa es, como el propio PLSPCI reconoce, un producto vivo anclado, en el sentir específico de cada comunidad local “portadora del bien”. Han de ser, pues, estas celebraciones de Semana Santa “específicas de cada lugar” las que, en su caso, deban optar a esa Declaración cuando posean una relevancia y se tenga un conocimiento de ellas que trascienda las fronteras de los lugares en los que se desarrolla.

JURISPRUDENCIA



COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

**Sobre la Ordenanza de Mojácar reguladora
de actividades de ocio.**

**Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
de Andalucía, Sede de Granada, de Ventiséis
de enero de dos mil quince.**

Encarnación Ibáñez Malagón

Letrada de la Junta de Andalucía

SUMRIO: I. INTRODUCCIÓN. II. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS Y DOCTRINA QUE CONTIENE LA SENTENCIA. III. COMENTARIO

I. INTRODUCCIÓN

En fecha ventiséis de enero de 2015, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sede de Granada, dicta la sentencia número 59/2015, en el Recurso 753/2013, seguido contra la Ordenanza del Ayuntamiento de Mojácar (Almería) Reguladora de determinadas Actividades de Ocio, estimando íntegramente la demanda presentada por la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, de la Junta de Andalucía, y declarando nulos los artículos 1 a) y 13.5º de la citada Ordenanza.

El recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, fundamentaba la pretensión en que los artículos de la Ordenanza Municipal impugnada vulneran el principio de reserva legal que consagra el artículo 25.1 de nuestra Constitución.

La representación procesal de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales recurrente, alegó en su escrito de demanda que el artículo 1 a) de la Ordenanza recurrida, va más allá de lo determinado en el artículo 1 de la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2006, de 24 de octubre, sobre Potestades Administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía. Este precepto al determinar el objeto y ámbito de aplica-

ción de dicha Ley, dispone que por espacio abierto se entiende *“toda vía pública, zona o área al aire libre del correspondiente término municipal de dominio público o patrimonial de las Administraciones Públicas”*; en tanto que el indicado artículo 1 a) de la Ordenanza de Mojácar impugnada añade a esta definición de espacio abierto *“los espacios abiertos de titularidad privada utilizados para estos mismos fines”*.

En cuanto al segundo de los preceptos recurridos, -el artículo 13.5º-, entiende la Administración demandante que la conducta descrita en el mismo como infracción grave (*“convocar o promover una concentración de personas para el consumo masivo de bebidas fuera de las zonas expresamente autorizadas”*), no encuentra respaldo en lo establecido en la Ley 7/2006, ya que todas las infracciones tipificadas en dicho artículo tienen en común que los sujetos responsables son empresas a través de cuya actividad pueden obtener un beneficio económico, al aludir a *“actividades comerciales”*, *“establecimientos comerciales”*, *“establecimiento de hostelería o de esparcimiento”*.

En esencia el Ayuntamiento de Mojácar, de quien procede la Ordenanza recurrida, fundamentó su oposición al recurso, en que la Corporación ha actuado en el ámbito de la autonomía local, consagrada en los artículos 7.1 y 9.14 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, 4.3 y 4.4 de la Carta Europea de Autonomía Local, 4.1 a) y í), 84.1 y 139 a 141 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

II. ANÁLISIS DE LOS FUNDAMENTOS Y DOCTRINA QUE CONTIENE LA SENTENCIA

I.- La Sala estima que el contenido del principio de legalidad en materia sancionadora integra, por lo menos, una doble garantía: una de ellas de orden material y alcance absoluto, que se traduce en exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes; la segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de conductas y reguladoras de sanciones. Así lo establece el art. 25.1º del Texto Constitucional, que contempla una reserva de Ley en materia sancionadora.

En relación a las Corporaciones Locales, este precepto plantea dos exigencias: en cuanto a la tipificación de infracciones, corresponde a la ley la fijación de los criterios mínimos de antijuridicidad conforme a los cuales cada Ayuntamiento puede establecer tipos de infracciones; y por lo que se refiere a las sanciones, del art. 25.1º de la CE deriva la necesidad, al menos, de que la ley reguladora de cada materia establezca las clases de sanciones que pueden establecer las ordenanzas municipales. Así lo ha declarado la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio (recurso de amparo núm. 1608/2000).

Por su parte el Tribunal Supremo, amparándose en el principio de la autonomía local y en la legitimación democrática del Pleno Municipal, sentó una doctrina favorable a que las ordenanzas tipificaran infracciones y sanciones en ausencia de legislación que señalase los criterios mínimos de antijuridicidad y el catálogo de posibles sanciones, utilizando un criterio hermenéutico adaptado a las actuales “necesidades sociales”. De este modo no sólo considera que son conformes a derecho las normas locales sancionadoras dictadas con sustento en una “Ley de mínimos” (STC 132/2001), sino también aquéllas que se aprueben en ausencia de toda disposición legal.

Pero esta doctrina, que podría sustentar la posición adoptada por el Ayuntamiento de Mojácar en su oposición al recurso planteado por la Administración Autonómica, no fue la asumida en la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL) por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local.

II.- La citada Ley 57/2003, modificó los artículos 127.1º y 129.1º de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, relativas al principio de legalidad y de tipicidad en la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas, remitiéndose para las entidades locales, al Título XI LBRL.

En la regulación de la Ley de Bases de Régimen Local, en primer lugar, se fijan los “criterios mínimos de antijuridicidad” en base a los cuales los entes locales pueden después establecer infracciones (artículos 139 y 140), y, segundo, en el artículo 141 se establece un catálogo de sanciones (pecuniarias,) a fin de que aquéllos puedan seleccionar la consecuencia que lleva aparejada la conducta ilícita predeterminada.

El artículo 139 LBRL, consagra la potestad normativa sancionadora local, “*en defecto de normativa sectorial específica*”; es decir, tiene en cuenta que los criterios mínimos pueden venir establecidos por leyes específicas, ya que la LBRL, no pretende cumplir el papel de un Código Sancionador Local.

En suma, las Corporaciones Locales, a través de las Ordenanzas, pueden tipificar infracciones y sanciones, aunque no de forma genérica e indiscriminada. Esta tipificación está sometida a un límite evidente, pues no podrá hacerse si anteriormente se ha efectuado ya por una ley estatal o autonómica.

Un segundo límite, es que al llevar a cabo la tipificación no pueden aprobarse preceptos contrarios a las leyes.

Finalmente, tal tipificación no podrá hacerse por ordenanza, más que en el supuesto de que se trate de la ordenación del uso de bienes o la organización de servi-

cios que supongan potestades implícitas de carácter local, o en aquellos casos de competencia compartida en los que el ente superior, Estado o Comunidad Autónoma, no hayan hecho uso de su potestad legislativa con esta finalidad.

III.- Como hemos reiterado uno de los límites a la potestad sancionadora de la Corporaciones Locales, es la existencia de *normativa sectorial específica*, -ex artículo 139 de la LBRL-, En el presente recurso, la materia objeto de la ordenanza impugnada, está regulada por una Ley Sectorial Autonómica del Parlamento de Andalucía. La Ley 7/2006, de 24 de octubre, sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía.

La completa regulación de la materia por la norma autonómica, sin perjuicio de que su Disposición Final Segunda autorice un ulterior desarrollo reglamentario, implica, por un lado, que pueda resultar aplicable sin necesidad de colaboración reglamentaria en tanto que es respetuosa con la doble garantía del principio de legalidad (material y formal), y, por otro, que esa precedente regulación veda que, mediante una ordenanza o un reglamento, se pueda contradecir la norma legal.

En este caso, la sentencia que analizamos considera que la ordenanza hace una injustificada extensión del concepto de *“espacio público”*, que contradice el determinado legalmente, por cuanto la Ley Autonómica claramente se refiere en la definición a *“toda vía pública, zona o área al aire libre del correspondiente término municipal de dominio público o patrimonial de las Administraciones Públicas*, mientras el indicado artículo 1 a) de la ordenanza impugnada añade a esta definición de espacio abierto *“los espacios abiertos de titularidad privada utilizados para estos mismos fines”*.

La misma contradicción con la Ley Autonómica encuentra la sentencia en la descripción típica de la infracción grave consistente en *“convocar o promover una concentración de personas para el consumo masivo de bebidas fuera de las zonas expresamente autorizadas”* realizada por el artículo 13.5º de la ordenanza impugnada, que se aparta de la previa regulación legal y no encuentra cobertura en lo establecido en la Ley 7/2006, ya que todas las infracciones tipificadas en su artículo 7 tienen en común que los sujetos responsables son empresas a través de cuya actividad pueden obtener un beneficio económico, al aludir a *“actividades comerciales”*, *“establecimientos comerciales”*, *“establecimiento de hostelería o de esparcimiento”*.

III. COMENTARIO

El Preámbulo de la Ordenanza Municipal Reguladora de determinadas actividades de ocio en el término municipal de Mojácar, aprobada por Acuerdo de su Pleno de fecha 30 de mayo de 2013, (Boletín Oficial de la Provincia de Almería nº 108, de

7 de junio de 2013), declara que ésta “*plantea soluciones a una demanda de la inmensa mayoría de los ciudadanos: acabar con las molestias que la ocupación del espacio urbano por parte de los jóvenes ocasiona al resto de los ciudadanos cuando se comportan incívica e irresponsablemente, diseñando una eficaz fórmula de intervención, mediante medidas legales correctoras y sancionadoras de estas conductas, así como medidas educadoras ejemplarizantes*”.

Según su propia literalidad, la problemática que pretende resolver está originada porque “*en nuestro municipio, cada fin de semana, los jóvenes, salen por la noche a divertirse y a reunirse en plazas, parques, etc., para hablar y relacionarse entre sí, beber y escuchar música. Esta nueva expresión de ocio nocturno juvenil, convertido en un fenómeno masivo al aire libre, se caracteriza - entre otros aspectos- por el uso abusivo de alcohol, que deberá despertar entre todos reacciones cuanto menos de preocupación. Pero es que también muchos vecinos sienten enorme irritación por las molestias que el ruido y la suciedad les causan.*”

El Ayuntamiento de Mojácar fundamenta la ordenación de esta forma de ocio en la Ley 7/2006 de 24 de octubre, sobre Potestades Administrativas en Materia de Determinadas Actividades de Ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, así como en la habilitación legal establecida en el artículo 4 de la referida ley andaluza y la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, que modifica la Ley 7/85 de 2 de abril de Bases de Régimen Local.

En efecto, la Ley del Parlamento de Andalucía 7/2006, de 24 de octubre, persigue, según su artículo 1.1, “*la ordenación de potestades administrativas relacionadas con el desarrollo de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, al objeto de garantizar el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana y corregir actividades incívicas incompatibles con la normal utilización de los espacios abiertos de los núcleos urbanos*”; para lo cual establece en su articulado una serie de prohibiciones y sanciones.

En su artículo 4 señala cuáles son las competencias municipales al respecto, unas de tipo normativo (establecer las zonas del término municipal, en los espacios abiertos definidos en el artículo 1.3, en las que pueden desarrollarse actividades de ocio, así como las condiciones que hayan de cumplir para garantizar el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana), y otras de carácter ejecutivo (la prohibición o suspensión de las actividades de ocio sometidas a esta Ley cuando se incumplan las condiciones previstas en la correspondiente normativa municipal para el desarrollo de las mismas; la inspección, control y régimen sancionador de las actividades de ocio sometidas a esta Ley, y la creación, en su caso, de un órgano de participación ciudadana en el ámbito municipal, con la finalidad de realizar propuestas, informes o estudios en relación con las materias objeto de esta Ley), atribución competencial completada con la Disposición final segunda, que posibilita un doble desarrollo reglamentario, ya que autoriza, por un lado, al Consejo de Gobierno de la Junta de An-

dalucía y, por otro, a los Ayuntamientos para dictar, dentro de sus respectivos ámbitos territoriales y en el marco de sus competencias específicas, las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley.

Finalmente, el artículo 139 de Ley de bases de Régimen Local, añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, establece que para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establece los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas.

Examinado este marco normativo, donde se implanta la Ordenanza recurrida, resulta imprescindible resaltar que el Ayuntamiento de Mojácar, se ha excedido del mismo, tal y como ha declarado la sentencia que comentamos. Y se ha excedido, fundamentalmente, porque ha vulnerado el principio de legalidad, en concreto en cuanto a la reserva de ley. Pese a estar amparada la Ordenanza recurrida por el marco normativo antes referido, ésta contiene algunas disposiciones que exceden los límites en que la ley autonómica 7/2006, y la estatal 57/2003, encuadran la potestad normativa local para la imposición de sanciones, ocasionando de este modo una vulneración del ordenamiento jurídico.

En este caso, se ha producido una evidente violación del principio de reserva de Ley, al haberse regulado mediante ordenanza materias sancionadoras no contenidas en la Ley a desarrollar o concretar en su caso. Y ello, como ha declarado la sentencia del TSJ-A, Sala de Granada, número 59/2015, dictada en Recurso 753/2013, sucede en dos preceptos concretos del Acuerdo recurrido: Artículo 1.a) y Artículo 13.5°.

El artículo 4.1 a) de la LBRL confiere a las Administraciones Locales, entre otros, el ejercicio de la potestad reglamentaria y sancionadora dentro de la esfera municipal de sus competencias. La manifestación normativa que cuenta el municipio para atender a sus asuntos propios viene definida, en el artículo 84.1.a) de la Ley de Bases del Régimen Local. En este precepto se recogen las Ordenanzas municipales como el instrumento reglamentario propio de los Ayuntamientos; al margen quedan los reglamentos para el ejercicio de competencias de autoorganización y, excepcionalmente, los bandos de alcaldía.

Las competencias municipales deben estar, por tanto, determinadas por las leyes sectoriales, que han de identificar claramente el ámbito de actuación local y establecer las conductas antijurídicas y las sanciones que deriven del incumplimiento de los mandatos previstos.

Como decíamos más arriba, la Ordenanza recurrida es desarrollo de la Ley 7/2006, de 24 de octubre. El art.1 de la citada Ley 7/2006, regula el objeto y ámbito de aplicación de la misma y entiende por espacio abierto a efectos de esa ley, “*todo vía pública, zona o área al aire libre del correspondiente término municipal de dominio público o patrimonial de las administraciones Públicas*”.

Sin embargo, el artículo 1.a) de la Ordenanza de Mójacar añade a la definición de espacio abierto de la ley “*los espacios abiertos de titularidad privada utilizados para estos mismos fines*”. Ello constituye, sin lugar a dudas una extralimitación, dado que el Ayuntamiento carece de competencia para regular espacios privados, máxime cuando amplía el ámbito de aplicación de la ley 7/2006 infringiendo claramente el principio constitucional de reserva de ley de los reglamentos.

En este caso, basta con una interpretación literal de la norma, para llegar a la conclusión de que el ámbito de aplicación del artículo del artículo 1.3º de la Ley 7/06, se circunscribe única y exclusivamente a espacios de titularidad de la Administración, demaniales o patrimoniales, pero no a los espacios privados, de suerte que su extensión a estos otros espacios no encuentra sustento en la Ley 7/2006, fundamento jurídico de la Ordenanza según su propio Preámbulo.

El principio de reserva de ley aparece consagrado en el artículo 9 de la Constitución y se desarrolla en el artículo 103.1, al considerar que la Administración pública debe actuar “*con sometimiento Pleno a la Ley y al Derecho*” Una consecuencia evidente de este principio es que en nuestro Ordenamiento Jurídico, los reglamentos, como normas generales que emanan del poder ejecutivo de rango inferior a la Ley, deben estar sometidos a ésta. Lo contrario supondría una vulneración del principio de jerarquía normativa. Y ello porque el principio de reserva de ley no es más que una consecuencia de la técnica de la jerarquía normativa, de modo que una disposición reglamentaria no puede entrar en regulaciones existentes con rango de ley, si no quiere incurrir en nulidad radical.

Por otro lado, la conducta descrita como infracción grave en el punto 5 del art. 13 de la Ordenanza: “*Convocar o promover una concentración de personas para el consumo masivo de bebidas fuera de las zonas expresamente autorizadas*”, no encuentra respaldo en lo establecido en la Ley 7/2006. En concreto el art. 5.2 de esta Ley 7/2006 establece que las disposiciones reglamentarias que en desarrollo de la Ley se dicten por los respectivos Ayuntamientos, podrán introducir especificaciones y graduaciones de las infracciones establecidas en la misma, en los términos previstos en el art. 129.3 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de RJAP y PAC.

Partiendo de la STC 132/2001, y posteriores pronunciamientos del TS con ocasión de la impugnación de las llamadas Ordenanzas de Convivencia (STS 18 de oc-

tubre de 2011), cabe destacar que la conducta recogida en el art. 13.5 de la Ordenanza no sólo no aparece en la Ley 7/2006 como infracción grave, sino que, además, no guarda la armonía necesaria con las descritas legalmente como para poder ser considerada “especificaciones y graduaciones”, tal y como habilita el art. 5 de la Ley 7/2006.

Así, se observa que todas las infracciones tipificadas como graves en la Ley 7/2006, tienen en común que los sujetos responsables son empresas a través de cuya actividad pueden obtener un beneficio económico, al aludir a “*actividades comerciales*”, “*establecimientos comerciales*”, “*establecimientos de hostelería o de esparcimiento*”.

Esto es, parece claro que el espíritu del legislador es sancionar a aquellos que se benefician o pueden beneficiarse económicamente de la conducta infractora, que implica ruidos, suciedad y un abusivo consumo de alcohol, cuyos efectos nocivos, en definitiva, se tratan de reducir.

Frente a lo anterior, la conducta del art. 13.5 de la Ordenanza, tal y como está redactada, va más allá, en tanto que afecta a cualquier ciudadano, se dedique o no a actividades de ocio, obtenga o no un beneficio, lo cual, como decimos, es una extralimitación respecto de lo establecido en la ley, y constituye una vulneración del principio de reserva de ley. Según el TC, “*el principio de reserva de ley entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, cuyo significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de los representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador*” (STC 83/84).”

Como antes indicábamos, el artículo 25.1 CE, ha incorporado una doble garantía para los ciudadanos: la primera relativa a la exigencia de una predeterminación normativa de las conductas que se consideren ilícitas y de sus sanciones correspondientes, y la segunda, la necesidad de reserva de ley para regular los tipos de infracción administrativa y sus correspondientes sanciones.

Esa garantía ha sido desarrollada posteriormente (al regular los principios básicos a los que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los derechos que derivan de ellos) mediante la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Entre ellos recoge los principios de legalidad (artículo 127) y de tipicidad (artículo 129) por los cuales la potestad sancionadora de las Administraciones pueda ejercerse únicamente cuando así se atribuya expresamente en una

norma con rango de ley, y también las infracciones y sanciones administrativas correspondientes. Sin embargo, la norma precisa la posibilidad de remitirse al reglamento para introducir especificaciones y graduaciones a las infracciones o sanciones legalmente establecidas, con el límite de no constituir nuevas infracciones o sanciones y respetar su naturaleza y límites configurados por ley.

En el caso de ordenanzas municipales, la reserva de ley sancionadora del art. 25.1 CE es más estricta, puesto que tal reserva garantiza la posición jurídica de cada ciudadano en relación con el poder punitivo del Estado. En ese ámbito, el Tribunal Constitucional ha mantenido una constante línea de interpretación constitucional que ha precisado el alcance de la reserva de ley sancionadora respecto a las ordenanzas municipales, la Sentencia del Tribunal Constitucional 132/2001, de 8 de junio requiere que una ley expresa tipifique las infracciones y sanciones administrativas: *“Desde la STC 42/1987, de 7 de abril viene declarando que el art. 25.1 CE proscribte toda habilitación reglamentaria vacía de contenido material propio. Esta doctrina ha sido luego pormenorizada y especificada para distintos supuestos de colaboración reglamentaria en la tipificación de infracciones y sanciones.*

De esta forma hemos precisado, en relación con normas reglamentarias del Estado o de las Comunidades Autónomas, que la Ley sancionadora ha de contener los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (SSTC 3/1988, de 21 de enero, F. 9; 101/1988, de 8 de junio, F. 3; 341/1993, de 18 de noviembre, F. 10; 60/2000, de 2 de marzo, F. 3). Con una formulación más directa dijimos en la STC 305/1993, de 25 de octubre, F. 3, que el art. 25.1 CE obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley; esta declaración ha sido luego reiterada, entre otras, en la STC 6/1994, de 17 de enero, F. 2. Es claro que, con una u otra formulación, nuestra jurisprudencia viene identificando en el art. 25.1 CE una exigencia de tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas y de sus correspondientes sanciones, correspondiendo al Reglamento, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley”

Consciente de estas deficiencias, el Pleno municipal de Mojárca, ha buscado otro fundamento a esa pretendida capacidad normativa autónoma que representa ese exceso señalado sobre las previsiones de la ley autonómica: las disposiciones de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del Gobierno Local, que añade un nuevo Título XI a la Ley de Bases, referido a la *“Tipificación de las infracciones y sanciones por las entidades locales en determinadas materias”*, y cuyo artículo 139, transcrito anteriormente, posibilita que los entes locales puedan respaldar sus ordenanzas con un sistema propio de infracciones y sanciones por su incumplimiento.

Parece que el Ayuntamiento de Mojácar se ha servido de este doble mecanismo para configurar el sistema sancionador de su ordenación del ocio: por un lado reproduce las infracciones tipificadas por la ley andaluza y, además, hace uso de su capacidad normativa, vía Ordenanza, para establecer otra infracción. Esta actuación no tiene en cuenta, sin embargo, que, por un lado, la Ley 7/2006 autoriza a los Ayuntamientos a realizar su desarrollo reglamentario, reglamentación que, como hemos visto, no es susceptible de crear nuevos tipos de ilícitos administrativos distintos de los establecidos por la ley, y por otro, la posibilidad de establecer infracciones y sanciones autónomas, vía ordenanza, la reconoce la Ley 57/2003, “*en defecto de normativa sectorial específica*”, lo que no sucede en este caso, en el que la Ley autonómica 7/2006 es claramente la normativa sectorial específica que, a sensu contrario, excluye la posibilidad de crear nuevos tipos sancionadores derivados directamente de la ordenanza.

En suma la sentencia de la Sala comentada, al analizar la adecuación a Derecho de los preceptos de la ordenanza impugnados, indaga los límites que determinan el ámbito de actuación de las Corporaciones Locales. Y con este mismo objetivo, hemos elaborado el presente comentario.

NOTAS DE JURISPRUDENCIA

Tribunal Constitucional

VI. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO

A. Comunidades Autónomas.

B.2. Competencias.

1. Sentencia 76/2014, de 8 de mayo (BOE de 4 de junio). Ponente: Enriquez Sancho (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 149.1.14.156.1, 157 c) y 158.1

otros: 1, 2, 3, 4, 13.1 y 15 LOFCA; arts. 40 y 42 EARM

Objeto: Arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, y los capítulos, secciones, servicios y conceptos en ellos citados

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 27/1981; 11/1984; 144/1985; 179/1985; 63/1986; 68/1987; 76/1992; 68/1996; 274/2000; 289/2000; 96/2002; 3/2003; 168/2004; 179/2006; 13/2007/ 58/2007; 237/2007; 238/2007; 248/2007; 212/2008; 31/2010; 126/2010; 31/2011; 204/2011; 96/2013; 100/2013; 101/2013; 207/2013; 217/2013;

Materias: Sistema de financiación de las CCAA: funciones de los diversos fondos compensatorios y modalidades de su cálculo definitivo: entregas a cuenta y consolidación definitiva. Funciones de los PPGGE.

Considerará la demanda que los arts. 128 y 129 vulneran los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1, 157 c) y 158.1 de la Constitución, en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 y los arts. 40 y 42 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (EARM). El representante del Estado interesa la desestimación del recurso. Realizará el TC una serie de precisiones que considera relevantes de modo propedéutico: en primer lugar considerará que los preceptos im-

pugnados de la PPGE para el ejercicio de 2011 ya han agotado sus efectos, pues se refieren, por un lado, a fijar los créditos presupuestarios destinados a hacer efectivas las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global (art. 128) y, por otro, a determinar las reglas para practicar la liquidación definitiva del sistema de financiación autonómica en el ejercicio de 2011 (art. 129). Lo que no impide, sin embargo, el examen de inconstitucionalidad, en la medida de su contenido competencial, así como de su eventual vulneración de la autonomía financiera de la CA recurrente; a ello se debe añadir la vigencia limitada en el tiempo que resulta propia tanto de las Leyes de Presupuestos como de otro tipo de normas, singularmente las que rigen el sistema de financiación autonómica, que tampoco pueden por ese motivo quedar extramuros del ámbito del recurso de inconstitucionalidad *pues ello sería tanto como negar la posibilidad de control por este Tribunal Constitucional de determinadas normas con vigencia limitada en el tiempo (en particular, las de contenido presupuestario), creándose así un ámbito normativo (estatal o autonómico) inmune al control de la jurisdicción constitucional* [entre otras, SSTC 3/2003, FJ 2; 13/2007, FJ 1; 248/2007, FJ 2; 204/2011, FJ 2 a), y STC 100/2013, FJ 2 a)]; se ha cuestionado, asimismo, la ausencia de argumentación suficiente para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de las normas jurídicas; sin olvidar que en diversos lugares de la demanda se dirige el alegato contra las concretas liquidaciones practicadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, lo que queda extramuros de la jurisdicción constitucional. El TC considera que no le corresponde pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de las demandas, bastando con que en ellas se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado que levante la referida carga en los términos ya con anterioridad reiterados [por todas, STC 96/2013, FJ 3, con cita de anteriores]; mas también se recordará como el propio TC ha insistido en que el examen de las impugnaciones en concreto debe partir de los argumentos contenidos en las demandas, pues *hay una presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley que no puede desvirtuarse sin más, prescindiendo de una razón suficientemente fundada* [SSTC 136/2012, FJ 2 b); con cita de las SSTC 13/2007, FJ 1; 204/2011, FJ 2 b), y 22/2012, FJ 2 b)]. Efectivamente en la demanda, no se encuentran alegaciones en apoyo de la inconstitucionalidad del art. 129 que tiene la función de precisar cómo se habrá de realizar la futura liquidación del sistema de financiación, a lo largo del ejercicio siguiente; el art. 129 LPGE titulado *Liquidación definitiva de los recursos del Sistema de Financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, establece según su título las reglas que habrán de seguirse para efectuar la liquidación definitiva de los recursos del sistema de financiación del año 2009 de las Comunidades Autónomas; el precepto contiene así un conjunto de directrices que concretan y desarrollan lo dispuesto en la Ley 22/2009 para la eventual liquidación de los recursos del sistema; se trata de

la primera liquidación a la que será de aplicación el sistema de financiación vigente; advertirá el TC que la demanda, no controvierte ninguna de las reglas contenidas en el art. 129 ni expone las razones por las que se producirían las lesiones constitucionales invocadas considerará el TC que por ello atenderse la alegación del Abogado del Estado y excluir del objeto del recurso el art. 129, toda vez que no hay contenido argumentativo dirigido a su impugnación. A fin de concretar el objeto de la impugnación, considerará el TC que el recurrente debe tratar de expresar en sus alegaciones razonamientos suficientes en apoyo de su petición para que el TC deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada; es preciso, para dar respuesta a cada vulneración concreta, que en el recurso se contenta la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional (por todas, SSTC 237/2007, FJ 3; y 217/2013, FJ 1); el TC considera que no puede examinar la compatibilidad de las disposiciones impugnadas cuando lo que hace el escrito de demanda es citar, en bloque, numerosos preceptos cuya vulneración es afirmada, sin más; por ello considerará el TC que el objeto de este proceso es la impugnación del art. 128 LPGE, así como a los créditos en él fijados, en concreto, los demandantes consideran que se incumplen los requisitos legales para calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global para el año 2011, en detrimento de la cantidad a percibir por la Comunidad Autónoma recurrente y vulnerando en consecuencia tanto la seguridad jurídica y la lealtad constitucional como su autonomía financiera (arts. 9.3 y 156.1 CE); considera el TC la semejanza con lo debatido en la STC 248/2007, que resolvió la impugnación, del art. 76 (entregas a cuenta del fondo de suficiencia) y las cuantías fijadas en la sección 32 de la LPGE para 2003; si bien ha de tenerse en cuenta que el sistema de financiación ha experimentado, desde entonces, sustanciales variaciones (Ley 21/2001, entonces; ahora Ley 22/2009); así delimitado el objeto del recurso, considerará el TC que la principal tacha que invoca la demanda, es que el art. 128 de la LPGE para 2011 y los créditos a él anudados, contradicen tanto lo pactado en el acuerdo del CPFF 6/2009 como el contenido de la Ley 22/2009, norma que forma parte del de la constitucionalidad y que debe ser interpretada a la luz de dicho acuerdo. Infracción del principio de seguridad jurídica y de lealtad, amén de la autonomía financiera de la Comunidad Autónoma recurrente ya que a consecuencia de la misma ha percibido menor financiación que la acordada. Traerá el TC a colación su decisión en la citada STC 248/2007: el centro de la controversia es que la LPGE impugnada habría ignorado lo establecido en la Ley 22/2009 y en el citado acuerdo del CPFF; se alega que la CA habría sufrido una disminución de ingresos total de 317,53 millones de euros, lo que habría puesto en peligro la suficiencia de los recursos de la misma; considerará el TC que la eventual discrepancia entre el acuerdo 6/2009 y la Ley 22/2009 no puede tener,

por sí sola, ninguna consecuencia constitucional. Reconocerá el TC la relevancia del principio de lealtad constitucional, a partir del reconocimiento de la competencia estatal para establecer un sistema u otro de financiación autonómica, mediante LO prevista en el art. 157.3 CE: *constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico cuya observancia resulta obligada* (SSTC 204/2011, FJ 8; y 123/2012, FJ 8), y del que se desprende el mandato de que *el Gobierno exteme el celo por llegar a acuerdos con las Comunidades Autónomas* (SSTC 204/2011, FJ 8; 123/2012, FJ 8; y 162/2010, FJ 6)” [por todas, STC 217/2013, FJ 6 e)]; determina el Tc la necesidad de poner en relación el *principio de lealtad constitucional* con el papel que en el sistema desempeña en la actualidad el CPFF, en tanto que órgano de coordinación de las competencias financieras entre Estado y Comunidades Autónomas (art. 3 LOFCA) de manera que resulta necesario que este tipo de decisiones sobre el conjunto de las Comunidades Autónomas se adopten en el órgano multilateral en el que el Estado ejerce funciones de cooperación y coordinación ex art. 149.1.14 CE, sin perjuicio del papel que en su caso puedan desempeñar las Comisiones mixtas (por todas, SSTC 13/2007, FJ 8 y 31/2010, FJ 130); reconocido el papel del CPFF como órgano multilateral al servicio de los principios de cooperación y coordinación, advertirá el TC que también ha reconocido que el valor de los acuerdos adoptados en su seno no puede anteponerse a las Cortes Generales, a quienes corresponde, en última instancia, establecer el sistema de financiación aplicable a las Comunidades Autónomas (entre otras, SSTC 13/2007, FJ 8; 31/2010, FJ 130; y 204/2011, FJ 7). Por lo que se refiere a la contradicción entre la LPGE y la Ley 22/2009, considera el TC preciso también descartar que, incluso de producirse, ello tuviera las consecuencias pretendidas por la demanda; a este fin es preciso partir de la doctrina contenida en la citada STC 248/2007 en la que ya constató el TC que la entonces vigente Ley del sistema de financiación (Ley 21/2001) no integraba el bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC) sin que por tanto se pueda atribuir alcance constitucional a la mera divergencia entre la norma presupuestaria y la Ley del sistema de financiación autonómica, toda vez que *la Ley de Presupuestos Generales del Estado no sólo es una ley en sentido formal, sino también en sentido material (como se dijo tempranamente en la STC 27/1981, FJ 2, y luego se reiteró, por ejemplo, en las SSTC 63/1986, FJ 5; 68/1987, FJ 4; 76/1992, FJ 4; 274/2000, FJ 4; y 3/2003, FJ 4), pudiendo, por tanto, acometer directamente la modificación de otras normas con rango de ley, con las dos salvedades o limitaciones a las que haremos referencia a continuación*” (FJ 4); según el TC, el primer límite se concreta en el contenido propio que corresponde al instrumento presupuestario constituido, por un lado por lo que representa su contenido esencial mínimo, que es la previsión de ingresos y habilitación de gastos para un ejercicio económico y, por otro, por su contenido eventual o disponible, representado por aquellas otras disposiciones que, aun no constitu-

yendo una previsión de ingresos o habilitación de gastos, sí guardan una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a criterios de política económica o se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del Presupuesto; en relación con el segundo de los límites referidos, que, según el TC, es el que más interesa al asunto objeto de la controversia, derivará de lo que ya se declaró en la citada STC 248/2007: *una vez admitido que la LPGE pueda abordar una modificación expresa y directa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal, cabe añadir a renglón seguido que lo que no puede hacer la Ley de Presupuestos es, 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 Ley de Presupuestos, 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.*” (ibídem). En consecuencia, nada impediría a la LPGE impugnada modificar la Ley 22/2009 de forma limitada y puntual sin que ello pueda determinar sin más, la infracción del art. 9.3 CE; si no se ha acometido reforma explícita alguna de la Ley 22/2009 el mismo principio de seguridad jurídica exige que el sistema de financiación establecido en una ley (en este caso, la Ley 22/2009) tenga la correspondiente plasmación en el estado de gastos del presupuesto, esto es, los correspondientes créditos presupuestarios; la LPGE puede modificar, en su articulado, el sistema de financiación previamente contenido en una ley, pero lo que no podrá hacer es ignorarlo sin más o desconocerlo tácitamente, plasmando en la norma créditos presupuestarios que no se correspondan ni se expliquen por lo dispuesto en la citada ley, pues ello vulneraría la seguridad jurídica. Considera el TC que no le corresponde determinar cuál sea el sistema de financiación de las CCAA más acertado (ya desde la STC 179/1985, FJ 3; doctrina reiterada en las SSTC 68/1996, FJ 2; 13/2007, FJ 3; o 204/2011, FJ 6, entre muchas otras), pues su función debe ceñirse a decidir si las normas impugnadas en cada proceso exceden de lo constitucionalmente admisible, pero sin que ello pueda extenderse a determinar cuál haya de ser el sistema más adecuado para la financiación de las CCAA o de coordinación de las actividades financieras entre los distintos entes territoriales. Recordará el TC que la CE garantiza a las CCAA *autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles* (art. 156.1 CE), principio que exige que éstas *disfruten de la plena disposición de los medios financieros precisos para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas; es decir, para posibilitar y garantizar el ejercicio de la autonomía cons-*

*titucionalmente reconocida en los arts. 137 y 156 CE (STC 13/2007, FJ 5, con cita de las SSTC 289/2000, FJ 3; 96/2002, FJ 2; 168/2004, FJ 4, y 179/2006, FJ 3); al tiempo recuerda que CE otorga al Estado la competencia de coordinar y establecer la financiación de las CCAA, en virtud del título contenido en el art. 149.1.14 CE en conexión con el art. 157.3 CE, lo que le otorga un margen de discrecionalidad para la fijación del marco y los límites en que la autonomía financiera puede desenvolverse, mediante una LO a la que confiere una función específica y constitucionalmente definida, función que en la actualidad cumple la LOFCA (por todas, SSTC 13/2007, FJ 9; 238/2007, FJ 3; 248/2007, FJ 3; 31/2010, FJ 135; 204/2011, FJ 7; y 208/2012, FJ 5). Subrayará el TC cómo a tenor del art. 156.1 CE y para alcanzar la suficiencia de recursos, las CCAA disponen de distintos medios de financiación, enumerados en el art. 157.1 CE, en los términos de la LOFCA; entre ellos, las participaciones en ingresos del Estado o las asignaciones a cargo de los PGE, recurso éste que en todo caso no agota (STC 204/2011) la autonomía financiera garantizada en el art. 156.1 CE; ésta se refiere a la totalidad de recursos de que disponen las Comunidades Autónomas para el efectivo ejercicio de las competencias asumidas, no encontrándose por tanto limitada a un único recurso como son las transferencias garantizadas por el Estado (FJ 8, con cita de las SSTC 13/2007, FJ 5, y 58/2007, FJ 3); no será posible soslayar en este análisis la evolución experimentada por el sistema de financiación autonómica, de manera que, como ya se dijo en la STC 204/2011 el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas puedan, por sí mismas, incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado (FJ 8); esta relativa mayor autonomía financiera encuentra su contrapartida en el mayor riesgo que asumen las CCAA al adquirir mayor control sobre sus propios recursos, que al mismo tiempo no se garantizan de forma estática sino en función de la propia evolución de los ingresos públicos; el sistema de financiación autonómica prevé, como uno de los ingresos principales de las CCAA la cesión de tributos del Estado (regulados en los arts. 10 y ss. LOFCA), recurso sobre el que, desde 1997, las Comunidades Autónomas ostentan además determinadas potestades normativas en el marco de lo dispuesto por la legislación del Estado (por todas, STC 161/2012, FJ 3); esta mayor dependencia de la recaudación tributaria, que obedece a lo que las sucesivas leyes de financiación autonómica denominan *corresponsabilidad fiscal*, supone, lógicamente, que buena parte de los ingresos de las CCAA dependa directamente del comportamiento recaudatorio del sistema tributario; el sistema de financiación no garantiza a las CCAA unas cantidades cerradas a futuro, de la misma manera que resulta imposible prever, con una mínima exactitud, los ingresos tributarios que se obtendrán en*

un determinado ejercicio, que dependerá entre otros factores del propio comportamiento de la economía española (estimación del PIB, así como su crecimiento o disminución); sin dejar de tener en cuenta que *el reparto de los ingresos del Estado es una cuestión que afecta a todos los entes territoriales y, en particular, a todas las Comunidades Autónomas, y los recursos de que dispone aquél, no sólo son finitos, sino que deben servir para la consecución de la suficiencia y, en última instancia, la autonomía financiera de todos los entes territoriales, lo que exige necesariamente la intervención del Estado para adoptar las medidas necesarias y suficientes a efectos de asegurar la integración de las diversas partes del sistema en un conjunto unitario (SSTC 11/1984, FJ 4 y 144/1985, FJ 4).*” (STC 101/2013, FJ 3); subrayará el TC cómo ni la Constitución ni el *bloque de la constitucionalidad* garantizan un *quantum* de financiación a las CCAA al margen de los rendimientos del conjunto del sistema; reiterando, al tiempo, que la *suficiencia financiera* de las CCAA, no sólo no depende íntegramente de las transferencias del Estado, sino que encuentra un límite insoslayable en las posibilidades reales del sistema financiero del Estado en su conjunto, *presidido por el principio de solidaridad entre todos los españoles* (por todas, SSTC 13/2007, FJ 5, y 58/2007, FJ 3), y depende de factores diversos entre los que debe destacarse, por lo que aquí importa, el rendimiento de los recursos tributarios (STC 13/2007, FJ 5), de manera que el sistema de financiación no puede evolucionar al margen de dichos recursos, so pena de terminar incidiendo en la propia suficiencia financiera del Estado en su conjunto o lo que es lo mismo, *el manejo y la disponibilidad por el Estado de sus propios recursos* (STC 13/2007, FJ 3); resultará así inherente al vigente sistema de financiación autonómica, tal como ha sido diseñado por el legislador estatal, el incluir reglas que regulen ingresos estables, a través de los recursos establecidos en el art. 157.1 CE y que desarrolla la LOFCA, y al mismo tiempo normas de adaptación dinámica, que permitan la adecuación de los mecanismos de financiación a la propia evolución del sistema de ingresos del Estado. Desde esta perspectiva general considera el TC que es posible afrontar el presente litigio desde la doble perspectiva alegada de su conformidad con la autonomía financiera y con la seguridad jurídica; determinará el TC que debe determinar, en primer lugar, si se producen las discrepancias alegadas entre el art. 128 que se impugna y la Ley 22/2009, que habría sido desconocida o modificada tácitamente a tenor de los términos de la demanda; considerará necesario el TC examinar el régimen jurídico de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global así como el contexto normativo en el que éste se enmarca; en consecuencia sólo entonces se podrán enjuiciar si concurren, y qué alcance tienen en su caso, las alegadas discrepancias entre el art. 128 de la LPGE y lo previsto en la Ley 22/2009; la Ley 22/2009 detalla los recursos que encuentran su acomodo en el sistema de financiación autonómico de acuerdo con la LOFCA y la Ley 22/2009; entre esos recursos se encuentra el denominado *Fondo de Suficiencia Global*, que

viene a constituirse en una modalidad de participación en los ingresos del Estado [art. 4.1 f) y 13.1 y 4 LOFCA]; del análisis de la función legal de este *Fondo de Suficiencia Global*, la propia configuración del fondo de suficiencia que hace la LOFCA prevé, en consecuencia, que su cuantía no sólo evolucione sino que éste pueda ser también revisado; atenderá, a su vez, el TC al art. 10 Ley 22/2009 que precisa que el fondo de suficiencia de cada Comunidad Autónoma estará constituido por *la diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año*; a saber este fondo funciona como un mecanismo de financiación residual o de cierre del sistema, finalidad común al homónimo fondo en el sistema anterior de financiación autonómica, Ley 21/2001 (SSTC 248/2007, FJ 3, y 101/2013, FJ 8); con la finalidad de garantizar la suficiencia (solvencia) de recursos a lo largo del ejercicio, el sistema de financiación arbitra un mecanismo de *entregas a cuenta* del fondo al tiempo que se precisan las reglas que deberán informar la liquidación definitiva de las transferencias del fondo, que en principio tiene lugar una vez conocidas todas las variables de la fórmula del sistema de financiación (art. 20, en conexión con los arts. 10 y 11, de la Ley 22/2009); en el sistema vigente de la Ley 22/2009, el *fondo de suficiencia global*, se define como una transferencia residual del Estado que contribuye a allegar a la Comunidad Autónoma los recursos que, con carácter general y de acuerdo con la fórmula del sistema de financiación, se ha estimado que precisa para el ejercicio de sus competencias; serán *las necesidades determinadas de financiación* la fórmula sobre la que descansa el vigente modelo de financiación autonómica; dichas necesidades, que la norma denomina *necesidades globales de financiación en el año base* (arts. 2 a 6 de la Ley 22/2009), conforman la denominada garantía de *suficiencia estática*, en cuanto constituyen el punto de partida del sistema; las susodichas necesidades globales se financian en concreto con tres grandes tipos de recursos: la *capacidad tributaria* específica, es decir, la recaudación de tributos a que se refiere el art. 8 de la Ley 22/2009, incluyéndose aquí las distintas modalidades de tributos cedidos, con reglas específicas en función de que impliquen o no la delegación de potestades normativas a las Comunidades Autónomas, en los términos concretados en la Ley; el *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* (art. 9) participan en el mismo todas las CCAA del sistema común aportando *un porcentaje de sus recursos tributarios anteriormente definidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación de recursos adicionales* (art. 9 Ley 22/2009), lo que determina que algunas Comunidades sean aportantes al fondo y otras receptoras del mismo, como establece el art. 19.1 de la misma Ley 22/2009 (*las Comunidades Autónomas recibirán una entrega a cuenta de la Transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía que les corresponda en cada ejercicio*); por último, mediante el ya citado *fondo de suficiencia global*

(art. 10 de la Ley 22/2009), de carácter subsidiario o residual (art. 10.1 L 22/2009) al definirlo como la *diferencia, positiva o negativa, entre las necesidades globales de financiación de la Comunidad Autónoma en el año base y la suma de su capacidad tributaria, más la transferencia positiva o negativa del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, en el mismo año*. En definitiva, subrayará el TC la cuantía de los fondos previstos en la Ley 22/2009 depende tanto de la capacidad tributaria como de su evolución, pues de conformidad con su papel residual o de cierre del sistema, su rol no será otro que el de cubrir la diferencia entre dicha recaudación y las necesidades globales estimadas para cada Comunidad Autónoma. En tercer lugar, afirmará el TC que financiación autonómica depende de distintos tipos de recursos, cuya evolución cuantitativa está vinculada a la propia evolución de los ingresos tributarios, lo que explica que se establezcan mecanismos para reglar las consecuencias de esta evolución en las transferencias a percibir por las CCAA; de esta manera, el sistema de financiación regulado en la Ley 22/2009 parte también en este punto del mismo esquema establecido en su predecesora, la Ley 21/2001 al prever tanto reglas fijas del sistema como reglas que arbitren su evolución; atendiendo a esta finalidad tanto en el sistema anterior como en el recogido en la Ley 22/2009, se distingue entre la denominada *suficiencia estática* y *suficiencia dinámica*; de modo que se toma como punto de partida un quantum de financiación calculado para cada Comunidad Autónoma, (*suficiencia estática*, aceptado expresamente por ésta en comisión mixta), al tiempo que se establece dicha financiación, se prevén también los criterios que habrán de regir la evolución de los recursos (*suficiencia dinámica*); el sistema de entregas a cuenta del fondo de suficiencia global —que concreta el impugnado art. 128 LP-GE— responde a la citada garantía de la *suficiencia dinámica*. Con esta finalidad, la Ley 22/2009, como también hacía la anterior (Ley 21/2001), regula en detalle el sistema de entregas a cuenta y su coordinación con la liquidación definitiva, esto es, lo que la sección 3 del título I denomina “Evolución del sistema de financiación. Suficiencia dinámica” (arts. 11 a 21 de la Ley 22/2009). La fórmula general que rige dicha evolución se contiene en el art. 11 de la Ley 22/2009 que, partiendo de que *la financiación de cada Comunidad Autónoma estará constituida por el valor definitivo, correspondiente a cada año, de los recursos del Sistema de Financiación que le sean aplicables*” (apartado 1), establece en su apartado 2 un sistema de entregas a cuenta, precisándose que *la determinación de su importe se llevará a cabo a partir de “las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de Ley de presupuestos generales del Estado del ejercicio que corresponda*; considerará pertinente explicitar el TC, a los efectos de las cuestiones que se debaten en la presente controversia, que deberá tenerse en cuenta que existe siempre un desfase, de aproximadamente dos años, entre la recaudación tributaria que se estima inicialmente y que sirve de base para presupuestar las entregas a cuenta que percibirá cada Comunidad Autó-

noma, y la recaudación definitiva, que lógicamente no coincide con la estimada en su totalidad, lo que determinará la necesidad de practicar la correspondiente liquidación posterior. Este mecanismo de entregas a cuenta justifica que, una vez conocida la liquidación definitiva, ésta arroje un saldo que podrá ser positivo o negativo, dependiendo de su contraste con las entregas a cuenta (art. 11.3 L 22/2009); sin olvidar que los citados arts. 11 a 21 de la Ley 22/2009 prevén otros supuestos de determinación de la evolución del sistema de financiación, estableciendo, a partir de las reglas generales de evolución (art. 11), reglas específicas para fijar las entregas a cuenta en los tributos cedidos, así como para las entregas a cuenta del *Fondo de Garantía* (art. 19) y del *fondo de suficiencia global* (art. 20). De acuerdo con el art. 20, el punto de partida para las entregas a cuenta del fondo de suficiencia es el fijado en el año base, 2007, si bien una vez aplicada la fórmula contenida en la L 22/2009, los créditos así calculados se dotarán en la sección 32 de los PGE; en atención a lo previsto en la LOFCA (art. 13) y en la Ley 22/2009 (art. 10) en función de la recaudación tributaria, de la que depende, variando en consecuencia; la cuantía correspondiente a cada ejercicio es el resultado de actualizar el valor en el año base del fondo correspondiente a ese ejercicio por la variación del ITE aplicable, esto es, la variación de la *recaudación estatal en el ejercicio, excluidos los recursos tributarios cedidos 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 las Labores del Tabaco*” (art. 20.2); finalmente, la liquidación del sistema tiene lugar de acuerdo con el art. 20 de la Ley 22/2009, precepto que concreta el art. 129 de la LPGE; será, pues, en este momento, esto es, una vez conocidas todas las variables y con las entregas a cuenta previamente transferidas a las CCAA, cuando se determinará si el *saldo* final, la cuantía resultante de la compensación entre liquidación final y entregas a cuenta, es negativa o positiva. A partir de estas consideraciones, el TC entrará a enjuiciar el asunto controvertido. El art. 128 LPGE concreta los créditos presupuestarios que recogerán las *entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia Global*, es decir, no fija estrictamente el fondo de suficiencia, sino las entregas a cuenta a cargo del mismo, de manera que no se modifica este concreto recurso sino que se aplican las reglas que determinan su evolución (*suficiencia dinámica*). La demanda considera que se han vulnerado los arts. 4 y 10.2 de la Ley 22/2009, a cuyo tenor esta regularización del fondo debería haber tenido lugar sólo una vez liquidada la financiación definitiva del ejercicio 2009. Se refiere en este punto la demanda, no sólo al art. 128, sino también a la comunicación de 5 de octubre de 2010 firmada por el Director general de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas y con las Entidades Locales, en la que se adelantaba información relativa a los créditos a que se refiere el art. 128; la mera lectura de la Ley 22/2009

permite descartar la pretendida discrepancia entre el art. 128 impugnado y lo allí dispuesto, pues como ha quedado expuesto la propia Ley exige y prevé la regularización de las entregas a cuenta del *fondo de suficiencia* en función de la propia evolución de las variables que integran el sistema, refiriéndose en distintos lugares a la necesidad de *estimar* los recursos sin perjuicio de su posterior regularización, una vez conocidos los datos definitivos (así, los citados arts. 13.3 LOFCA; y los arts. 4, segundo párrafo; 10, apartados 2 y 3; y 20, apartados 1 y 2 de la Ley 22/2009), así como el art. 11.2, segundo párrafo, que exige que para la determinación del importe de las entregas a cuenta se utilicen *las previsiones existentes a la fecha de elaboración por el Gobierno del anteproyecto de LPGE del ejercicio que corresponda*. En segundo lugar, considera la demanda que la cuantía del fondo, *rectius*, de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia reguladas en el art. 128, se ha visto minorada como consecuencia del incremento de los tipos impositivos del impuesto sobre el valor añadido (que tuvo lugar en el ejercicio de 2010), minoración que es prematura, pues solamente debería haberse producido cuando se hubiera determinado el importe real de incremento de la recaudación impositiva imputable al aludido incremento de tipos, tal y como establece el art. 21.2 de la Ley 22/2009, resultando también contrario al art. 20.1 (sobre las entregas a cuenta); no apreciará el TC discrepancia alguna entre el art. 128 impugnado y el art. 20.1 de la Ley 22/2009, precepto que se refiere a la fórmula aplicable en el caso de las entregas a cuenta del fondo de suficiencia. De otra parte, el propio tenor del propio art. 21 de la Ley 22/2009 permite también descartar que la LPGE haya ignorado las reglas del sistema de financiación, pues precisamente se prevé la variación de tipos de gravamen del IVA como uno de los supuestos posibles de revisión de dicho fondo, sin que sea preciso ni acuerdo de comisión mixta ni tampoco que se conozca la recaudación definitiva consecuencia de la modificación de tipos, como entiende la demanda, pues la norma se refiere al importe “estimado”, con este tenor, que despeja toda duda: “[l]as variaciones en los tipos impositivos estatales de los Impuestos Especiales de Fabricación e IVA determinarán una revisión del Fondo de Suficiencia Global provisional o definitivo por el importe del incremento o bajada de recaudación estimado para cada Comunidad Autónoma ... Dicha revisión se hará por el Ministerio de Economía y Hacienda de oficio, sin que sea preciso acuerdo en las Comisiones Mixtas, a estos efectos.”.

c) En tercer lugar, según la demanda, el art. 128 habría omitido la inclusión de las entregas a cuenta correspondientes a los recursos adicionales de los años 2009 y 2010, recursos cuyo objetivo era aproximar la financiación real de las CCAA a las verdaderas necesidades globales de financiación; también se habrían omitido, se alega, las entregas a cuenta correspondientes a los *fondos de convergencia*, frente a la práctica seguida en los dos ejercicios anteriores (2009 y 2010), en los que sí fueron concedidas, incluyendo tan sólo un crédi-

to, que tiene carácter ampliable, destinado a la liquidación de 2009; lo que resultaría contradictorio tanto con el contenido del acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera como con la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2009; el TC descartará igualmente toda contradicción en los términos pretendidos por la demanda.: *se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión de anticipos en 2009, 2010 y 2011, a cuenta de los fondos y recursos adicionales, una vez que las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía lo hayan aceptado en Comisión Mixta, con objeto de que puedan recibir los recursos adicionales con la gradualidad correspondiente a los porcentajes del 70 por 100, 85 por 100 y 100 por 100 respectivamente*; teniéndose en cuenta que los anticipos a cuenta son una figura presupuestaria que nada tiene que ver con las *liquidaciones a cuenta del Fondo de Suficiencia*, a que se refiere el art. 128 que se impugna, lo que permite al TC descartar íntegramente esta alegación. Por lo que se refieren a los fondos de convergencia autonómico regulados en los artículos 22 y siguientes de la Ley 22/2009, el artículo 128 impugnado nada tiene que ver con ellos y el recurrente no alcanza a concretar precepto legal alguno que haya sido desconocido o infringido en la Ley de presupuestos en que aquel precepto se inserta; en los términos expuestos, el art. 128 se limita a concretar, sin contradecirlos, los mandatos contenidos en la Ley 22/2009, que establece una regulación general de la fórmula para calcular las entregas a cuenta del fondo de suficiencia (“suficiencia dinámica”); en coherencia con el citado papel residual del fondo de suficiencia, que hemos expuesto en el fundamento tercero, la financiación provisional (formada por las citadas entregas a cuenta) depende directamente de la evolución de los ingresos tributarios del Estado en los tributos cedidos (compartidos). Sigue a ello lógicamente que no podrá exigirse del Estado una financiación provisional superior a la que se estima que será la definitiva, en el momento de elaborarse la Ley de presupuestos, pues ello sería contradictorio no ya con lo dispuesto en la propia Ley 22/2009, sino con la propia sostenibilidad del sistema en su conjunto, sin que pueda una Comunidad Autónoma demandar, sin más, la financiación que considere que mejor conviene a sus intereses en cada momento (STC 238/2007, FJ 4, con cita de anteriores). La demanda se queja, en este punto, de que unas previsiones presupuestarias en exceso optimistas condujeran a unas estimaciones de entregas a cuenta en exceso elevadas, que finalmente tuvo como consecuencia la necesidad de regularización; mas ello, señalará el TC, trae causa de la mayor vinculación que tienen los ingresos de las CCAA a los ingresos tributarios, a consecuencia del desarrollo de la corresponsabilidad fiscal a que ya hemos hecho referencia; todo lo anterior permite excluir que se haya producido una situación de inseguridad jurídica en los términos denunciados, pues la LPGE no sólo no contradice sino que da pleno cumplimiento a lo dispuesto en el sistema de financiación autonómica establecido en la LOFCA y concretado en la Ley 22/2009, por lo que debe

descartarse íntegramente la inconstitucionalidad del art. 128 de la Ley 39/2010.

FALLO: Se desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de PGE para el año 2011.

2. Sentencia 78/2014, de 28 de mayo (BOE de 24 de junio). Ponente: López y López (Conflicto positivo de competencia).

Preceptos constitucionales: 149.1.1; 1.2; 1.14; 1.18;
otros: 27.3 y 27.24 EAG

Objeto: Resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 75/1989; 209/1990; 13/1992; 79/1992; 186/1999; 208/1999; 233/1999; 239/2002; 228/2003; 138/2009; 31/2010; 22/2012; 36/2012; 150/2012; 173/2012; 177/2012; 227/2012; 26/2013; 48/2013; 112/2013; 33/2014.

Materias: Competencia comunitaria de *asistencia social vesus competencia estatal en materia de igualdad en el ejercicio de los derechos, sobre inmigración, sobre Hacienda General y Deuda del Estado y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Principio de lealtad constitucional y ámbito de su aplicación.*

Para el Gobierno de la Xunta de Galicia la resolución impugnada invade sus competencias en materia de asistencia social (art. 27.23 del Estatuto de Autonomía para Galicia: EAG) y de promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG); la parte recurrente solicita que se declare que la invasión alegada es imputable a la resolución impugnada en su conjunto y, subsidiariamente, que es producida por los arts. 1, 2.2 y 3, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 y los anexos I, II, III, IV y V; la representación del Estado sostiene la conformidad con la doctrina constitucional de la centralización de la regulación, tramitación y resolución de esas ayudas, al tratarse de uno de los supuestos en que ésta puede producirse. Comenzará el TC realizando precisiones al objeto del recurso: Es doctrina reiterada del TC que *cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con*

la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar", doctrina recordada en estos términos en el conflicto positivo de competencia resuelto por la STC 22/2012, FJ 2 b), y de un modo similar en el resuelto por la STC 112/2013, FJ 2 b); asumirá así el TC la posición del representante del Estado en el sentido de que la Xunta de Galicia alega a favor de su pretensión la competencia de promoción del desarrollo comunitario (art. 27.24 EAG), pero no expone argumentación alguna que sostenga el encuadre de las ayudas controvertidas en ella, para concluir que no está comprendido en el debate trabado en este proceso constitucional. La resolución controvertida no está vigente; sin embargo, para decidir si este conflicto de competencia se mantiene vivo frente a ella lo relevante no es tanto el agotamiento de los efectos de la concreta norma impugnada cuanto determinar si con ese agotamiento ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que el objetivo al que sirven los procesos competenciales es poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias [STC 48/2013, FJ 2 a) y la jurisprudencia allí recogida]; considera el TC que la disputa se mantiene viva, recordando lo establecido en su STC 227/2012 que decidió acerca de la conformidad con el bloque de la constitucionalidad de la Orden TAS/3441/2005, de 2 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras y se convoca, para el año 2005, la concesión de subvenciones a municipios y mancomunidades de municipios para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Y que la STC 26/2013, hizo lo propio respecto a la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones a entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y respecto a la resolución de 11 de agosto de 2008, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes. Determinadas así las circunstancias preliminares, pasará el TC a entrar en el fondo del asunto: según su doctrina –STC 138/2009, FJ 3–, la resolución de aquellas controversias que se susciten respecto a la regulación y aplicación de las ayudas o subvenciones que puedan establecerse en las distintas áreas o segmentos de la acción pública ha de tener en cuenta la distribución de competencias existente en la materia en la que proceda encuadrar las subvenciones de que se trate, para lo cual debemos examinar el contenido concreto de las disposiciones objeto de conflicto; no es pacífico, entre las perles de este proceso, el encuadramiento competencial de las referidas ayudas; la recurrente considera

que las mismas pueden enmarcarse en el título competencial autonómico en materia de asistencia social (art. 27.23 EAG), mientras que el representante del Estado afirma que se fundamentan en las competencias del Estado sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), sobre inmigración (art. 149.1.2 CE); sobre hacienda general y deuda del Estado (art. 149.1.14 CE) y sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Partirá el TC del contenido de la resolución impugnada que convocaba para el año 2009 la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas, indicando que se regirían por lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio (art. 1); en sus distintos artículos la resolución regulaba aspectos relativos al objeto, programas y financiación (art. 2), a los requisitos de los beneficiarios (art. 3), a la presentación de solicitudes (art. 4), a la subsanación de errores (art. 5), a los órganos competentes (art. 6), a los criterios de valoración de los programas (art. 7), plazo de ejecución (art. 8), a la resolución (art. 9), a las obligaciones de los beneficiarios (art. 10), a los gastos subvencionables (art. 11), a la justificación económica (art. 12) y a la necesidad de tener en cuenta lo dispuesto en la Orden TIN/2158/2008, de 18 de julio, y en la Ley 38/2003, general de subvenciones, en todo lo no contemplado en la resolución (art. 13); a partir de esa configuración normativa, el TC encuadrará las ayudas controvertidas en alguna de las materias que plantea el escrito de la Abogacía del Estado o, alternativamente, en la materia que nos plantea la representación de la Xunta de Galicia; a este fin se traerá la doctrina del TC: SSTC 227/2012 y 26/2013, en las que rechazó que las ayudas controvertidas se pudiesen fundamentar en los títulos alegados por la representación del Estado y, sin embargo, las enmarcó en el título asistencia social invocado por el gobierno autonómico recurrente; a la misma conclusión, que ha sido confirmada igualmente en la STC 33/2014, llegará ahora. Descartará el TC que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre inmigración del art. 149.1.2 CE, pues, dicho en los términos utilizados en la STC 26/2013, “[c]iertamente, en el ámbito de la prestación de servicios públicos a los inmigrantes en ejercicio de sus derechos sociales —por ejemplo, educación, sanidad, vivienda, servicios sociales o cultura— el Estado siempre podrá ejercer sus competencias específicas reservadas en los diversos títulos del art. 149.1 CE —competencias, por ejemplo, en materia de educación, sanidad o régimen de la seguridad social—. Sin embargo, se debe excluir que sobre tal ámbito incida la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.2 CE. Así, si bien la entrada y residencia de extranjeros se inscriben en el ámbito de la inmigración y la extranjería, las ayudas previstas en la orden objeto del presente conflicto no se corresponden con esta materia constitucional, pues el objeto de las mismas —la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes, entendiendo a

estos efectos como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local según el art. 1 de la orden objeto de conflicto— es más propio ... de la materia de asistencia social; se descartará, asimismo que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan fundamentarse en la competencia del Estado sobre hacienda general y deuda del Estado del art. 149.1.14 CE, dado que, como ya se dijo en la STC 26/2013, tal doctrina [STC 233/1999] nos ha llevado a descartar recientemente que el Estado ejercite la competencia sobre ‘hacienda general’ contemplada en el art. 149.1.14 CE, cuando su regulación no tenga como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales (STC 150/2012, de 5 de julio, FJ 4)” y, en consecuencia, a descartar que el Estado ejercite en este caso la competencia sobre ‘hacienda general’ contemplada en el art. 149.1.14 CE, pues las ayudas previstas en las disposiciones referidas no tienen como objeto o finalidad principal ni la regulación de instituciones comunes de la hacienda local, ni la salvaguarda de la suficiencia financiera de las entidades locales. Ciertamente, a través de las ayudas previstas, el Estado financia a los Ayuntamientos para que realicen programas que faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia. Pero esta transferencia de recursos de la hacienda estatal a las locales persigue no tanto la financiación de las entidades locales como la integración social de la población inmigrante; tampoco tomará en consideración el TC que las ayudas del Estado convocadas y reguladas por la resolución impugnada puedan ampararse en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), en tanto que en la citada STC 26/2013 ya fue rechazada la posibilidad de que el carácter bifronte del régimen local, que, entre otros extremos, permite que el Estado estable relaciones directas con las entidades locales, pueda fundamentar que el Estado puede interesarse en el ejercicio de las competencias locales mediante el otorgamiento de subvenciones directas sin intervención autonómica, pues tal como dijimos entonces ‘este planteamiento debe rechazarse ya que no se refiere a una materia o sector de la actividad pública en concreto ...’ (STC 150/2012, FJ 4).’ [STC 227/2012, FJ 4 d), comillas interiores suprimidas]; finalmente el TC se decanta por encuadrar las ayudas controvertidas en la materia de asistencia social porque, como ya dijo en la STC 26/2013, [e]ste Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social, cuando ha afirmado que, ‘atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios

*o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces’ (STC 36/2012, de 15 de marzo, Fj 4)”, concluyendo que “[b]ajo esta caracterización se deben encuadrar las subvenciones recogidas en la orden objeto del presente conflicto de competencia, pues tienen como objeto precisamente, tal como se recoge en su art. 1, ‘la realización de programas innovadores en materia de integración de los inmigrantes. A estos efectos, se entiende como innovadores aquellos programas cuyas actuaciones introduzcan nuevas formas de intervención social, faciliten la inclusión social, prevengan situaciones de riesgo y promuevan la convivencia ciudadana en el entorno local.’” Una vez establecida que la materia objeto de la controversia gira en torno a la *asistencia social*, pasa el TC a examinar la distribución de competencias sobre la misma que se deriva de lo dispuesto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia; aquélla se refiere a la *asistencia social* en el art. 148.1.20 CE como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia; del mismo modo se hace en Galicia (27.23 EAG) al caracterizar las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de *asistencia social* como exclusivas; no obstante, insistirá el TC en la idea de que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como *competencias exclusivas*, no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, no precisándose en modo alguno expresa salvaguarda de las mismas, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (por todas, STC 31/2010, FFJJ 59 y 64); en este conflicto, así como en los resueltos en las SSTC 227/2012 y 26/2013, el Abogado del Estado ha defendido que el Estado puede regular las ayudas controvertidas conforme al art. 149.1.1 CEN sin embargo, el TC en aquellas Sentencias, que enjuiciaban ayudas prácticamente iguales a las contenidas en la resolución, rechazó esta posibilidad; en la STC 26/2013, con cita de la STC 227/2012, se aludió a que *en aquella ocasión afirmamos que ‘nuestra doctrina sobre el art. 149.1.1 CE afirma que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento’ (entre otras, SSTC 239/2002, Fj 10; 228/2003, Fj 10; y 150/2012, , Fj 4). Así lo hemos recordado recientemente en las SSTC 173/2012, Fj 5 a); y 177/2012, Fj 5 a), en las cuales rechazamos que el art. 149.1.1 CE fuese un título competencial suficiente para justificar determinadas ayudas en materia de asistencia social. Por otra parte, debemos descartar que la regulación de las ayudas controvertidas pueda relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues ni por su objeto ni por su contenido ni por los beneficiarios cabe apreciar conexión directa con ‘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.’ En efecto, de una parte, los beneficiarios de las ayudas previstas son los municipios y las mancomunidades de municipios de población igual o**

superior a 5.000 personas; de otra, el objeto de las ayudas previstas es el desarrollo de actuaciones y programas innovadores por dichas entidades locales en el ámbito de sus competencias; y, por último, el objeto de las ayudas previstas es el fomento de 'la integración de los inmigrantes', esto es, tal como se precisa en el art. 3.1 de la orden, extranjeros no comunitarios que estén empadronados en los respectivos municipios, y no se trata, por tanto, de 'la igualdad de todos los españoles'; y de ello dedujimos en dicha STC 26/2013 que en suma, resulta clara la desvinculación de la orden controvertida con respecto al título competencial estatal ex art. 149.1.1 CE; doctrina, por otra parte, confirmada en el FJ 4 STC 33/2014 donde el TC dijo que es, por tanto, posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el art. 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas. ... No obstante lo anterior, en lo que se refiere concretamente al programa 3133 sobre atención a inmigrantes y refugiados, no es posible aplicar el mismo razonamiento. En efecto, puesto que debemos descartar la posibilidad de fundamentar las ayudas para inmigrantes en los títulos competenciales reservados al Estado en los diferentes apartados del art. 149.1 CE, en este concreto supuesto sí es posible realizar el encuadramiento de las ayudas desde el punto de vista del respeto al orden de competencias. ... Por tanto, los fondos consignados al IMSERSO, entidad gestora adscrita, al hoy Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el programa 3.133 son encuadrables, por su finalidad, en la materia asistencia social, sin que en este concreto supuesto, el Estado ostente un título competencial específico o genérico de intervención. Así lo confirmamos en la STC 227/2012, de 29 de noviembre, cuando descartamos que unas ayudas que tenían como objeto el fomento de la integración de los inmigrantes pudiesen relacionarse con el título competencial ex art. 149.1.1 CE, pues, consideramos que no cabía apreciar conexión directa con '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' ya que, entre otras razones, al dirigirse las ayudas a la integración de inmigrantes extranjeros no se trataba de la igualdad de todos los españoles (FJ 5). (FJ 4); con estos fundamentos y antecedentes el TC concluye afirmando que las ayudas objeto del presente conflicto tampoco pueden fundamentarse en el título recogido en el art. 149.1.1 CE, lo que no supone, no obstante, la imposibilidad para el Estado de financiar este tipo de acciones de fomento en materias atribuidas a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues ... el Estado tiene ... la capacidad para poner su poder de gasto al servicio de una política de asistencia social, en el ejercicio soberano de la función legislativa presupuestaria, sin perjuicio de que corresponda a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia social (STC 26/2013, FJ 6) y, por ende, ciertas facultades de regulación y ejecución de esas ayudas; con ello considerará el TC expuesto el marco competencial y los términos del debate procesal trabado entre las partes, apreciando que, al igual que las citadas SSTC 227/2012 y 26/2013, FJ 7, lo discutido resulta ser la concurrencia de las circunstancias excepcionales previstas en la doctrina constitucional (en

concreto, en el fundamento jurídico 8 de la STC 13/1992) para que resulte justificada la regulación completa de las subvenciones y la centralización de la gestión que se contienen en la orden y la resolución objeto de conflicto. De hecho, el debate trabado entre las partes, una vez encuadradas las ayudas controvertidas en la materia asistencia social, es reconducible a la determinación del supuesto que, de los cuatro que hemos contemplado en nuestra doctrina, resulta de aplicación a las ahora controvertidas. En concreto considerará el TC que debe pronunciarse sobre si a las ayudas convocadas y reguladas en la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes es aplicable el supuesto a) o d) de los sistematizados en la STC 13/1992, FJ 8. En atención a las características de las ayudas convocadas y reguladas en la resolución de 11 de agosto de 2008 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, que como ya se constató son prácticamente idénticas a las de la convocatoria controvertida de 2009; traerá de nuevo el TC su doctrina de la STC 26/2013 que, *al no poder justificarse aquellas en título competencial estatal alguno, ni genérico ni específico, tal como hemos argumentado en los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la presente Sentencia, no se cumple la premisa exigida por el cuarto supuesto de la STC 13/1992, FJ 8 d), para justificar la gestión centralizada —que el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia—, por lo que no es necesario entrar a examinar si se dan las otras circunstancias excepcionales que exige aquel supuesto*; en aplicación de esta doctrina, puesto que la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social y el Estado no ha invocado título competencial suficiente —genérico o específico— sobre la misma, las ayudas quedan ubicadas en el referido primer supuesto de los cuatro señalados en la STC 13/1992, FJ 8 a), que excluye la posibilidad de gestión centralizada. Declara, pues, el TC que la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca para el año 2009 la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, *es inconstitucional en su totalidad, en cuanto viciada de incompetencia, por corresponder a la Comunidad Autónoma la gestión de tales subvenciones*, en la que se inscribe su convocatoria. Como es habitual en este tipo de controversias, entrará el TC en el pronunciamiento sobre el alcance que tiene la vulneración de competencias en que incurre la resolución objeto de conflicto, en consideración a que, como ya ha declarado en otros casos (SSTC 75/1989; 13/1992; 79/1992; y 186/1999, entre otras), aquella ya ha agotado sus efectos y se podría afectar a situaciones jurídicas consolidadas; por ello, la pretensión de la Xunta de Galicia ha de estimarse satisfecha mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida; no obstante considera el TC el deber de recordar nuevamente lo que ya dijo en la STC 208/1999, FJ 8, sobre la necesidad de que, para la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los Esta-

tutos de Autonomía, se evite la persistencia de situaciones anómalas en las que sigan siendo ejercitadas por el Estado competencias que no le corresponden; como se ha afirmado ya, en otras ocasiones, *la lealtad constitucional obliga a todos* (STC 209/1990, FJ 4) y comprende, sin duda, el respeto a las decisiones de este Alto Tribunal.

FALLO: *Se ha decidido estimar el conflicto positivo de competencia núm. 10694-2008 interpuesto por la Xunta de Galicia contra la resolución de 16 de julio de 2009 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes, y en consecuencia declarar, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 8 de la presente Sentencia, que la resolución referida vulnera las competencias de la Xunta de Galicia.*

3. Sentencia 85/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio). Ponente: Asua Batarrita (Recurso de inconstitucionalidad).

Preceptos constitucionales: 133.2; 157.1.b) 149.1.16.

otros:

Objeto: El art. 2.9 de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 37/1981; 149/1991; 296/1994; 233/1999; 106/2000; 204/2002; 98/2004; 22/2012; 71/2014; 35/2012; 136/2012; 162/2012;

Materias: Competencia material de las CCAA y ejercicio del poder tributario para crear sus propios tributos.

El precepto objeto de la controversia crea, dentro del título IV, un nuevo capítulo CVII, en cuyos arts. 530 a 535 se regula la *tasa por prestación de servicios administrativos complementarios de información, con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid*, conocida como *euro por receta*. El representante del Estado solicita la declaración de inconstitucionalidad de la tasa, mientras las representaciones procesales de la Asamblea y del Gobierno de la Comunidad de Madrid interesan su íntegra desestimación. Recordará el TC que en su ATC 142/2013 ya constató que la tasa que ahora se controvierte, tiene una regulación sustantiva-

mente similar a la establecida por la Generalitat de Cataluña, mediante el art. 41 de la Ley 5/2012 del Parlamento de Cataluña, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre estancias en establecimientos turísticos, precepto que estableció la denominada *tasa sobre los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación*; similitud que se evidencia tras la comparación de sus elementos esenciales; la tasa establecida por la Comunidad de Madrid tiene como hecho imponible la prestación de determinados servicios administrativos *con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación*” (art. 530 TR), mientras que la establecida por Cataluña resulta exigible por *los actos preparatorios y los servicios accesorios de mejora de la información inherentes al proceso para la prescripción y dispensación de medicamentos y productos sanitarios mediante la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación*” (art. 21.22-1 del TR de la Ley de tasas y precios públicos de la Generalitat de Cataluña). Los sujetos pasivos son también coincidentes, pues en el caso de Madrid es *la persona física a la que se prescribe un medicamento o producto sanitario documentado en una receta médica u orden de dispensación* (art. 532.1), mientras que en la tasa catalana es *la persona física a la que se prescribe y se dispensa un medicamento o producto sanitario, que es documentada en la receta médica u orden de dispensación correspondiente* (art. 21.22-2 TR). Tal coincidencia se extiende al resto de los elementos esenciales del tributo, como algunos de los supuestos de exención (para la tasa catalana, previstos en el art. 21.22-5 TR; y para la madrileña, art. 531) y, fundamentalmente, el tipo de gravamen, que asciende a un euro por receta en ambos casos (respectivamente, arts. 21.22-4 y art. 533), siendo también idéntico el devengo, que será el momento de la dispensación de la receta correspondiente a un medicamento. Sustancialmente coincidentes serán asimismo los argumentos esgrimidos por el Abogado del Estado para defender la inconstitucionalidad de ambos tributos autonómicos. Recordará el TC cómo la tasa establecida por Cataluña fue impugnada por el Gobierno de la Nación mediante recurso de inconstitucionalidad, resuelto por la STC 71/2014, en la que se declaró su inconstitucionalidad y nulidad. El TC considera que ahora se debe dar la misma respuesta, bastando para fundamentar la estimación del presente recurso de inconstitucionalidad con recordar las principales conclusiones de la citada Sentencia. Las razones que se expusieron en la STC 71/2014 como fundamento para estimar el recurso de inconstitucionalidad son las que el TC pasa a resumir: En el FJ 3 STC 71/2014 recordó el TC que *[U]a Constitución reconoce poder tributario a las Comunidades Autónomas [arts. 133.2 y 157.1 b)] con el alcance y límites establecidos en la LOFCA*, al mismo tiempo que se dijo que, en el caso de las tasas, debe estarse al reparto competencial en la materia, pues *éstas se basan en el principio de equivalencia, sin perjuicio de que no puedan desconocer la*

capacidad económica, de manera que su hecho imponible encierra un sinalagma (SSTC 296/1994, Fj 4; 233/1999, Fj 9; y 106/2000, Fj 2)”; en consecuencia, recordará también el TC que, de acuerdo con su consolidada doctrina, el establecimiento de tasas por parte de las Comunidades Autónomas está estrechamente ligado a su competencia material, de manera que, como afirmamos en la STC 149/1991, Fj 5 C), la coexistencia de tasas autonómicas y estatales debe interpretarse de acuerdo con ‘el principio de que la competencia para crear tasas por servicios deriva necesariamente de la que se ostenta para crear las instituciones y organizar los servicios públicos correspondientes (STC 37/1981, Fj 3) y el mandato expreso de la LOFCA’, y en concreto, decíamos entonces, el contenido en los arts. 7.1 y 17 LOFCA, doctrina ésta que recoge el principio de que la tasa sigue al servicio, que hemos reiterado en numerosas ocasiones (SSTC 37/1981, Fj 4; 149/1991, Fj 5 y 204/2002, Fj 3; o, recientemente, SSTC 35/2012, Fj 6; y 162/2012, Fj 3), y que refleja el art. 7 LOFCA, estableciendo que las Comunidades Autónomas podrán establecer tasas, entre otros supuestos, ‘por la prestación de servicios públicos o la realización de actividades en régimen de Derecho público de su competencia’ (art. 7.1 LOFCA), en los términos y con los límites previstos en el mismo precepto. Desde ese presupuesto jurisprudencial, en el FJ 7.a) de la referida STC 71/2014 ya abordó el TC el reparto competencial de la materia de sanidad, lo que le permitió concluir que de acuerdo con nuestra doctrina (SSTC 98/2004, 22/2012 y 136/2012) debemos concluir confirmando el carácter básico de los arts. 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, a los que remite el art. 8 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en los que se regulan los supuestos y las cuantías en los que procede la aportación de los usuarios o copago. Trasladado el reparto competencial a la tasa recurrida, apreciará el TC que ésta recae, por tanto, de forma directa sobre la prestación farmacéutica, pues su pago es condición para la dispensación del medicamento o producto sanitario, sin que la prestación de servicios administrativos añadidos pueda servir para legitimar esta modalidad tributaria, toda vez que no se amplían el ámbito subjetivo ni objetivo de las prestaciones sanitarias, sino que, como se ha constatado, incide directamente sobre una prestación básica, empeorándola desde la perspectiva del ciudadano, beneficiario de la misma. Así se desprende de los términos del art. 8 quinquies de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, a cuyo tenor las Comunidades Autónomas podrán aprobar sus respectivas carteras de servicios, que ‘incluirán, cuando menos, la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud en sus modalidades básica de servicios asistenciales, suplementaria y de servicios accesorios, garantizándose a todos los usuarios del mismo’ (art. 8 quinquies 1). Pueden asimismo establecer otras prestaciones, mediante la denominada ‘cartera de servicios complementaria’, debiendo en este caso asumir todos los costes de su aplicación (art. 8 quinquies 7). A este supuesto ya se había referido el TC en la STC 136/2012, en cuyo fundamento jurídico 5 afirmamos que dichas bases habilitan un margen para el desarrollo, por parte de las Comunidades Autónomas, de su propia política sanitaria. Éstas podrán, respetando el mínimo formado por las carteras comunes, aprobar sus propias carteras de servicios (art. 8

quinquies), y establecer servicios adicionales para sus residentes. Es decir, las Comunidades Autónomas podrán mejorar el mínimo estatal, pero en ningún caso empeorarlo'. [STC 71/2014, FJ 7 b)]; para señalar, finalmente que *el examen del hecho imponible de la tasa permite concluir que no recae sobre una prestación nueva, sino directamente sobre todas las prestaciones contempladas en la cartera común suplementaria (art. 8 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud), cuya financiación está regulada, en los términos supra expuestos, en los arts. 94 y 94 bis de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, que limitan la aportación del usuario a los casos allí previstos, y que [n]o resulta por tanto compatible con este régimen básico el establecimiento de una tasa como la controvertida, al hacer más gravoso para el ciudadano la adquisición de sus medicamentos con receta en la Comunidad Autónoma* [STC 71/2014, FJ 7 b)]. Decidirá, por consiguiente el TC, reiterar el Fallo que se produjo con ocasión de la STC 71/2014, a saber, que el establecimiento de la tasa por prestación de servicios administrativos complementarios de información, con ocasión de la emisión de recetas médicas y órdenes de dispensación, por los órganos competentes de la Comunidad de Madrid, invade la competencia estatal del art. 149.1.16 CE, por lo que debe declararse inconstitucional y nulo; considerará el TC que llegado a esta conclusión resulta improcedente pronunciarse sobre el resto de tachas de inconstitucionalidad alegadas por la demanda.

FALLO: Se decide estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 2.9 de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2012, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

4. Sentencia 107/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio). Ponente: González-Trevijano Sánchez (**Conflicto positivo de competencia**).

Preceptos constitucionales: 27.5; 149.1.1; 149.1.15; 149.1.18; 149.1.30.
otros: 172.2.f) EAC

Objeto: Los arts. 1, 3 y 5 y disposición final segunda del Real Decreto 1052/2002, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la obtención de la evaluación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, y de su certificación, a los efectos de contratación de personal docente e investigador universitario.

Antecedentes Jurisprudenciales citados (SSTC): 50/1990; 147/1991; 131/1996; 137/1996; 147/1998; 235/1999; 2006/32; 31/2010; 148/2012; 223/2012; 25/2013; 135/2013; 201/2013; 213/2013; 27/2014.

Materias: Competencias exclusivas del Estado en materia de educación *versus* competencias ejecutivas de las CCAA : alcance y ámbito.

De conformidad con los antecedentes que se han resumido, el Gobierno de la Generalitat fundamenta su impugnación en la vulneración de las competencias que, en materia de enseñanza, atribuye a la Comunidad Autónoma el art. 15 de su Estatuto de Autonomía. El Abogado del Estado considera, por el contrario, que los preceptos impugnados han sido dictados al amparo de las competencias que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.1, 15 y 30 CE. Comienza el TC realizando algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo. Acudiendo el TC a su propia doctrina sobre el *ius superveniens*, en procesos de naturaleza competencial, el control de las normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar sentencia (por todas, STC 148/2012, FJ 2); precisa el TC que ha de tenerse presente que, con posterioridad a la interposición de este conflicto se ha producido la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, por lo que el análisis de la presente controversia ha de hacerse a la luz de la delimitación competencial que deriva de la mencionada reforma; de acuerdo con ello, el precepto estatutario de referencia, que habremos de tomar en consideración para decidir sobre las cuestiones controvertidas es ahora el art. 172.2 f) de la LO, que atribuye a la Generalidad la competencia compartida en relación con *la evaluación y la garantía de calidad y de la excelencia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador*; de otra parte advierte el Alto Tribunal que la LO 6/2001 (en adelante, LOU), que forma parte del canon de constitucionalidad aplicable en esta materia, ha sido modificada por la LO 4/2007; precisando que dicha modificación ha afectado al contenido de algunos de los preceptos reglamentarios impugnados, en la medida en que éstos se remiten a aquélla, pero sin que se haya visto alterado el objeto del conflicto, que subsiste en los términos planteados. En atención al su art. 1 es objeto del Real Decreto 1052/2002: *la regulación del procedimiento para la obtención de la evaluación o informe que, de acuerdo con las previsiones de la LO 6/2001, corresponda emitir a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación* (en adelante, ANECA), *a los efectos de poder ser contratado por una universidad pública, en alguna de las figuras de personal docente o investigador contratado para las que la mencionada Ley Orgánica exige la evaluación o el informe de dicha Agencia, o bien a los efectos de poder ser contratado como profesor por una universidad privada dentro del porcentaje del 25 por 100 de doctores previsto en el art. 72 de la referida Ley Orgánica*". En relación con este precepto, hay que señalar que el art. 72 LOU ha aumentado el número de doctores exigidos para las universidades privadas a un 50 por 100, del cual, al me-

nos un 60 por 100 debe haber obtenido la evaluación positiva de la ANECA o del órgano de evaluación externa que la ley de la Comunidad Autónoma determine; por otra parte, el art. 3 del Real Decreto 1052/2002 recoge, en su primer apartado, el procedimiento de recepción y remisión a la ANECA de las solicitudes de evaluación y la posibilidad de que esta requiera a los solicitantes información o documentación complementaria; en su apartado segundo, se determina que las evaluaciones e informes serán realizados por evaluadores independientes y expertos en el campo científico que corresponda; en el tercer apartado se establece que los criterios de evaluación serán elaborados con carácter general por la ANECA para las distintas figuras contractuales previstas en los arts. 50, 51 y 52 de LOU y para los supuestos de contratación de profesorado por las universidades regulados en el art. 72 de la citada LOU. Considera el TC que para entrar en el enjuiciamiento de fondo de la cuestión controvertida, debe proceder, en primer lugar, al encuadramiento competencial de la materia controvertida. La DF 2ª RD 1052/2002 afirma que el mismo se dicta al amparo de la competencia que corresponde al Estado conforme al art. 149.1.1, 15, 18 y 30 CE; será preciso recordar que la apelación a la cláusula 18 del art. 149.1 fue descartada por el Gobierno de la Nación en la contestación al requerimiento de incompetencia, razón por la cual el escrito de alegaciones formulado por la Generalitat de Cataluña no incluye en su impugnación la referencia que a dicho precepto se efectúa en la citada DF 2ª RD. En segundo lugar no procede excluir la incidencia que, en la materia regulada, tiene el título competencial previsto en el art. 149.1.15 CE, pues, de conformidad con el art. 1 RD, su objeto es la regulación del procedimiento para la obtención de la evaluación o informe, que habilita para el ejercicio profesional en alguna de las figuras de personal docente o investigador contratado; y, la finalidad de los contratos, de acuerdo con lo previsto en los arts. 50 y 52 de la LOU, será precisamente, el desarrollo de tareas universitarias tanto de docencia como de investigación; sin perjuicio de que, además, la propia actividad de evaluación se realiza tanto sobre la actividad docente como sobre la actividad investigadora de los aspirantes; circunstancias todas ellas que ponen de manifiesto que las competencias ejercidas por el Estado a través del RD encuentran fundamento en las competencias exclusivas atribuidas al Estado en el citado precepto constitucional; trae a colación el TC su STC 223/2012, FJ 7: *el Estado retiene títulos específicos en la materia, que sirven a las necesidades de programación de las enseñanzas universitarias (art. 149.1.30 en relación con el art. 27.5 CE) y para cumplir la obligación de fomento de la investigación científica y técnica*, afirmación que resulta trasladable al presente supuesto, y que justifica que la regulación efectuada encuentre amparo en las competencias estatales en materia de fomento de la investigación; es pacífico para ambas partes del presente proceso constitucional que la regulación contenida en el Real Decreto impugnado se inserta

en el ámbito competencial relativo a la educación. El TC ha reiterado que la educación es una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y que las competencias del Estado en materia educativa derivan, sobre todo, de lo dispuesto en las cláusulas 1 y 30 del art. 149.1 CE, arrai-gando dichas competencias en el derecho fundamental a la educación (art. 27 CE), cuyo ejercicio igualitario debe garantizar el Estado; en ese contexto el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado dos competencias diferenciadas que, de acuerdo con doctrina arraigada del TC, presentan un distinto alcance; en primer lugar, le reconoce competencia exclusiva para la *regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales*, mientras que, en su segundo inciso, le asigna competencia sobre las *normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia* (por todas, STC 25/2013, FJ 3); desde la perspectiva del ámbito material de la educación y atendiendo al contenido de los preceptos impugnados, afirmará el TC que la materia regulada, la evaluación y certificación de quienes aspiran a ser contratados como profesores en las universidades públicas y privadas, guarda relación directa con la calidad de la enseñanza universitaria; recordará a estos efectos el TC su decisión señalando que *siendo de la competencia del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, es obvio que a él compete fijar el mínimo necesario a los fines de garantizar la calidad en la enseñanza superior en todos sus ciclos* (STC 131/1996, FJ 5); la competencia estatal se circunscribe, principalmente, al ámbito definido en el segundo inciso del art. 149.1.30 CE, es decir, a la regulación básica para el desarrollo del art. 27 CE, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia; es indudable que corresponde al Estado establecer las condiciones básicas relativas al profesorado universitario, en la medida en que la calidad de las universidades se garantiza, entre otros mecanismos, a través de la calidad de quienes imparten la enseñanza, por lo que el Estado le compete establecer, con carácter homogéneo, el mínimo necesario para garantizar, en condiciones de igualdad, la calidad del profesorado universitario, tomando en consideración que la evaluación de la actividad y dedicación docente y de la actividad y dedicación investigadora constituye un criterio relevante para determinar la eficiencia en el desarrollo de la actividad profesional (arts. 33.3 y 40.3 LOU); la competencia estatal anudada a la garantía de la calidad de la enseñanza, aun teniendo un carácter fundamentalmente de normación, no excluye el ejercicio de funciones de naturaleza ejecutiva, pues *en materia de educación, ya antes hemos indicado que, conforme al art. 149.1.30 CE, el Estado tiene atribuida competencia para dictar normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. En supuestos como este en que el Estado tiene la competencia sobre la legislación básica de una materia, correspondiendo el desarrollo normativo a las*

Comunidades Autónomas, este Tribunal ha admitido que, excepcionalmente, puedan considerarse básicos ciertos actos de ejecución cuando, por la naturaleza de la materia, resultan complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a que responde la competencia estatal sobre las bases (STC 197/1996, , FJ 5; o STC 32/2006, FJ 5); en el sentido expuesto el TC ya había afirmado que el contenido normativo de lo básico en esta materia no significa la exclusión de otro tipo de actuaciones que exijan la intervención estatal, entre las cuales pueden incluirse las funciones ejecutivas (STC 27/2014, FJ 8; véase el n° anterior de esta Revista); en esta misma línea y en relación a los cuerpos de funcionarios docentes que imparten enseñanzas en el sistema educativo, ya se dijo por el TC que es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y actos de ejecución del Estado (STC 235/1999) y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990 y 147/1991). Y ello no como pura excepción al criterio que ... constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley) sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada; se añade a continuación que el modelo de función pública docente reclama un tratamiento común de los procedimientos de selección, que garantice de forma homogénea la adecuada selección del profesorado desde una doble perspectiva. Desde el punto de vista del principio de igualdad, habida cuenta de la existencia de un único sistema educativo y de que las personas que lo sirven han de ser capaces de prestar servicios en cualquier parte del mismo, cualquiera que sea la administración educativa en la que hayan ingresado, y desde el punto de vista de la garantía de los objetivos que, en materia de conocimientos y competencias profesionales, deben demostrar los aspirantes, en atención al fundamental papel que desempeñan en el sistema educativo y en el aseguramiento de su calidad. (STC 213/2013, FJ 4); el TC traerá a colación la STC 131/2013 donde se vino a cuestionar que la evaluación positiva atribuida a la ANECA condiciona de forma incompatible con la autonomía universitaria la decisión de las universidades y, además, que dicha atribución resulta desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado; en relación con esto último, señala la Sentencia, en el fundamento jurídico 8 b), que la promoción de la calidad docente e investigadora figura entre los objetivos recogidos por la LOU como finalidad esencial de la política universitaria [art. 31.1 c) LOU]" y que la evaluación de la actividad y dedicación docente y de la actividad y dedicación investigadora constituye criterio relevante para determinar la eficiencia en el desarrollo de la actividad profesional (arts. 33 y 40.3 LOU, respectivamente), por lo que se rechaza que dicha evaluación atribuida a la ANECA vulnere la autonomía universitaria o resulte desproporcionada e innecesaria para los fines relativos a asegurar la calidad del profesorado. Por lo que se refiere a las competencias autonómicas, de acuerdo con el vigente EAC [art. 172.2 f)], corresponde a la Generalitat la competencia compartida sobre la evaluación y la garantía de la calidad y de la excel-

cia de la enseñanza universitaria, así como del personal docente e investigador; dicha competencia comprende, tal y como dispone el art. 111 EAC la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado; al tiempo se señala que en el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias; a la luz de estos preceptos afirmará el TC, como ya señaló con anterioridad (STC 31/2010, FJ 60), que este último artículo estatutario, después de la supresión de un inciso del mismo declarado inconstitucional en aquella resolución por introducir una definición de las bases que incidía sobre el ámbito competencial del Estado, *se limita a describir correctamente las facultades comprendidas en la competencia de desarrollo de unas bases estatales cuyo contenido y alcance serán siempre, y sólo, las que se desprenden de la Constitución interpretada por este Tribunal*. Realizada la delimitación competencial en la materia objeto de la controversia, es necesario acudir a lo dispuesto en la LOU que viene a completar, junto con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el canon de constitucionalidad de la norma enjuiciada. Acudirá el TC a la nueva redacción del art. 31 LOU que señala en su apartado primero que la promoción y la garantía de la calidad de las universidades españolas es, en el ámbito nacional e internacional, un fin esencial de la política universitaria y fija entre sus objetivos *la mejora de la actividad docente e investigadora y de la gestión de las Universidades* [letra c)]; al tiempo que dispondrá que los objetivos señalados en el apartado anterior se cumplirán mediante criterios comunes de garantía de calidad que faciliten la evaluación, la certificación y la acreditación, entre otras cosas, *de las actividades docentes, investigadoras y de gestión del profesorado universitario* [letra c)], encomendando dichas funciones de evaluación, certificación y acreditación, en el apartado tercero, *a la ANECA y a los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determine, en el ámbito de sus respectivas competencias*; destacará además el TC cómo el último párrafo del art. 31.3, encomienda a la ANECA y a los órganos de evaluación creados por ley de las Comunidades Autónomas, el establecimiento de mecanismos de cooperación y reconocimiento mutuo, correspondiendo a la Conferencia General de Política Universitaria informar y proponer al Gobierno su regulación, a los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos señalados en los apartados anteriores; el art. 32 de la Ley autoriza asimismo la creación de la ANECA, de acuerdo con las previsiones de la Ley de agencias estatales para la mejora de los servicios públicos, y la encuadra dentro de los mecanismos de garantía de la calidad de las universidades españolas; y en los arts. 50 y 52 se establece que la contratación por parte de las universidades, de profesores ayudantes doctores y profesores contratados doctores, respectivamente, exige la previa evaluación positiva de su actividad académica, como fin esencial de la política universitaria. Este será el contexto que permitirá al TC afrontar el objeto controvertido del presente proceso constitucional. Señalará el TC que RD

1052/2002 no viene a establecer con carácter básico los criterios mínimos y comunes de evaluación a que hayan de ajustarse las acreditaciones de las distintas agencias existentes en España, sino que limita su objeto a la regulación de los criterios y el procedimiento a seguir por la agencia estatal, en ejercicio de las funciones de acreditación encomendadas a la misma por la LOU; la norma estatal no pretende alzarse como norma materialmente básica, definidora del común denominador normativo aplicable al procedimiento para la acreditación del profesorado universitario contratado, limitando su objeto únicamente a regular el procedimiento a seguir en los supuestos en que dicha certificación y evaluación haya de llevarse a cabo por la propia agencia estatal; el Estado en ejercicio de su competencia para aprobar la legislación básica para el desarrollo del art. 27 CE, ha establecido un régimen de evaluación académica del profesorado universitario (art. 31.3 LOU), de conformidad con el cual, se encomienda la ejecución de esa normativa básica tanto a un órgano estatal (la ANECA) como a los órganos de evaluación autonómicos; en ejercicio de esa competencia, el Estado está facultado para regular por vía reglamentaria el procedimiento a través del cual viene a ejercer su propia competencia ejecutiva, de lo que es ejemplo claro lo dispuesto en los arts. 1 y 3 del Real Decreto, que se limitan a regular el procedimiento a través del cual el Estado ejerce su competencia ejecutiva en materia de evaluación académica del profesorado universitario; para el TC la anterior concreción resulta suficiente para rechazar la impugnación dirigida contra los arts. 1 y 3 del Real Decreto, y que se fundamenta en el pretendido carácter básico de los mismos, es decir, su impugnación se vincula, según los términos en que se plantea el conflicto, a los efectos que se atribuyen a la evaluación y acreditación de la ANECA, y por lo tanto, se produce sólo y en la medida en que, conforme a lo dispuesto en el art. 5.2 RD, se atribuyen efectos generales en todas las universidades a la evaluación efectuada por la Agencia estatal; el conflicto planteado viene, en la práctica, a centrarse en lo dispuesto por el art. 5.2 del RD conforme al cual: *La evaluación positiva o el informe favorable a que se refiere el apartado 1 [el realizado por la ANECA] tendrá efectos en todas las universidades españolas*³³; la objeción que planteada por la representación de la Generalitat es la de la vulneración de las competencias autonómicas por la extensión de la actividad ejecutiva de dicha agencia y sus efectos a todas las universidades españolas, no sólo a las no traspasadas o a las que se hallen en Comunidades Autónomas que hayan optado, por ley autonómica, a la evaluación por la ANECA; es decir, la recurrente no discute el ejercicio por la ANECA de funciones de evaluación y acreditación del profesorado universitario contratado, sino únicamente el hecho de que tales funciones tengan efectos en relación a todas las universidades españolas es decir, se extiendan a todo el territorio; el reproche competencial se fundamenta también en que la regulación efectuada haya omitido recoger algún

criterio o mecanismo de coordinación que permita dotar de efectos generales en todo el territorio a las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la agencia catalana; concretará así el TC la *vindictio potestatis* que se formula: según su criterio ésta va dirigida a obtener que, a través de este Real Decreto, se proceda a configurar la competencia atribuida a la ANECA, como una competencia de carácter residual o secundario, que sólo subsistiría en el respectivo territorio autonómico, hasta tanto se constituyese la correspondiente agencia autonómica, cuyas evaluaciones desplazarían las realizadas por la ANECA y tendrían, además, efectos en todo el territorio nacional. Comenzará el TC por la segunda de las quejas planteadas: esta no es otra que la cuestión de si la regulación reglamentaria resulta contraria al orden constitucional de competencias, por el hecho de no haber contemplado que los efectos de las evaluaciones y certificaciones de las agencias autonómicas se extiendan a todo el territorio nacional; recordará el TC una vez más que la LOU, tras la modificación operada por la LO Orgánica 4/2007 establece que la tarea de coordinación y reconocimiento mutuo de la actividad de las diferentes agencias de acreditación del profesorado, no corresponde en exclusiva al Gobierno, sino que su regulación habrá de ir precedida de la labor conjunta en este ámbito, de la ANECA y de las agencias autonómicas que, en su caso, existan, así como del informe y propuesta de la Conferencia General de Política Universitaria. Rechazará el TC que sea función propia de la misma, al resolver este tipo de conflictos, determinar cuál sea la opción más adecuada para hacer efectivo, en este ámbito, el principio fundamental dirigido a garantizar, en este aspecto, la calidad del sistema educativo, debiendo circunscribir su función a confrontar la norma cuestionada con el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias; la función de este Tribunal ha de limitarse a fijar si la normativa reglamentaria impugnada resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias; precisará el TC que pese a que las actividades de evaluación y acreditación del profesorado contratado universitario como garantía de la calidad de la enseñanza en las universidades están inscritas en el marco europeo de educación superior, ello no resulta determinante para esclarecer si el Estado es competente para acometer la regulación controvertida, pues es doctrina reiterada de este Tribunal, que *no existe un título competencial específico en favor del Estado para la ejecución del Derecho comunitario, por lo cual la circunstancia de que el ejercicio de una determinada competencia suponga desarrollo normativo o ejecución de normas comunitarias no prejuzga si corresponde ejercerla al Estado o a las Comunidades Autónomas, cuestión que habrá de ser resuelta con arreglo a las reglas internas, constitucionales y estatutarias, de distribución de competencias en la materia que resulte afectada* (por todas, STC 147/1998, FJ 6); de acuerdo con esta delimitación interna de competencias, recordará el TC que a tenor de lo dispuesto en el art. art. 172.2 f) EAC, la competencia autonómica en materia de evaluación y

garantía de la calidad del personal docente e investigador, se configura como una competencia compartida entre el Estado y la Comunidad Autónoma; lo implica que la Generalitat de Cataluña está habilitada para dictar sus propias normas de desarrollo en relación al procedimiento de evaluación y acreditación de quienes pretendan acceder a la condición de profesor contratado en las universidades catalanas, y para desarrollar las funciones ejecutivas de acreditación en su ámbito territorial; aspecto que de hecho ya sucede de acuerdo con la Ley 1/2003, de Universidades de Cataluña, que atribuye a la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Cataluña la evaluación, acreditación y certificación de la calidad en el ámbito de las universidades y centros de enseñanza superior de Cataluña (art. 140.1); el carácter de competencia compartida implica que sobre ese mismo objeto jurídico recaigan también las competencias atribuidas al Estado en la materia; como ya se dijo con anterioridad estamos ante una *competencia compartida que, como resulta de nuestra doctrina, no limita el pleno desenvolvimiento de las competencias estatales con las que se relaciona* (STC 213/2013, de 19 de diciembre, FJ 3); al contrario, se produce así una coexistencia, entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de las funciones de evaluación y acreditación del profesorado contratado; será la unidad del sistema universitario nacional y el reconocimiento del derecho a la movilidad del profesorado contratado los dos ejes que vienen a justificar la previsión de un procedimiento de acreditación de los profesores universitarios contratados de ámbito estatal; en cuanto a lo primero, la existencia de un sistema universitario nacional, en que el Estado ha de actuar como garante de la calidad de la enseñanza universitaria (art 149.1.30 CE), justifica la existencia de mecanismos de interconexión universitaria; en este caso, la fijación de un estándar común de competencia profesional para el profesorado contratado, que contribuya a objetivar la idoneidad y capacitación de este profesorado y garantice la igualdad de competencias profesionales en todo el territorio; la previsión de ese procedimiento de acreditación que haga posible la selección de este profesorado de forma homogénea y en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional, viene, además, a permitir el reconocimiento del derecho a la movilidad de estos profesionales, haciendo factible el ejercicio de su actividad en condiciones de igualdad en cualquiera de las universidades españolas; y no cabe duda de que el derecho a la movilidad forma parte integrante de la libertad académica, siendo uno de los objetivos de la LOU, como se deriva de lo dispuesto en su art. 31.1 e); desde esta perspectiva, el objeto de la regulación impugnada no resulta ajeno al título competencial derivado del art. 149.1.1 CE, pues, como ha señalado la Jurisprudencia del TC *junto a la normación, como aspecto esencial del art. 149.1.1 CE, las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto también pueden contener, cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho fundamental o la igualdad de todos los españo-*

les en su disfrute, una dimensión institucional (STC 290/2000, FJ 14); en este sentido, la evaluación y acreditación del profesorado contratado universitario por parte de la ANECA, con efectos en todo el territorio nacional, constituye una medida dirigida a establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el acceso y en el ejercicio profesional de este profesorado y su libertad de circulación en todo el territorio; como ya se ha dicho con anterioridad en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en cualquier parte del territorio español, y ligada asimismo a la libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE) (STC 201/2013, FJ 4); se trata de favorecer la movilidad de los trabajadores y la unidad del mercado laboral en este ámbito, eliminando el obstáculo a la libre circulación de estos profesionales que implicaría la necesidad de obtener la correspondiente acreditación en cada una de las Comunidades Autónomas, para poder ser contratado en las diferentes universidades. Según el TC, la existencia de una acreditación de ámbito nacional no produce un desplazamiento o vaciamiento de la competencia autonómica, sino la convivencia —derivada de la naturaleza de competencia compartida— entre un modelo común para quienes aspiren al ejercicio en cualquiera de las universidades españolas y un modelo propio en el ámbito autonómico, en virtud del cual, y en ejercicio de la competencia que ostenta, la Generalitat de Cataluña está habilitada para establecer el procedimiento de acreditación del profesorado, que le capacite para el ejercicio profesional en las universidades catalanas. La opción por otra solución posible, en los términos planteados por la Comunidad Autónoma, es decir, el establecimiento de un mecanismo de coordinación que permita dotar de efectos generales en todo el territorio a las evaluaciones y acreditaciones realizadas por la agencia autonómica, no es cuestión que corresponda decidir a este Tribunal, sino que habrá de instrumentarse por quienes se hallan legitimados para adoptarla, de conformidad con lo establecido en el art. 31.3 LOU, en los términos ya analizados.

FALLO: Se ha decidido desestimar el presente conflicto positivo de competencias.

VOTOS PARTICULARES: *(En atención a la extraordinaria extensión de los VVPP de esta Sentencia, procuraremos extraer a modo de voces genéricas los mismos, si bien en determinados pasajes seremos más específicos).*

Voto particular que formula la Magistrada Asua Batarrita respecto a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 1130-2003, al que se adhiere el Magistrado Valdés Dal-Ré.

Se discrepa porque se considera que el RD 1052/2002 debería haberse declarado no aplicable en Cataluña, en la medida en que la asunción de la competencia ejecutiva, invade el espacio reconocido a las agencias autonómicas; y esa competencia corresponde, por ser ejecutiva, a la Comunidad Autónoma, en atención a lo dispuesto en el art. 172.2f) EAC. Se aprecia cambio de orientación en esta Sentencia respecto del principio de argumentar en favor del título competencial preferente. Se discrepa asimismo de la competencia estatal resultante del art. 149.1.30 para regular normas básicas de desarrollo del art. 27 CE; obviando que el citado 149.1.30 CE atribuye al Estado facultades exclusivamente normativas. Las razones que se aducen no son convincentes para los disidentes en este VP. Se considera, asimismo que la Sentencia altera el significado tradicional de las categorías acuñadas por el bloque de constitucionalidad, muy en particular el alcance de las denominadas competencias compartidas. Se considera equivocado el uso y alcance que se da en la Sentencia al art. 149.1.1: que pasa de constituir un ámbito normativo a serlo, también respecto de reservas de competencia ejecutiva. El VP termina haciendo un alegato contra su apreciada nueva línea interpretativa del TC en materia de reparto competencial que es severamente denostada.

Voto particular que formula la Magistrada Roca Trías respecto a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 1130-2003, al que se adhiere el Magistrado Xiol Ríos.

Se construye el VP sobre dos discrepancias: la atribución general de efectos que se deriva del art. 5.2 del Decreto impugnado, al tiempo que se expresa una honda preocupación por el modo de articular la argumentación de la Sentencia, en la línea asimismo plasmada del anterior VP. Se insiste en la línea del anterior VP en que la atribución de una competencia ejecutiva al Estado excede con creces los títulos competenciales que le asisten en esta materia, mientras que se descartan otras alternativas respetuosas con la distribución constitucional de competencias; se disiente de la mayoría por las innovaciones realizadas en la interpretación de lo dispuesto en el art. 149.1.1.: se denosta ésta advirtiendo que por primera vez el TC utiliza este título para justificar la atribución de una competencia ejecutiva; es más, es la primera vez que utiliza este título para atribuir competencias materiales, sean del tipo que sean. La doctrina constitucional, unánime durante más de treinta años, ha definido la competencia que asiste al Estado *ex art.* 149.1.1 CE como la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde la concreta perspectiva de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara. Si la exis-

tencia del mercado único al que indirectamente se refiere la Sentencia conllevara la atribución al Estado de competencias materiales, serían ociosos no sólo los arts. 148 y 149 CE, sino también los Estatutos de Autonomía; se considerará gravemente errónea la interpretación que se hace de la STC 290/2000 a fin de fundar la novedad en la interpretación general del art. 149.1 CE; se disiente asimismo de la conclusión a que se llega con esta interpretación del 149 CE: en opinión de la disidente no cabe reconocer al Estado una especie de competencia ejecutiva concurrente o indistinta con las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de universidades, y que la atribución de una competencia de este tipo al amparo de los títulos que asisten al Estado en materia de programación de la enseñanza y de fomento y coordinación general de la investigación científica, sólo puede estar justificada en función de las especiales características o del ámbito supracomunitario de las Universidades; en apoyo de su posición se cita la STC 223/2012: la aplicación de la doctrina que se deriva de la STC apenas citada debería haber llevado, necesariamente, a la declaración de inconstitucionalidad del reconocimiento de efectos en todas las universidades españolas de las evaluaciones del profesorado contratado realizadas por la ANECA (art. 5.2 del Real Decreto impugnado), en la medida en que arbitra una competencia estatal ejecutiva que se ejerce de forma indistinta o concurrente con la competencia autonómica de evaluación y garantía de la calidad del personal docente e investigador contratado de las universidades de su competencia. Una competencia que ha asumido la Comunidad Autónoma recurrente en su Estatuto de Autonomía y que en modo alguno es discutida en este proceso constitucional; se disiente, por tanto de la interpretación que se ha hecho en el caso de autos de la STC 223/2012 y de la doctrina allí contenida. Se critica la interpretación que se ha realizado por la mayoría del TC con apoyo en una serie de Sentencias porque, según el VP, ninguna de las resoluciones citadas por la Sentencia de la que se discrepa versa sobre una cuestión similar a la planteada, esto es, la legitimidad constitucional de una competencia ejecutiva básica que el Estado no se reserva y ejerce en concurrencia con la Comunidad Autónoma. Será opinión de la disidente que la profusión de Sentencias traídas en apoyo de la solución de la que se discrepa nada aporta, salvo ornato innecesario, a la interpretación que, sobre el alcance material de lo básico, realiza ex novo la Sentencia. Se recuerda la general concepción de lo básico -que es lo esencial, lo nuclear, o lo imprescindible de una materia- que ahora se rompe. Es a partir de lo básico, con independencia de su extensión, donde operan las competencias autonómicas que no pueden superponerse a lo básico, sin incurrir en inconstitucionalidad, ya se trate de normación o de una competencia ejecutiva.

Nota adicional.

Siguiendo con la tónica que utilizamos a partir del número 90, hemos seleccionado entre las SSTC 73/2014 a 146/2014, cuatro SSTC en relación con las cuales se ha llevado a cabo un análisis completo; por razón de espacio no hemos hecho ese análisis aunque damos noticia de otras, de entre las que hubiera sido de interés un posible comentario

*1. En primer lugar nos referimos a las que tienen por objeto un **conflicto positivo de competencia**:*

Sentencia 74/2014, de 8 de mayo (BOE de 4 de junio), Conflicto positivo de competencia 4821-2008. Planteado por la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 227/2008, de 15 de febrero, por el que se establece la normativa básica referente a los paneles de catadores de aceite de oliva virgen. Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y comercio exterior. VP.

Sentencia 88/2014, de 9 de junio (BOE de 4 de julio), Conflicto positivo de competencia 6767-2007. Planteado por la Junta de Galicia en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Competencias en materia laboral y de seguridad social. VP

Sentencia 121/2014, de 17 de julio (BOE de 5 de agosto), Conflicto positivo de competencia 1470-2013. Planteado por el Gobierno de Canarias en relación con el Real Decreto 1485/2012, de 29 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1028/2007, de 20 de julio, por el que se establece el procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de autorización de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial, para adaptarlo a la nueva denominación y estructura de los departamentos ministeriales. Competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas y régimen energético

Sentencia 123/2014 de 21 de julio (BOE de 15 de agosto), Conflicto positivo de competencia 6869-2007. Planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana, en relación con el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Competencias en materia laboral y de seguridad social. VP.

Sentencia 143/2014, de 22 de septiembre (BOE de 28 de octubre), Conflicto positivo de competencia 5571-2008. Planteado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con determinados artículos de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación. Competencias en materia laboral y de seguridad social. VP.

Sentencia 144/2014, de 22 de septiembre (BOE de 28 de octubre), Conflicto positivo de competencia 1343-2009. Planteado por la Generalitat de Cataluña, respecto de las Órdenes ARM/2876/2008, de 2 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a asociaciones declaradas de utilidad pública y fundaciones adscritas al protectorado del Ministerio para la realización de actividades relativas a programas que se desarrollen en relación con la defensa del medio natural y la biodiversidad, la utilización sostenible de los recursos

naturales y la prevención de la contaminación y del cambio climático; y ARM/3020/2008, de 22 de octubre, que convoca esas ayudas para el ejercicio 2008. Medio ambiente y potestad subvencional (STC 13/1992; y supra, STC 78/2014).

2. Asimismo se seleccionaron cinco SSTC de las que damos noticia, sin tener espacio para su resumen completo que contenían los siguientes **recursos de inconstitucionalidad**:

Sentencia 86/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Recurso de inconstitucionalidad 2059-2013. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi. Competencia sobre seguridad pública

Sentencia 96/2014, de 12 de junio (BOE de 4 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 1603-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Principios de igualdad, seguridad jurídica, irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad.

Sentencia 97//2014, de 12 de junio (BOE de 4 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 6902-2012. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diferentes preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 5/2012, de 23 de febrero, sobre entidades de previsión social voluntaria. Competencias sobre legislación mercantil y seguros

Sentencia 106/2014, de 24 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 498-2014. Interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento de Cantabria 1/2013, de 15 de abril, por la que se regula la prohibición en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria de la fractura hidráulica como técnica de investigación y extracción de gas no convencional. Competencias sobre régimen energético y medio ambiente.

Sentencia 108/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 2610-2008. Interpuesto por el Gobierno de Canarias respecto de los artículos 9 y 13 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia. Competencias sobre comercio interior, defensa de la competencia y ordenación general de la economía. VP.

Sentencia 109/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 1750-2011. Interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana en relación con la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Principios de igualdad, seguridad jurídica, irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales e interdicción de la arbitrariedad.

Sentencia 110/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 5559-2013. Interpuesto por el Presidente de Gobierno respecto de la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. Poder tributario de las CCAA: incompetencia de la norma foral en tributos establecidos por el Estado.

Sentencia 111/2014, de 26 de junio (BOE de 22 de julio), Recurso de inconstitucionalidad 1453-2014. Interpuesto por la Presidenta del Gobierno en funciones en relación con la Ley Foral 19/2013, de 29 de mayo, por la que se autoriza la apertura de un nuevo proceso de funcionariza-

ción de las Administraciones públicas de Navarra. Mérito y capacidad, principios que rigen el acceso a la función pública.

Sentencia 119/2014, de 16 de julio (BOE de 15 de agosto), Recurso de inconstitucionalidad 5603-2012. Interpuesto por el Parlamento de Navarra en relación con la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Derechos a la igualdad, la tutela judicial efectiva, la libertad sindical, al trabajo y a la negociación colectiva. VP

Sentencia 120/2014, de 17 de julio (BOE de 15 de agosto), Recurso de inconstitucionalidad 1756-2003. Interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso en relación con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Leyes de contenido heterogéneo, procedimiento legislativo y facultades de enmienda; principio de seguridad jurídica, derecho a la participación política: constitucionalidad de los preceptos legales impugnados (SSTC 136/2011 y 176/2011).

Sentencia 122/2014 de 17 de julio (BOE de 15 de agosto), Recurso de inconstitucionalidad 5277-2013. Interpuesto por más de cincuenta Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. Competencias sobre patrimonio cultural

Sentencia 141/2012, de 11 de septiembre (BOE de 7 de octubre), Recurso de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias en relación con diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y recursos de inconstitucionalidad 7020-2008 y 7231-2008, acumulados a los anteriores, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja con respecto a distintos preceptos del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio Competencias sobre urbanismo. VVPP.

Sentencia 142/2014, de 11 de septiembre (BOE de 7 de octubre), Recurso de inconstitucionalidad 4806-2009. Interpuesto por el Gobierno de la Comunidad de Madrid respecto de los artículos 4 y 5 del Real Decreto-ley 1/2009, de 23 de febrero, de medidas urgentes en materia de telecomunicaciones. Competencias en materia de consumo y régimen energético.

3. Asimismo se seleccionaron, en el tramo señalado, 9 SSTC que planteaban **cuestiones de inconstitucionalidad**. SSTC de las que damos noticia, sin tener espacio para su resumen completo que contenían las siguientes cuestiones de inconstitucionalidad:

Sentencia 73/2014, de 8 de mayo (BOE de 4 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 2155-2004, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con diversos preceptos de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de telecomunicaciones por cable. Comunicaciones por cable y libertades de expresión e información. (STC 127/1994). VP.

Sentencia 75/2014, de 8 de mayo de 2014 (BOE de 4 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 5658-2010. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio. Competencias sobre legislación civil.

Sentencia 82/2014, de 28 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 6037-2013. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia. Derecho a la tutela judicial efectiva, ejecución de sentencias y competencias sobre legislación procesal (STC 92/2013).

Sentencia 83/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 3169-2005. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Las Palmas de Gran Canaria respecto del Real Decreto-ley 5/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de contención del gasto farmacéutico público y de racionalización del uso de los medicamentos. (Véase la STC 85/2014, comentada supra).

Sentencia 84/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 4040-2009. Planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el artículo 52 de la Ley del Parlamento Vasco 18/1997, de 21 de noviembre, de ejercicio de profesiones tituladas y de colegios y consejos profesionales. Competencias sobre colegios profesionales: constitucionalidad del precepto legal autonómico relativo a las relaciones de los colegios y consejos profesionales del País Vasco con otras entidades de la misma profesión de fuera del territorio autonómico (STC 201/2013).

Sentencia 87/2014, de 29 de mayo (BOE de 24 de junio), Cuestión de inconstitucionalidad 2854-2013. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Bilbao respecto del artículo 18.2 de la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del sistema universitario vasco. Autonomía universitaria. Voto particular.

Sentencia 94/2014, de 12 de junio (BOE de 4 de julio), Cuestión de inconstitucionalidad 6283-2010. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con los artículos 53.1 f) y 138.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo. Competencias sobre urbanismo (STC 164/2001).

Sentencia 125/2014, de 21 de julio (BOE de 15 de agosto), Cuestión de inconstitucionalidad 1826-2011. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio. Competencias sobre legislación civil.

Sentencia 127/2014, de 21 de julio de 2014 (BOE de 16 de agosto), Cuestión de inconstitucionalidad 3809-2012. Planteada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley 10/2007, de 28 de julio. Competencias sobre legislación civil.

Tribunal Supremo y Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

Tribunal Supremo

I. ACTO ADMINISTRATIVO

DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

La omisión de referencia alguna sobre las alternativas a la ubicación de la explotación minera, es determinante de vicio de anulación conforme al artículo 63 de la Ley 30/1992.

“No es necesario abundar en razones que evidencien la flagrante conculcación por la Sala del Tribunal territorial de lo establecido en los preceptos invocados en el primer motivo de casación y su apartamiento de la doctrina jurisprudencial también citada como infringida.

Basta recordar que el artículo 2.1.b) del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, establece que los Proyectos a que se refiere el artículo anterior, entre los que está el que nos ocupa para la explotación de una cantera en suelo no urbanizable protegido, contendrán, al menos, entre otros, « una exposición de las principales alternativas estudiadas y una justificación de las principales razones de la solución adoptada, teniendo en cuenta los efectos ambientales », exigencia minuciosamente desarrollada en los artículos 7,8, 9 y 10 del Real Decreto 1131/88, de 30 de septiembre , que aprueba el Reglamento para la ejecución del anterior Real Decreto Legislativo.

Respecto de la jurisprudencia citada en el segundo motivo de casación, en nuestra Sentencia de fecha 30 de noviembre de 2012 (recurso de casación 2482/2009), recapitulando la doctrina consolidada, declaramos que « es propio de la naturaleza de los estudios de impacto ambiental que especifiquen las distintas alternativas de la solución adoptada, entre las que se encuentran también las referentes al emplazamiento, siendo muy reveladora este respecto el artículo 5.2 de la Directiva 1985/337 ».

La estimación de los dos primeros motivos de casación alegados no sólo es determinante de la anulación de la sentencia recurrida sino que hace inne-

cesario el examen del resto de los invocados para que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 95.2.d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, resolvamos lo que corresponde dentro de los términos en que aparece planteado el debate, que se circunscribe a decidir si el defecto de análisis de alternativas en la evaluación de impacto ambiental del proyecto de explotación de la cantera en suelo no urbanizable protegido es o no determinante de la anulación de la autorización concedida por el acuerdo impugnado.

Al pronunciarnos acerca de tal cuestión, hemos de rechazar lo alegado por la representación procesal de la entidad mercantil, demandada en la instancia y ahora recurrida en casación, acerca de que del documento aportado con el número 5 junto con la demanda y de las declaraciones testificales de los redactores del proyecto de explotación de la cantera se desprende que se estudiaron las diferentes alternativas, ya que ese estudio o análisis acerca de las alternativas posibles no cabe confundirlo ni reducirlo al hecho de que los redactores del proyecto manifestasen que analizaron diferentes emplazamientos, ni esa deficiencia en el estudio o evaluación de impacto ambiental impone al demandante la carga de probar que el emplazamiento elegido para la explotación de la cantera no es el más idóneo.

En definitiva, como ya nos hemos pronunciado en todas esas Sentencias citadas por la representación procesal de la Corporación recurrente al articular el segundo motivo de casación aducido, el defecto de examen de alternativas en la evaluación de impacto ambiental conlleva no sólo la anulación de la sentencia recurrida sino la de la resolución administrativa impugnada en la instancia por haber infringido lo establecido en los preceptos citados en el primer motivo de casación, determinante de su anulación conforme a lo establecido concordadamente en los artículos 63.1 y 2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 68.1.b), 70.2 y 71.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con la consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo sostenido en la instancia “

(STS de 25 de febrero de 2015. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 2º y 3º. Magistrado Ponente Sr. Peces Morate)

(ROJ: STS 1009/2015. Nº Recurso: 755/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

II. ADMINISTRACIÓN LOCAL

IMPUGNACIÓN DE ACUERDOS MUNICIPALES

El artículo 65 de la Ley 7/1985 atribuye a la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, la posibilidad de requerir a las entidades locales la anulación de los actos o acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico o la de impugnarlos directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En los casos de solicitud de información ampliatoria, el dies a quo tanto para el requerimiento de anulación como para, en su caso, la interposición del recurso contencioso-administrativo, es el día de entrada de la ampliación de la información solicitada en la Administración estatal o autonómica.

“Considera al respecto la Administración autonómica recurrente que el cómputo del plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo ha de realizarse desde la comunicación de la ampliación de información debidamente solicitada, pues la interrupción de los plazos a la que alude el artículo 64 de la Ley de Bases de Régimen Local afecta exclusivamente a los casos de impugnación, previo requerimiento de anulación a la corporación local, pero no a los de impugnación directa de acuerdos municipales. La sentencia parte por ello de un error, pues no discrimina entre las dos vías de impugnación -directa o con requerimiento previo- que prevé el artículo 65 de la citada Ley de Bases. En el caso presente resulta de aplicación el artículo 65.4 de dicha norma, que se remite a la Ley reguladora de esta Jurisdicción, en la que se establece un plazo de dos meses para la interposición del recurso contencioso-administrativo; plazo este cuya interrupción no es posible. Invoca al efecto las sentencias de este Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2007 (recurso de casación nº 7415/2002) y 27 de noviembre de 2011 (recurso de casación nº 4090/1996) y la más reciente de 24 de mayo de 2012 (recurso de casación nº 1602/2010), así como otras que en ésta última se mencionan, en todas las cuales se indica que la solicitud de complemento de información suspende el plazo previsto para el requerimiento de anulación -según lo dispuesto en el artículo 65.2 de la Ley de Bases de Régimen Local pero no así el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo. No obsta a tal conclusión, concordante con la adoptada por esta Sala en otros asuntos semejantes, la circunstancia peculiar de este asunto, en que fueron necesarios dos requerimientos diferentes, y no uno sólo, para la obtención de la información precisa que se reclamó al Ayuntamiento de Granada. En efecto, en este asunto fue recibida la notificación del Estudio de Detalle impugnado -anterior a la publicación en el Boletín Oficial de la Pro-

vincia, lo que es un dato aquí irrelevante- el 28 de febrero de 2007 y el requerimiento de ampliación de información fue remitido por la Junta de Andalucía el 3 de abril -y recibido el 12 de abril siguiente en la Corporación local- dando lugar a una respuesta claramente denegatoria del Vicepresidente de la Gerencia de Urbanismo, remitida a la Junta de Andalucía el 25 de abril de 2007 -con salida el 2 de mayo-, en que se refleja un fútil pretexto para no dar cumplimiento a su deber legal, con la consecuencia de que no fue enviada la copia del expediente solicitado. Esto justifica plenamente la necesidad de un segundo requerimiento, remitido el 11 de mayo de 2007, éste sí adecuadamente cumplimentado con el envío del expediente completo del Estudio de Detalle, necesario para que la Administración autonómica pudiera valorar con plenitud de conocimiento la existencia de razones jurídicas para proceder -o no- a su impugnación jurisdiccional.

El hecho de que, en el caso examinado, fuera necesario un doble requerimiento de ampliación de información obedece, de modo causalmente directo, a la falta de cumplimiento por parte del Ayuntamiento de Granada del primeramente formulado, actitud de la que no podría jurídicamente derivarse ventaja alguna. Por tanto, la falta de remisión de la información perdida no sólo justifica el proceder de la Junta de Andalucía -y descarta, en consecuencia, toda idea dilatoria en la reiteración por segunda vez de la información en principio denegada-, sino que desacredita al mismo tiempo el razonamiento expresado en la sentencia de instancia, y no sólo por la fragmentación en periodos de días que en ella se trata de explicar, en relación con el cómputo del plazo legal de interposición del recurso jurisdiccional, que la ley expresa en meses (art. 46.1 LJCA), sino también porque tal división en días en que se traduciría esa interrupción del plazo -que ya hemos considerado indebida- tampoco estaría justificada desde la perspectiva de la aptitud o idoneidad objetiva del estudio de detalle frente al que la Administración autonómica se planteaba eventuales dudas de legalidad, pues no puede correr plazo alguno de interposición del recurso jurisdiccional cuando la Administración legitimada para hacerlo aún no cuenta en su poder con los elementos de juicio precisos para afrontar la impugnación de que se trate en cada caso”.

(STS de 18 de febrero de 2015. Sala 3ª. Secc. 5ª. F. D. 4º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Navarro Sanchis)

(ROJ: STS 608/2015. Nº Recurso: 399/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DESPIDO COLECTIVO

Se declara la nulidad del artículo 35.3 del Real Decreto 1483/2012, regulador de las especialidades que las causas justificativas del despido colectivo presentan, cuando la empresa es una entidad (pública o privada) de las contempladas en el artículo 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

“La otra cuestión de legalidad ordinaria planteada por las demandantes se refiere al art. 35.3 del Reglamento. Este precepto regula las especialidades que las causas (técnicas y económicas) justificativas del despido colectivo presentan cuando la empresa es una entidad (pública o privada) de las contempladas en el art. 3.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Pues bien, esta Sala considera que asiste la razón a las demandantes. El art. 35.3 del Reglamento introduce dos criterios bastante precisos para determinar si hay insuficiencia presupuestaria, a saber: el déficit presupuestario de la Administración Pública de referencia en el ejercicio anterior, y la minoración de créditos en un 5% en el ejercicio corriente o en un 7% en los dos ejercicios anteriores. Y seguramente ambos criterios pueden reflejar situaciones de insuficiencia presupuestaria; es decir, situaciones en que la empresa no dispone de una previsión de ingresos suficiente para hacer frente a los servicios públicos que tiene encomendados. Ahora bien, lo que la norma legal de referencia -esto es, la actual disposición final 20a del Estatuto de los Trabajadores- configura como causa justificativa del despido colectiva no es la mera insuficiencia presupuestaria, sino la “insuficiencia presupuestaria sobrevenida y persistente”. Esta importante adjetivación está literalmente ausente en el art. 35.3 del Reglamento y, sobre todo, este precepto reglamentario no responde a la exigencia legal de que la insuficiencia presupuestaria sea persistente: el simple déficit presupuestario de la Administración Pública de referencia en el ejercicio anterior no implica forzosamente tal persistencia; y en cuanto a la minoración de créditos, aun cuando pueda a veces ser indicio de dicha situación, no conduce ineluctablemente a ella. Más aún, este criterio reglamentario supone una desviación del criterio legal, consistente en un dato material o sustantivo -como es la imposibilidad de financiar los servicios públicos encomendados- sustituyéndolo por un dato puramente formal.

El presente recurso contencioso-administrativo debe, por ello, ser estimado en este extremo; lo que comporta la anulación del mencionado inciso del art. 35.3 del Reglamento”.

(STS de 19 de mayo de 2015. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 5º. Magistrado Ponente Sr. Díez-Picazo Giménez)

(ROJ: STS 2049/2015. Nº Recurso: 836/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

IV. BIENES PÚBLICOS. AGUAS

Los Planes hidrológicos han de contener, conforme al artículo 42.1, b del TR de la Ley de Aguas, la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuras. Sin embargo no son los recursos hídricos los que han de ajustarse a los planeamientos urbanísticos generales proyectados, sino que son los planes de urbanismo los que deben tener en cuenta, antes de su aprobación (artículo 25.4 TR de la Ley de Aguas), la suficiencia de recursos hídricos que comportan sus actuaciones.

“La impugnación del Real Decreto 355/2013, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Guadalquivir, se sustenta, a tenor del escrito de demanda, sobre las siguientes razones.

La asignación de recursos hídricos realizada por el plan hidrológico impugnado, respecto del ámbito territorial del “Plan Écija y otros”, no es conforme a Derecho, por vulnerarse el principio de satisfacción de demandas de aguas al que se somete la planificación hidrológica, que ha de atender demandas presentes y futuras. Se sostiene que al tiempo de realizarse la demanda es cierto que se tramita un procedimiento de revisión del aprovechamiento y la modificación de las condiciones esenciales de la concesión de la que es titular el Consorcio recurrente, pero lo relevante es que el plan impugnado no ha tenido en cuenta los crecimientos de población, que estaban previstos en los instrumentos de planeamiento.

Respecto de la asignación de recursos realizada por el plan hidrológico impugnado, para el ámbito territorial del “Plan Écija y otros”, debemos adelantar que la pretensión de nulidad que se esgrime por esta causa no puede prosperar, por las razones que seguidamente expresamos.

Con carácter general, la “satisfacción de las demandas de agua” constituye uno de los objetivos primarios de la planificación hidrológica, ex artículo 40.1 del TR de la Ley de Aguas, y artículo 1 del Reglamento de Planificación Hidrológica, que recoge junto a esa satisfacción de las demandas de agua, los demás objetivos, que son, alcanzar un buen estado de las aguas, proteger el dominio público hidráulico, y equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial.

Acorde con tal previsión, uno de los contenidos de los planes hidrológicos ha de ser la descripción general de los usos (artículo 42.1.b/ del TR de la Ley de Aguas), lo que incluye “ la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros” (apartado c). Esta asignación y reserva se trasladada al plan impugnado, en cuyo artículo 27 también se incluye, como uno de sus principios generales, que “ la asignación y reserva de recursos para usos y demandas actuales y futuros”.

Pues bien, la cuestión que resume lo alegado en la demanda es si la asignación de recursos contenida en el apéndice 7 debió, o no, incluir el aumento de población que comporta la aprobación de los nuevos planeamientos generales, en algunos de los municipios a los que el Consorcio recurrente presta el servicio de abastecimiento de agua potable. Lo que incrementarla, a juicio de la recurrente, la población total a abastecer, incluidos dichos previsibles crecimientos, a 260.019 habitantes. Cuando la población permanente que fija la Confederación Hidrográfica asciende a 203.341 habitantes.

Efectivamente la recurrente parte de la conformidad a Derecho de las previsiones del plan en lo relativo a la satisfacción de lo que eran demandas actuales de aguas, pero no a las futuras derivadas de los crecimientos de población previstos en el planeamiento urbanístico general. Teniendo en cuenta que hay una revisión, durante la sustanciación del recurso contencioso administrativo, a que se somete el propio plan, que debe concluirse ante de finalizar el año en curso, según aduce el Abogado del Estado, para la adaptación de las demandas de agua.

La asignación de recursos hídricos para las demandas de agua presentes y futuras, que prevé el citado artículo 42.1 .b/ del TR de la Ley de Aguas, hace referencia al crecimiento natural de la población y no a las previsiones derivadas de la mera aprobación de los planeamientos generales en los diferentes municipios. Para tener en cuenta dicha demanda futura, el proceso urbanizador debe encontrarse en su fase final, y haber contado con la participación de la Confederación Hidrográfica, mediante el informe previsto en el artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas.

No son los recursos hídricos, por tanto, los que han de ajustarse a los planeamientos urbanísticos generales proyectados y simplemente aprobados. Es al contrario, son los planes de urbanismo los que deben tener en cuenta, antes de su aprobación, como dispone el citado artículo 25.4 del TR de la Ley de Aguas, la suficiencia de recursos hídricos, que comportan sus actuaciones.

No parece necesario insistir, a estos efectos, en que la razón de ello es que el agua es un bien escaso y esencial para la vida, que no puede incrementarse por la simple voluntad del hombre. Y desde luego no está en cuestión que el abastecimiento de las poblaciones ocupa el primer lugar en el orden de pre-

ferencia del uso de las aguas, ex artículo 60.3 del TR de la Ley de Aguas. Los crecimientos de población, en definitiva, que fundamentan las demandas futuras han de ser ciertas y racionales, evaluadas por la Administración hidráulica, y ajustadas a criterios objetivos, ajenos a los vaivenes económicos. Téngase en cuenta que las previsiones de la recurrente se basan en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía de 2006, en el que el contexto económico podía augurar unas previsiones que la realidad luego ha desmentido.

Los cálculos que formula la recurrente, además, se basan en las necesidades que expone el propio Consorcio de Abastecimiento del Plan Écija, en el documento nº 2, aportado con la demanda. En dicho documento, el Presidente del Consorcio recurrente toma en consideración los límites que fija el citado Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, y los eventuales planeamiento generales, lo que no es una demanda futura de recursos hídricos, sino meras conjeturas”.

(STS de 6 de marzo de 2015. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 3º y 4º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella)

(ROJ: STS 924/2015. Nº Recurso: 321/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

VII. CORPORACIONES DE DERECHO PÚBLICO

CÁMARAS OFICIALES DE COMERCIO INDUSTRIA Y NAVEGACIÓN

Las Cámaras pueden desarrollar también actividades de carácter privado, siempre que no sean contrarias a su naturaleza y fines jurídicos públicos. Estos serían los únicos límites al libre desarrollo de sus intereses privados.

“Sobre la participación de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación en actividades educativas.

La entidad recurrente considera que la cuestión de fondo que se debate en el pleito es si la Cámara de Comercio de Sevilla puede, a tenor de la legislación estatal que le es de aplicación, impartir formación universitaria o profesional reglada. Entiende que la Sentencia impugnada olvida que las Cámaras oficiales son corporaciones de derecho público sustraídas del principio de autonomía de la voluntad y que, en consecuencia, sólo pueden actuar mediante atribución de potestades. Y, concluye, ni la legislación estatal ni la autonómica de Andalucía conceden a las Cámaras de Comercio competencia alguna en materia de formación universitaria y profesional reglada.

Las Cámaras tienen su razón de ser, afirma, en la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación y la prestación de servicios a las empresas que ejerzan las indicadas actividades, dentro del marco de una atribución legal de competencias, no del principio de autonomía de la voluntad. Y el artículo 2 de la citada Ley básica 3/1993 califica la actividad formativa de las Cámaras de Comercio como una función de carácter público administrativo, limitándola a difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa, así como a funciones de colaboración con las administraciones educativas en el ámbito de la formación profesional reglada y a colaborar en programas de formación permanente establecidos por las empresas.

En su opinión, las Cámaras no pueden participar de otra manera en funciones educativas, de forma que no pueden desarrollar actividades de formación reglada de carácter universitario y profesional, por lo que también estaría vedado promover o participar en sociedades mercantiles que las ejerzan, posibilidad ésta contemplada en el artículo 2.4 de la referida Ley básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación. Añade que la Sala de instancia no ha entrado en ese debate, limitándose a señalar que tal formación reglada no resulta prohibida a las Cámaras.

El motivo no puede prosperar. La parte recurrente parte de una premisa errónea, cual es entender que la naturaleza jurídico pública de las Cámaras les veda desarrollar cualquier otra actividad al margen de las funciones jurídico-públicas previstas por la ley. Sin embargo, aunque sin duda tienen tal naturaleza jurídica pública en la medida en que la Ley les define como corporaciones de derecho público y les atribuye determinadas funciones públicas, tienen también una base asociativa jurídico privada y pueden desarrollar actividades de esa naturaleza, dentro del marco que les reconoce la ley. Lo anterior queda claramente establecido en la invocada Ley básica 3/1993. En efecto, en el mismo artículo 1 en el que se les define como corporaciones de derecho público y se les califica como “órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas” se añade que eso es “sin menoscabo de los intereses privados que persiguen”. Son pues entidades de naturaleza mixta y si bien la Ley les atribuye expresamente unas funciones de carácter público administrativo en el artículo 2, ello no obsta, en contra de lo que afirma la recurrente, a que desarrollen otras actividades de carácter privado siempre que las mismas no sean contrarias a su naturaleza y fines jurídico públicos, que sería su único límite dado que la Ley no contiene ninguna prohibición expresa respecto a las actividades que pueda desarrollaren pro de sus intereses privados.

A este respecto, hay que tener presente que el apartado 4 del citado artículo 2 de la Ley (como recuerda la propia recurrente), prevé incluso la posibilidad de que para el adecuado desarrollo de sus funciones las Cámaras pueden “promover o participar en toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles”, previa autorización de la Administración tutelante. De lo que cabe concluir que el legislador no ha considerado incompatible, sino precisamente lo contrario, el cumplimiento de sus finalidades jurídico públicas, con la participación en sociedades mercantiles. Y tal previsión lleva a la conclusión, contraria a lo afirmado por la recurrente, que tales participaciones serían también posibles para las Cámaras -sin la necesidad de autorización administrativa- en la defensa de sus intereses privados. Y en ningún precepto de la Ley puede deducirse la exclusión de actividades educativas de cualquier índole, que previamente están relacionadas como una función jurídica pública expresamente mencionada. De hecho, la recurrente impugnó el acuerdo del Pleno de la Cámara de participar en las sociedades mercantiles educativas ante la Junta de Andalucía, la que entendió que la actuación era de naturaleza jurídico privada, lo que le llevó a inadmitir el recurso.

Dicho lo anterior, es claro que el motivo ha de ser desestimado. No es preciso recurrir, en efecto, al elenco de funciones público administrativas enumeradas en los números del artículo 2 de la Ley para ver si encaja o no en ellas la participación en una sociedad mercantil dedicada a la enseñanza reglada, si bien no es inconveniente resaltar que en dichas funciones sí está presente el desarrollo de actividades educativas (apartado 2.c: “difundir e impartir formación no reglada referente a la empresa”) aunque no sean de carácter reglado. Y por otra parte, tal como destaca la Sentencia recurrida, en la cláusula genérica del apartado 3 del mismo artículo 2 se contempla expresamente que las Cámaras “podrán llevar a cabo toda clase de actividades que, en algún modo, contribuyan a la defensa, apoyo o fomento del comercio, la industria y la navegación, o que sean de utilidad para el desarrollo de las indicadas finalidades y, en especial, establecer servicio de información y asesoramiento empresarial”, cláusula genérica que sin duda puede amparar la participación en empresas mercantiles de carácter educativo.

Pero como hemos dicho antes, tratándose de una actividad propia de derecho privado no incompatible con las finalidades que la Ley atribuye a las Cámaras - sino, al contrario, relacionada como alguna de ellas-, no existe ninguna restricción para que, incluso sin necesidad de autorización de la Administración tutelante, una Cámara participe en una sociedad mercantil educativa en la que se impartan enseñanzas universitarias o profesionales regladas, en la medida en que entidad cameral considere que dicha actuación

favorece sus funciones legales, como lo entendió el acuerdo del Pleno de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla del que trae causa la presente litis.

Conviene señalar, para concluir, que si bien la Ley en cuestión ha sido derogada por la Ley Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación (Ley 4/2014, de 1 de abril), el tenor de la nueva Ley reitera las previsiones anteriores en términos muy semejantes. Puede decirse que se refuerzan las funciones de colaboración y participación en tareas educativas (art. 2.1 .e y 2.g). Y en lo que respecta a participación en entidades mercantiles, queda claramente refrendada por lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del mismo artículo 2, análogos a los correspondientes ya citados del artículo de la Ley aplicable al presente supuesto”.

(STS de 9 de abril de 2015. Sala 3ª, Secc. 3ª. F. D. 3º. Magistrado Ponente Sr. Espín Templado)

(ROJ: STS 1786/2015. Nº Recurso: 148/2012. <http://www.poderjudicial.es>)

VIII. CULTURA, EDUCACIÓN, PATRIMONIO HISTÓRICO

PRECIOS PÚBLICOS DE ESTUDIOS UNIVERSITARIOS

La fijación de precios públicos por la Comunidad Autónoma ha de hacerse de acuerdo con los datos económicos necesarios para establecer el coste de la prestación del servicio.

“Siguiendo con la denuncia de las infracciones del ordenamiento jurídico, en las que, a “juicio de la recurrente, incurre la sentencia recurrida, debemos adelantar, respecto del motivo tercero, que, efectivamente, la sentencia incurre en la vulneración del artículo 81.3.b) de la Ley Orgánica de Universidades.

Ciertamente la atribución de la competencia —como señalamos en nuestra sentencia dictada en el recurso de casación nº 1959/2013 de la misma fecha que la presente— para fijar los precios públicos corresponde, en el ámbito educativo y respecto de los estudios para la obtención de los títulos de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, a la Comunidad Autónoma.

Esta es la conclusión que se extrae de la lectura del artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades , cuando señala que en el ca-

so de los estudios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, como sucede en este caso pues el Decreto impugnado en la instancia se refiere expresamente, y en idénticos términos que el citado artículo 81.3.b), a dichos títulos académicos “ títulos de master” (artículo 1.1), “los precios públicos y derechos los fijará la Comunidad Autónoma” (artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001).

Esta fijación de los precios públicos, legalmente atribuida a la Comunidad Autónoma, equivale, si nos atenemos a su sentido literal, a” determinar, limitar, precisar y designar de modo cierto”, según la RAE. Pues bien, cuando la Administración de la Comunidad Autónoma señala únicamente una cifra mínima, significa que no es está determinando y designando, de modo cierto, el precio público, se está haciendo una aproximación, desvinculada del coste de la prestación del servicio (al reconocerse que no se tienen datos sobre dichos costes para su completa determinación), mediante el establecimiento de una cantidad superior, o inferior (según los Decretos 71 y 66 de 2012), que limita, pero no fija, la posterior fijación de la cuantía del precio público por la Universidad.

Además de esta inicial referencia al sentido gramatical y literal del verbo utilizado, que hace esta atribución de la competencia en la Ley 6/2001, sucede también que lo que indica el citado artículo 81.3.b) no es que la Comunidad Autónoma establezca un límite y los precios públicos, luego, los fije la universidad correspondiente. No. El sentido de la mentada norma es justamente el inverso. Es decir, que” dentro de los límites que establezca la Conferencia General de Política Universitaria”, será, luego, la Comunidad Autónoma quién fije, determine de modo cierto y no por cercanía, la cuantía del precio público. Teniendo en cuenta, claro está, los costes de la prestación del servicio, que se relacionan para cada enseñanza en el expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001, concretamente para los títulos de master en el apartado 2o de dicho artículo 81.3.b).

> Consideramos que carece de consistencia, a estos efectos, la razón esgrimida en la sentencia, para eximir a la Administración del ejercicio completo de dicha atribución fijando los precios públicos, pues la falta de datos relevantes, no suministrados por la propia Universidad a la Comunidad ahora recurrida, no es razón bastante para trasladar a la Universidad el ejercicio de dicha potestad. Así es, los datos económicos necesarios para establecer el coste de la prestación del servicio, que es el criterio legal que ha de seguirse para fijar la cuantía del precio público, han de ser entregados, en todo caso, por la Universidad a la Administración de la Comunidad Autónoma, y ésta dispone al efecto de todos los mecanismos que establece el ordenamiento jurídico para alcanzar dicho objetivo. Pero lo que no puede es

trasladar a la Universidad ese cometido, compartiendo esa potestad para la fijación del precio público, alterando el orden legal lógico que establece el expresado artículo 81.3.b) de la Ley 6/2001.

Tampoco dicha circunstancia, la ausencia de datos económicos, puede servir de disculpa para no fijar el precio público y hacer una mera aproximación al mismo, pues ello es tanto como reconocer que esa previsión se encuentra desvinculada del coste de la prestación del servicio. Y ese evidenciado desconocimiento sobre el valor de lo que cuesta prestar el servicio educativo, hace quebrar la propia naturaleza del precio público como contraprestación pecuniaria que se satisface por la prestación de servicios o la realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público cuando, prestándose también los servicios o actividades por el sector privado, sean de solicitud voluntaria por parte de los administrados, ex artículo 24 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos”

(STS de 14 de mayo de 2015. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 5º y 6º. Magistrada Ponente Sra. Teso Gamella)

(ROJ: STS 2165/2015. Nº Recurso: 4026/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XVI. MEDIO AMBIENTE

EVALUACIÓN ESTRATÉGICA

Los Planes, Programas y sus modificaciones se someten a evaluación ambiental estratégica tanto cuando sean marco para futuras autorizaciones de proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, como cuando puedan tener por sí mismos efectos significativos en el medio ambiente.

“Como hemos indicado, la representación procesal de la Asociación recurrente sostiene que éste es el caso de la modificación puntual del Plan General impugnada, pero la Sala de instancia afirma que tal modificación no establece « el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental», sino que las infraestructuras que se contemplan en la referida modificación puntual requieren simplemente la correspondiente licencia ambiental y no la evaluación a que están sujetos determinados proyectos.

Pues bien, dando por correcta tal interpretación del ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es decir que la modificación

puntual del Plan General de Ordenación Urbana, aprobada en el acuerdo municipal impugnado, no va a servir de marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, tampoco es posible, conforme a lo establecido en la mencionada Directiva 2001/42/CE, de 27 de junio, y en la Ley, que la transpone al ordenamiento interno español, 9/2006, de 28 de abril, excluir de antemano la evaluación ambiental de la modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana en cuestión.

Con posterioridad a la aprobación de la modificación puntual del Plan que ahora enjuiciamos, la Ley de suelo 8/2007, de 28 de mayo, y su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en su artículo 15.1 han establecido que «los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso».

En este mismo sentido y con idéntico alcance, la Ley 9/2006, de 28 de abril, en su Disposición Adicional tercera, había establecido que «la evaluación ambiental realizada conforme a esta Ley no excluirá la aplicación de la legislación sobre la evaluación ambiental de proyectos. La evaluación que se haya hecho a un plan o programa se tendrá en cuenta en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollen ».

De estos preceptos se deduce que la Sala de instancia no realiza una certera interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.2 de la mentada Ley 9/2006, de 28 de abril, al deducir de su texto que, como la modificación puntual del Plan General enjuiciada no es marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por requerir sólo licencia ambiental, no precisa evaluación ambiental.

Como hemos señalado, la evaluación ambiental, realizada conforme a la Ley 9/2006, de 28 de abril, no excluye la aplicación de la legislación sobre evaluación del impacto ambiental de proyectos, es decir que, como ahora establece claramente el artículo 15.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, es independiente de ella, y, por consiguiente, puede resultar exigible la evaluación ambiental de un plan o programa y de sus modificaciones aun cuando las instalaciones o actividades que dicho plan o programa autoricen no queden sujetas a evaluación de impacto ambiental.

Lo que se deduce del apartado a) del artículo 3.2 de la tan citada Ley 9/2006, de 28 de abril, es que cuando el plan o programa y sus modificaciones sean marco para futuras autorizaciones de proyectos legalmente so-

metidos a evaluación de impacto ambiental se ha de entender necesariamente que tienen efectos significativos sobre el medio ambiente cuando afecten a las materias que el precepto enumera, entre ellas, ciertamente, las telecomunicaciones, la ordenación del territorio o el uso del suelo.

No obstante, en los demás casos no quedan excluidos los planes, programas o sus modificaciones de una evaluación ambiental, sino que para éstos es aplicable lo establecido en el artículo 3.3 de la misma Ley 9/2006, de 28 de abril, según el cual «en los términos previstos en el artículo 4, se someterán, asimismo, a evaluación ambiental cuando se prevea que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente: a) Los planes y programas que establezcan el uso de zonas de reducido ámbito territorial, b) Las modificaciones menores de planes y programas, c) Los planes y programas distintos a los previstos en el apartado 2. a)»”.

(STS de 17 de febrero de 2015. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 7º. Magistrado Ponente Sr. Tolosa Tribiño)

(ROJ: STS 642/2015. Nº Recurso: 1005/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XIX. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

PROCEDIMIENTO DE DESLINDE

La omisión de la notificación personal al afectado y las relevantes consecuencias del acto final de deslinde, provoca la ausencia de un trámite esencial y con ello la nulidad del procedimiento.

“Centrada la casación en el motivo tercero planteado al amparo del artículo 88.1 .d) de la LJCA, la recurrente alega la infracción del artículo 8.7 de la Ley de Vías Pecuarias lo que, por lógica debe relacionarse con los artículos 102 y 62.1.e) de la Ley 30/1992 pues lo litigioso se ciñe a la legalidad de la desestimación de la revisión de un acto firme que se considera nulo de pleno derecho. Este motivo de nulidad de pleno Derecho tiene un contenido específico y de rigurosa exigencia pues se trata de impugnar un acto firme, sólo revocable si incurre en una infracción especialmente relevante y grave capaz de causar la nulidad de pleno Derecho del procedimiento.

La Sentencia de instancia zanja lo litigioso conforme a lo expuesto en el anterior Fundamento de Derecho Tercero.2º. No integra, por tanto, el motivo del artículo 62.1.e) ni hace un juicio de su pertinencia desde su contenido para así rechazar que respecto de la recurrente se hubiera omitido un trámite

esencial del procedimiento; tampoco razona en qué medida no le era exigible a la Administración obtener del Registro de la Propiedad el dato que le permitiese identificar a la recurrente y evitar la notificación edictal, que siempre es subsidiaria, a lo que se añade nada razona acerca de que la recurrente ni siquiera figurase en los edictos publicados. Lo expuesto lleva a la estimación del recurso y al casarse y anularse la Sentencia, procede que la Sala resuelva lo controvertido tal y como se planteó en la instancia [cf. artículo 95.2.d) de la LJCA].

Entrando en lo litigioso del Reglamento de Vías Pecuarias de Andalucía aprobado por Decreto 155/1988, de 21 de julio (artículo 19.2.2º) en relación con el artículo 8.7 de la Ley estatal de Vías Pecuarias, se deduce que en el procedimiento de deslinde se dará audiencia a los propietarios colindantes, previa notificación, concretando el Reglamento que se trata de una “notificación personal”. En el caso de autos no se hizo tal notificación respecto de la recurrente pese a que, por ser titular de una finca colindante inscrita registralmente, era posible su identificación. De lo anterior se deduce, esto es obvio, que procedimiento de deslinde en cuanto tal lo hubo, pero para la recurrente tal procedimiento no existió al omitirse respecto de ella la notificación personal inicial pese a que era identificable, requisito necesario para entenderla como interesada.

Respecto de tal conclusión no puede prevalecer, como sostiene la Administración demandada en la instancia, la aplicación del artículo 59.5.a) de la Ley 30/1992, que apodera a la Administración para publicar sus actos cuando se trate de actos de destinatario plural. Aparte de que tal norma general cede frente a las previsiones de la normativa especial de vía pecuarias, cede por razón del supuesto de hecho que regula, distinto del enjuiciado. Cuando del ejercicio de una potestad de deslinde o, antes, de clasificación, se trata, no se está necesariamente ante una masa de ciudadanos indeterminados, sino de titulares de predios colindantes identificables o cuya identificación, al menos, debe constar que se intentó, lo que no es el caso; además hay que reiterar que la recurrente no aparecía en los edictos publicados.

La relevancia de tal notificación personal radica en la naturaleza de la potestad ejercitada. Así « el acuerdo de inicio y la clasificación correspondiente, una vez notificados, será título suficiente para que el personal que realiza las operaciones materiales de deslinde acceda a los predios afectados » (artículo 19.3 del Reglamento de Vías Pecuarias). A esto añádanse las consecuencias del acto final del deslinde: la naturaleza demanial de los bienes deslindados prevalece sobre las inscripciones registrales, y ese acto es título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde y para la inmatriculación de los bienes (artículo 23.1 y 2 del Reglamento de Vías Pecuarias). Son estos efectos lo que hacen que la notifi-

cación personal, cuando pueda hacerse, sea un trámite esencial de obligada exigencia cuya omisión provoca la nulidad del procedimiento para el afectado.

(STS de 27 de abril de 2015. Sala 3ª, Secc. 4ª. F. D. 5º a 9º. Magistrado Ponente Sr. Requero Ibáñez)

(ROJ: STS 1828/2015. Nº Recurso: 2146/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

ACCIÓN PÚBLICA

Ampara la protección de nulidad de actos y disposiciones que contradigan el ordenamiento urbanístico y la adopción de medidas que restablezcan dicha legalidad, pero no se extiende al reconocimiento de una situación jurídica individualizada reservada sólo a los titulares de un derecho o un interés legítimo.

“El motivo debe ser desestimado, porque, efectivamente, el recurrente en la instancia estaba ejerciendo la acción pública urbanística, que le habilitaba para interponer el recurso contencioso administrativo, alegando que el suelo litigioso, debe clasificarse como suelo rústico y no urbano consolidado.

Con carácter general, la legitimación activa, como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte demandante en un proceso concreto, se vincula a la relación que media entre aquella y el objeto de la pretensión que se deduce en el proceso. Concretamente, a tenor del artículo 19.1 de la LJCA se condiciona a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula (apartado a).

Ahora bien, la titularidad de un derecho o la concurrencia de un interés legítimo, sin embargo, no es exigible en todo caso para la interposición de un recurso contencioso-administrativo. Así es, ese requisito legitimador no resulta de aplicación en determinados ámbitos sectoriales de la actividad administrativa, en los que se permite que cualquier ciudadano pueda interponer un recurso sin ninguna exigencia adicional. Es lo que se denomina “acción popular” en el artículo 19.1.h) de la LJCA, y que la mayor parte de nuestras leyes sectoriales tradicionalmente denominan “acción pública”. Tal es el caso, por lo que ahora interesa, del urbanismo o en determinados supuestos relativos al medio ambiente.

La acción popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley (artículo 19.1 .h/ de la LJCA) a la jurisdicción contencioso administrativa que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su reconocimiento en un ámbito material determinado de la actividad administrativa. Esta extensión legal de la acción pública a determinados ámbitos se realiza en atención a los diferentes y sensibles intereses en juego, porque la acción pública lo que pretende es robustecer y reforzar la protección de determinados valores especialmente sensibles, haciendo más eficaz la defensa de los mismos, ante la pluralidad de intereses concurrentes (STS de 14 de mayo de 2010 dictada en el recurso de casación núm. 2098/2006). Se considera, en definitiva, que la relevancia de los intereses en juego demanda una protección más vigorosa y eficaz que la que puede proporcionar la acción de los particulares afectados, por lo que ha de extenderse la misma a cualquier ciudadano que pretenda simplemente que se observe y se cumpla la ley.

El ejercicio de la acción pública constituye una modalidad extraordinaria de legitimación, por lo que no se exige ostentar un derecho o interés legítimo, si bien, ese carácter extraordinario, justifica que, como afirma la STS de 5 de enero de 1990 “esta norma de legitimación debe interpretarse restringidamente, dado su carácter especial. El ejercicio de esta acción pública debe ceñirse estrictamente al ámbito urbanístico en defensa de su normativa...”. Esto es, el carácter restrictivo opera en cuanto no resulta aplicable a supuestos ajenos al urbanismo, pero no justifica una interpretación como la que sostiene la parte recurrente.

Pues bien, la legitimación activa, como cualidad que habilita a las personas físicas o jurídicas para actuar como parte adora en un proceso concreto, se vincula, por mandato del artículo 19.1 de la LJCA y por lo que hace al caso examinado, a la titularidad de un derecho o interés legítimo cuya tutela se postula (apartado a), o resulta predicable de cualquier ciudadano siempre que se ejercite la “acción popular” en los casos previstos expresamente por las leyes (apartado h).

En el caso examinado, es indudable que la parte recurrente en la instancia ostentaba un derecho derivado de la titularidad del suelo incluido en el sector UZR- 09, para aspirar legítimamente a la defensa de la legalidad del aprovechamiento urbanístico que legalmente le corresponde. Y que también concurría un interés legítimo derivado de la dificultad de acreditar la diferencia de aprovechamiento entre sectores en más de un 15%, al margen de los restantes sectores de suelo urbanizable remitido. En todo caso, y aunque efectivamente fuera cuestionable la concurrencia de un interés legítimo para ejercitar la acción respecto de terrenos comprendidos en otros sectores, lo

cierto es que en el ámbito sectorial en que nos encontramos, el urbanismo, se reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional.

Esta acción pública o popular, reconocida con rango constitucional en el artículo 125 para el proceso penal, se ha extendido por la Ley (artículo 19.1 .h/ de la LJCA que, a su vez, se remite a una norma con rango de ley para su reconocimiento en un ámbito material determinado), por lo que ahora interesa, al ordenamiento urbanístico desde la Ley del Suelo de 1956 hasta el vigente TR de la Ley del Suelo, aprobado por RD Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Este reconocimiento de la acción pública nos hace concluir que efectivamente la recurrente estaba legitimada activamente para pretender la nulidad de las determinaciones del plan relativas al cálculo de aprovechamiento de otros sectores distintos a aquel en que se ubica su parcela.

Esto es así, por tanto, incluso aunque no ostentara la titularidad dominical de ningún inmueble, pues la acción pública le permite impugnar cualquier norma incluida en el plan general que, recordemos, es una disposición de carácter general aunque de rango reglamentario. Quiere ello decir que el contenido propio para el ejercicio de esta acción se concreta en una pretensión de nulidad de la disposición, pues su finalidad es defender la legalidad urbanística mediante el ejercicio de la acción dirigida a depurar las vulneraciones normativas en que pueda haber incurrido. De manera que cuando se pretende la nulidad de los actos y disposiciones que contradigan el ordenamiento urbanístico, así como la adopción de medidas que restablezcan dicha legalidad, tal pretensión resulta amparada por la acción pública. Si bien, claro está, la misma no se extiende a las pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada reservada sólo a aquellos titulares de un derecho o interés legítimo.

(STS de 17 de febrero de 2015. Sala 3ª, Secc. 5ª. F. D. 4º, 5º y 6º. Magistrado Ponente Sr. Tolosa Tribiño)

(ROJ: STS 639/2015. Nº Recurso: 758/2013. <http://www.poderjudicial.es>)

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía¹

IX DERECHO ADMINISTRATIVO

Venta ambulante. Simulación laboral.

Se recurre la decisión de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Córdoba, determinante de la declaración de indebididad del periodo de 9.8.2011 a 10.2.2012 por una simulación laboral entre la actora y la empresa S.C.A. Eventosur.

Sobre cuestiones similares la Sala ha tenido ocasión de pronunciarse y es lo cierto que, frente al esfuerzo probatorio de la Tesorería General de la Seguridad Social, la actora limita su demanda a generalidades. Se trata de la fijación de un salario mínimo a la actora, como a una pluralidad de personas, ascendente a más de 300, determinante de una bases de cotización igualmente mínimas, siempre con contratos de tiempo muy limitado. La inspección que se realiza a la empresa demuestra que los contratos son 2 ficticios; se trata de surtir de géneros de venta a vendedores ambulantes, simulándose contratos por cuenta ajena, que generan beneficios indebidos para los supuestos trabajadores, que se limitan a proveer por su cuenta a mercadillos. La empresa tiene su domicilio en el de uno de sus miembros, carece de calendario laboral y de plan de riesgos laborales, carece igualmente de almacenes y oficinas, corriendo a cargo de los vendedores los gastos de transportes y los riegos; incluso los salarios son fingidos, configurados sólo para obtener beneficios a cargo del sistema de la SS. Por todas estas circunstancias, y como ocurriera en los casos anteriores, la demanda debe ser desestimada.

Conforme a lo dispuesto en el artículo. 139.1 de la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa procede imponer a la parte las costas procesales causadas. No obstante esta Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 3 del mismo, fija en 600 euros la cantidad máxima a repercutir en concepto de honorarios de la defensa de cada una de las partes recurridas, atendiendo a tal efecto a las circunstancias y complejidad del asunto, a su actividad procesal, y a la dedicación requerida para su

¹ Subsección preparada por JOSÉ LUIS RIVERO YSERN.

desempeño. VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación.

F A L L A M O S Con desestimación del recurso contencioso administrativo interpuesto por dona Raquel contra la referida resolución de la Tesorería General de la Seguridad Social, debemos confirmarla y la confirmamos, dada su adecuación al Orden jurídico. Por imperio de la Ley se imponen las costas causadas a la parte con la limitación antes expuesta.

(St. de 16 de enero de 2015. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponente A. Moreno Andrade).

XI. DERECHO FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería. Necesaria continuidad de los contratos de trabajo para justificar el arraigo como criterio para conseguir la residencia.

El presente recurso de apelación tiene por objeto la Sentencia de 28 de mayo de 2013, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº Dos de Almería, por la que se estimó el recurso contencioso administrativo formulado por D^a Ariadna frente a la Resolución de 9 de mayo de 2012, de la Subdelegación del Gobierno en Almería (Expediente NUM000), por la que se desestima el Recurso de Reposición interpuesto frente a anterior Resolución de 24 de octubre de 2011. La Resolución aquí impugnada denegó la solicitud de Autorización de Residencia Temporal por Circunstancias Excepcionales realizada por la actora al amparo del artículo 45.2.b) (arraigo social) del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. La denegación se justificaba en la aplicación del artículo 53.1.f) del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprobó el Reglamento de Desarrollo de la Ley Orgánica 4/2000. Así, disponiendo dicho precepto que los empleadores de los contratos presentados para la obtención de autorizaciones de residencia y trabajo deben garantizar la actividad continuada durante la vigencia de los mismos así como acreditar los medios económicos, personales y materiales de que dispone para hacer frente a las obligaciones derivadas de tales contratos, se afirma en la resolución recurrida que con la documentación aportada por D^a Ariadna no se garantizaba la capacidad del empleador de hacer frente a las obligaciones dimanantes del contrato de trabajo.

Se apoya el presente recurso de apelación, en esencia, en un único motivo, mediante el que el Abogado del Estado, reiterando los argumentos contenidos en el Escrito de Contestación a la Demanda, insiste en que la documen-

tación aportada por el actor no acredita la duración continuada durante un año de la actividad que constituye el objeto del contrato de trabajo. El motivo debe desestimarse y con ello el recurso de apelación. Así, es doctrina ya muy consolidada de esta Sala la que señala que la distinta ubicación sistemática que en el Reglamento 2393/2004 tienen los artículos 53.1.f) (referido a la exigencia de acreditación de la capacidad económica del empresario) y 45.2 (referida a la autorización de residencia temporal por circunstancia extraordinaria de arraigo, y a cuyo amparo formuló el actor su solicitud) significa que los requisitos establecidos en el primero de los preceptos citados son únicamente exigibles cuando la solicitud de residencia es formulada directamente por el empresario según los artículos 49 y siguiente del Reglamento (residencia temporal y trabajo por cuenta ajena); pero no desde luego cuando la solicitud la formula el propio trabajador. De lo que acabamos de exponer se infiere que la exigencia contenida en el párrafo segundo del artículo 45 del Real Decreto 2393/2004 (“extranjeros que...cuenten con un contrato de trabajo firmado por el trabajador y el empresario en el momento de la solicitud cuya duración no sea inferior a un año...”) queda suficientemente satisfecha con el contrato de trabajo de duración determinada que obra al folio 8 del Expediente, mediante el cual la actora y D. Jesús Miguel acuerdan que aquélla preste servicios, a tiempo completo y durante un año, como peón agrícola. No habiéndose alegado ni acreditado por la Administración la concurrencia de circunstancia alguna que permita dudar de la duración real del citado contrato o de la capacidad económica del empleador. Además, ello no obsta a que -como acertadamente puntualizó el juzgador de instancia la Administración pueda iniciar las actuaciones correctivas que estime oportunas si con posterioridad a la celebración del contrato - y a la obtención de la autorización de residencia- se comprobare el incumplimiento de aquél.

(St. de 9 de febrero de 2015. Sala de Granada. Ponente M. Rosa López Barajas Mira).

XI. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES

Extranjería Principio de provisionalidad. Se sustituye la expulsión por una multa.

La Sentencia apelada, de fecha 24 de septiembre de 2012, desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación D. Calixto y confirma la Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Jaén, de

fecha 1 de marzo de 2012, dictada en el expediente NUM000. En su recurso de apelación la parte apelante indica, en síntesis, como motivos del recurso, que la sanción de expulsión es desproporcionada, ya que se podría sustituir por una multa según la Ley, y que el expediente se incoó por encontrarse irregularmente en el territorio español, pero no se motivó de forma suficiente la razón por la que se impone la sanción de expulsión y no la de multa. La Abogacía del Estado, en la contestación al recurso de apelación, indica que la Sentencia debe ser confirmada, al entender que la actuación de la Subdelegación ha sido conforme a Derecho.

De acuerdo con la Ley Orgánica de extranjería, en su redacción vigente en la fecha de los hechos, la Administración puede optar según los artículos 49, 51, 53, 55 y 57, en casos como el del recurrente D. Calixto, que se encuentra ilegalmente en España, por la imposición de una sanción de multa o de la expulsión. En este caso se opta por la Administración por la expulsión, pero por el simple hecho de la entrada y permanencia ilegal en España, sin que conste que se haya intentado la legalización en España, y no constan antecedentes policiales ni judiciales, ni ninguna otra razón acreditada en el expediente administrativo o alegada en el mismo para justificar por qué se opta por la expulsión y no por una sanción de multa. La resolución de la Administración no es ajustada a Derecho por cuanto que es contraria al principio de proporcionalidad y no está suficientemente motivada en los términos que a continuación se exponen. La cuestión sometida a debate -principio de proporcionalidad en procedimiento sancionador de extranjería- ha sido objeto de tratamiento por este Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Granada (entre otras, sentencia 1528/12 de 14 de mayo de la Sección Cuarta y Sentencia 397/12 de 6 febrero de la Sección Primera), o la más reciente Sentencia de 12 de mayo de 2014, dictada en el rollo nº 330/2013. Y ello en coherencia con la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo - entre otras la sentencia de la Sección Quinta de la Sala Tercera, de fecha 30 de junio de 2006 (recurso de casación número 5101/2003 ; ponente, Excmo. Sr. D. Pedro José Yagüe Gil) y de fecha 28 de junio de 2007 (recurso número 10265/2003, ponente, Excmo. Sr. D. Mariano de Oro Pulido y López) - según la cual “la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero (artículos 49 -a), 51-1-b) y 53- 1), en regulación mantenida por la reforma operada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (artículos 53 -a), 55-1-b) y 57-1), cambia la concepción de que la expulsión no era considerada una sanción; y prescribe que en el caso de infracciones muy graves y graves de las letras a), b), c), d) y f) del artículo 53 “podrá aplicarse en lugar de la sanción de multa la expulsión del territorio español”, además de introducir unas previsiones a cuyo tenor “para la graduación de las sanciones, el órgano competente en im-

ponerlas (sic) se ajustará a criterios de proporcionalidad, valorando el grado de culpabilidad, y, en su caso, el daño producido o el riesgo derivado de la infracción y su trascendencia. De esta regulación se deduce:

1.º- Que el encontrarse ilegalmente en España (una vez transcurridos los noventa días previstos en el artículo 30-1 y 2 de la Ley 4/2000, reformada por la Ley 8/2000 ya que durante los primeros noventa días no procede la expulsión sino la devolución), repetimos ese encontrarse ilegalmente en España, según el artículo 53.a), puede ser sancionado o con multa o con expulsión. No sólo se deduce esto del artículo 53 -a) sino también del artículo 63-2 y 3, que expresamente admite que la expulsión puede no ser oportuna (artículo 63-2) o puede no proceder (artículo 63-3), y ello tratándose, como se trata, del caso del artículo 53 -a), es decir, de la permanencia ilegal. Por su parte, el Reglamento 864/2001, de 20 de julio, expresamente habla de la elección entre multa o expulsión, pues prescribe en su artículo 115 que podrá acordarse la expulsión del territorio nacional, salvo que el órgano competente para resolver determine la procedencia de la sanción de multa.(...) Lo que importa ahora es retener que, en los casos de permanencia ilegal, la Administración, según los casos, puede imponer o bien la sanción de multa o bien la sanción de expulsión.

2.º- En el sistema de la Ley la sanción principal es la de multa, pues así se deduce de su artículo 55-1 y de la propia literalidad de su artículo 57- 1, a cuyo tenor, y en los casos, (entre otros) de permanencia ilegal, “podrá aplicarse en lugar de la sanción de multa la expulsión del territorio nacional”.

3.º- En cuanto sanción más grave y secundaria, la expulsión requiere una motivación específica, y distinta o complementaria de la pura permanencia ilegal, ya que ésta es castigada simplemente, como hemos 3 visto, con multa. Según lo que dispone el artículo 55-3, (que alude a la graduación de las sanciones, pero que ha de entenderse que resulta aplicable también para elegir entre multa y expulsión), la Administración ha de especificar, si impone la expulsión, cuáles son las razones de proporcionalidad, de grado de subjetividad, de daño o riesgo derivado de la infracción y, en general, añadimos nosotros, cuáles son las circunstancias jurídicas o fácticas que concurren para la expulsión y prohibición de entrada, que es una sanción más grave que la de multa.

4.º- Sin embargo, resultaría en exceso formalista despreciar esa motivación por el hecho de que no conste en la resolución misma, siempre que conste en el expediente administrativo. En efecto: A) Tratándose de supuestos en que la causa de expulsión es, pura y simplemente, la permanencia ilegal, sin otros hechos negativos, es claro que la Administración habrá de motivar de forma expresa por qué acude a la sanción de expulsión, ya que la perma-

nencia ilegal, en principio, como veíamos, se sanciona con multa. B) Pero en los supuestos en que en el expediente administrativo consten, además de la permanencia ilegal, otros datos negativos sobre la conducta del interesado o sus circunstancias, y esos datos sean de tal entidad que, unidos a la permanencia ilegal, justifiquen la expulsión, no dejará ésta de estar motivada porque no se haga mención de ellos en la propia resolución sancionadora”. Pues bien enlazando la anterior doctrina jurisprudencial con el supuesto sometido a nuestra revisión, se ha de concluir que se aprecia error en la valoración de la prueba -denunciado por el apelante- en cuanto a la concurrencia de circunstancias negativas adicionales o concurrentes a la estancia irregular del recurrente que hace desproporcionada la sanción de expulsión. Y ello en atención a los hechos acreditados en el proceso, como son que el apelante carece de antecedentes judicial o policiales, y que manifiesta llevar residiendo en España varios años, y que se inició el expediente sancionador en un control rutinario. En atención a tales hechos se desprende, de manera lógica y natural, que existen indicios de un arraigo social suficiente que revela como desproporcionada la medida de expulsión; y, de conformidad con la doctrina jurisprudencial antes expuesta, procede su sustitución por la sanción de multa de 501,00 euros, conforme a lo previsto en el art. 55.1.b) de la LO 4/2000, al no constar suficientes datos sobre la capacidad económica del infractor. Por todo lo anterior, el recurso de apelación debe ser estimado y revocada la Sentencia apelada, lo que obliga a anular el acto administrativo recurrido en lo relativo a la expulsión, expulsión que será sustituida por una sanción de multa en la cuantía de 501 euros.

No procede la imposición de costas de esta instancia a la parte apelante pues se ha estimado íntegramente el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional, ya en su redacción dada por la Ley 37/2011. De tal manera que al haberse estimado el recurso de apelación, no procede imposición de costas a la parte apelante.

(St. de 9 de febrero de 2015. Sala de Granada. Ponente Luis Gollonet Teruel).

XV. JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Violación del principio de congruencia. Teoría general. Improcedencia. Extranjería.

Denuncia el apelante la incongruencia de la sentencia que, a su entender, no ha resuelto todas las cuestiones debatidas en el recurso, ex art 67.1 LJ. Ello es así porque, nos dice, planteó que en la resolución que acordó la devolu-

ción no constaba referencia alguna al expediente de expulsión en virtud del cual estaba en vigor la prohibición de entrada. Por ello, a su juicio, la sentencia es incongruente y, por ende, nula. La reciente STS de 10 de Marzo de 2014 nos indica que “se incurre en incongruencia tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda -incongruencia omisiva o por defecto-, como cuando resuelve ultra petita partium (más allá de las peticiones de las partes) sobre pretensiones no formuladas -incongruencia positiva o por exceso-, y, en fin, cuando se pronuncia extra petita partium (fuera de las peticiones de las partes) sobre cuestiones diferentes a las planteadas -incongruencia mixta o por desviación- (entre otras muchas, sentencias del Tribunal Supremo 18 de noviembre de 1998 y 4 de abril de 2002). No incurre en incongruencia la sentencia que otorga menos de lo pedido, razonando por qué no se concede el exceso. Según la jurisprudencia la congruencia exigida por los preceptos cuya vulneración se denuncia no requiere una correlación literal entre el desarrollo dialéctico de los escritos de las partes y la redacción de la sentencia. Basta con que ésta se pronuncie categóricamente sobre las pretensiones formuladas (sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1991, 3 de julio de 1991, 27 de septiembre de 1991, 25 de junio de 1996 y 13 de octubre de 2000, entre otras muchas). El principio de congruencia no se vulnera por el hecho de que los Tribunales basen sus fallos en fundamentos jurídicos distintos de los aducidos por las partes (sentencias del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1991, 18 de octubre de 1991 y 25 de junio de 1996). Pero la falta de consideración, expresa o tácita, en la sentencia, de alguno de los motivos de nulidad -de suficiente entidad y sustantividad- esgrimidos por la parte recurrente puede ser también determinante en este orden jurisdiccional de la incongruencia de la sentencia (v. gr., sentencia de 8 de abril de 1996). Para apreciar lesión constitucional por incongruencia, que consiste en la ausencia de respuesta a las pretensiones de las partes, debe distinguirse, en primer lugar, entre lo que son meras alegaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas en sí mismas consideradas. Con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada a todas ellas. Respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor”. En el caso examinado, el recurrente alegó que no constaba en la resolución de devolución referencia alguna al de expulsión del que derivaba la prohibición de entrada. La sentencia implícitamente rechazó tal argumentación al considerar que el recurrente entró ilegalmente en España. Argumento del recurrente, además, carente del más mínimo soporte probatorio. Es decir, lo que pretende simplemente es sembrar una duda acerca de la adecuación a Derecho de la actuación ad-

ministrativa, sin articular prueba alguna que acredite su aserto. Ello es insuficiente a los efectos pretendidos, máxime cuando en absoluto nos encontramos ante un procedimiento sancionador. No existe, pues, incongruencia y la sentencia ha de ser confirmada.

(St. de 16 de enero de 2015. Sala de Sevilla. Se transcribe completa. Ponentes. A. Sala Gallego).

XV. JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Naturaleza del recurso de apelación.

Se recurre en apelación la sentencia número 239/2012 de fecha 11 de junio, por la que se desestimó el recurso contencioso administrativo número 893/2011 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo número tres de Granada, confirmando la resolución de la Dirección Provincial en Granada de la Tesorería General de la Seguridad Social, de fecha 26 de septiembre de 2010, por la que se inadmite a trámite el recurso de revisión interpuesto por la entidad mercantil Construcciones P. H. S.L. contra la resolución de 16 de marzo de 2011, que desestimó el recurso de alzada formulado por la misma contra la reclamación de deuda número 18/11/14365285 por recargo de prestaciones de Seguridad Social derivadas de accidente de trabajo.

Frente a los sólidos argumentos de la sentencia de instancia, el recurso de apelación se limita a reiterar los argumentos expuestos en la demanda, y que han sido puntual y precisamente analizados en la sentencia apelada con pronunciamiento desestimatorio, sin que se produzca variación sustancial los argumentos de la demanda, ni se efectúe una crítica de los argumentaciones jurídicas de la sentencia que desestimaron punto por punto todos los alegatos de impugnación contenidos en la demanda y como decimos reiterados ahora en los mismos términos en la apelación. Con ello, la parte apelante desnaturaliza por completo el recurso de apelación, pues como ha señalado una jurisprudencia constante del Tribunal Supremo, expresada por todas en la sentencia de 11 de marzo de 1999 (recurso 11433/1991) “ Los recursos de apelación deben contener una argumentación dirigida a combatir los razonamientos jurídicos en los que se basa la sentencia de instancia. No es admisible, en esta fase del proceso, plantear, sin más, el debate sobre los mismos términos en que lo fue en primera instancia, como si en ella no hubiera recaído sentencia, pues con ello se desnaturaliza la función del recurso.

Tal doctrina jurisprudencial viene siendo reiterada de modo constante por esta Sala que, entre otras muchas, afirmó en la sentencia de 4 de mayo de 1998 : “Las alegaciones formuladas en el escrito correspondiente por la parte actora al evacuar el trámite previsto en el anterior art. 100 LJCA, son una mera reproducción de las efectuadas en primera instancia, y aun cuando el recurso de apelación transmite al tribunal ad quem la plenitud de competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas en primera instancia, en la fase de apelación se exige un examen crítico de la sentencia, para llegar a demostrar o bien la errónea aplicación de una norma, la incongruencia, la indebida o defectuosa apreciación de la prueba o cualesquiera otras razones que se invoquen para obtener la revocación de la sentencia apelada, sin que se suficiente como acontece en el presente caso la mera reproducción del escrito de demanda, lo que podría justificar que resultara suficiente reproducir los argumentos del Tribunal de primera instancia si se entienden que se adecuan a una correcta aplicación del ordenamiento jurídico (en este sentido, las Sentencias de esta Sala de 10 de febrero, 25 de abril, 6 de junio y 31 de octubre de 1997 y 12 de enero y 20 de febrero y 17 de abril de 1998)“.

Por tanto, y de conformidad con dicha doctrina jurisprudencial, el presente recurso debe ser desestimado reiterando los fundamentos jurídicos de la sentencia de instancia, en la que se analizan las diversas cuestiones que suscitó el hoy apelante. Así, la sentencia apelada desestimó el recurso contencioso administrativo concluyendo que los motivos alegados por el recurrente no integran ninguno de los motivos del recurso de revisión previstos en el art. 118 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y Procedimiento Administrativo Común, así como que no era de apreciar la duplicidad de liquidaciones que venía alegando, puesto que la que era objeto de la resolución de recurso de revisión se refería a la exigencia del incremento del 30 % en la prestación por incapacidad permanente total concedida al trabajador que lo fue de la empresa, al haberse apreciado la omisión de medidas de seguridad a cargo de la empresa como causa determinante del accidente laboral sufrido por aquel. Por tanto, declarada la existencia de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad conforme a las resoluciones administrativas que alcanzaron firmeza, extremo que no se ha desvirtuado, es evidente que aquellas prestaciones son diversas pues no se limitan a las de incapacidad temporal, sino también a la incapacidad permanente total para profesión habitual, extendiéndose el recargo impuesto como consecuencia de la aplicación del art. 123 de la Ley General de la Seguridad Social, y del que resulta responsable la empresa, tanto a una como a otra. Por tanto, el Juzgado analizó y descartó mo-

tivamente los argumentos de impugnación. Siendo plenamente ajustada la sentencia apelada, procede desestimar el recurso de apelación y confirmarla íntegramente.

(St. de 2 de febrero de 2015. Sala de Granda. Ponente María R. Torres Do-
naire. Se transcribe completa)

XVIII. PERSONAL

Personal estatutario del SAS. Computo de los trienios de servicios anteriores al RDL 3/87.

La sentencia apelada se basa, en especial en la dictada por este Tribunal en la apelación 424/2013 de quince de enero de 2014. Asimismo se hace eco de otra del T.S.J. de Galicia de 24 de noviembre de 2010. La parte apelante estima que la sentencia impugnada infringe el artículo 32. uno y dos de la ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado, en relación con el artículo 42 del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud. El primero establece que Uno. En el año 2013 las retribuciones del personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social, ya homologado con el resto del personal de la Administración General del Estado, serán las establecidas en el artículo 26 de esta Ley. Dos. En el año 2013 el personal incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto-Ley 3/1987, de 11 de septiembre, sobre retribuciones del personal estatutario del Instituto Nacional de la Salud, percibirá las retribuciones básicas y el complemento de destino, en las cuantías señaladas para dichos conceptos retributivos en el artículo 26. Uno. A), B) y C) de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria segunda, dos, de dicho Real Decreto -Ley y de que la cuantía anual del complemento de destino, fijado en la letra C) del citado artículo 26. Uno se satisfaga en catorce mensualidades.” Y el 42 del Estatuto Marco, en lo que interesa, Las retribuciones básicas son: a) El sueldo asignado a cada categoría en función del título exigido para su desempeño conforme a lo previsto en los artículos 6.2 y 7.2 de esta ley. b) Los trienios, que consisten en una cantidad determinada para cada categoría en función de lo previsto en el párrafo anterior, por cada tres años de servicios. Sostiene la apelante que según el artículo 2 del RDL 3/1987 Son retribuciones básicas: El sueldo, que será igual para todo el personal de cada uno de los grupos de clasificación a que se refiere el artículo 3 de este Real Decreto -ley. Los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada uno de los grupos de cla-

sificación, por cada tres años de servicios. Asimismo se invoca la disposición transitoria segunda del citado R.D.L. que dispone: 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.2.b), el importe de los trienios reconocidos al personal que a la entrada en vigor de este Real Decreto-ley tenga la condición de personal estatutario fijo, se mantendrá en las cuantías vigentes con anterioridad. Igualmente, el primer trienio que totalice dicho personal a partir de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley lo será en dichas cuantías. Y concluye la apelante que aunque el Estatuto Marco no contenga disposición similar a la transitoria segunda citada, como ha reconocido el TS en Auto de 12 de junio de 2014, ello no significa que los tres primeros trienios del actor deban ser retribuidos a módulo fijo, pues las leyes de presupuestos de cada anualidad mantiene la cuantía de esos trienios en los términos fijados en la Disposición transitoria segunda del RDL 3/1987.

Continúa la apelante sosteniendo que al conllevar el R.D.L. 3/1987 una minoración en la cuantía de los trienios, para dejar indemne la cuantía consolidada, establece que aquellos trienios correspondientes al tiempo de servicios prestados con anterioridad a su entrada en vigor (la del R.D.L. 3/1987) “mantendrán las cuantías vigentes con anterioridad”. Así pues, la referida disposición transitoria segunda no regula un complemento personal absorbible, sino una fórmula de cuantificación distinta y especial de la regulada en el artículo 2.2 del propio R.D.L. para los trienios. Lo que sucede, añade la apelante, es que coinciden en la nómina dos tipos de trienios distintos, los reconocidos con anterioridad a la entrada en vigor del RDL y el primero realizado con posterioridad, de cuantía congelada, y los posteriores, y ello tiene un reflejo distinto en la nómina, uno, estos, con clave “trienios” y otros, aquellos, con clave “antigüedad”. Pero ambos conceptos retribuyen trienios, como retribución básica. Acceder a la pretensión actora, como hace la sentencia apelada comportaría un enriquecimiento injusto para el actor y en perjuicio de la administración.

La apelación no puede ser estimada en su pretensión principal. En efecto, hemos de mantener la esencia de la doctrina expuesta en la sentencia de 15 de enero de 2014. La parte recurrente solicitó el reconocimiento, por los servicios prestados, de once trienios, y no los ocho que se le acreditan en nómina. Y, en efecto, ninguna duda cabe de que, como dijimos en la sentencia de 15 de enero de 2014, el tiempo de servicios prestados a la administración comporta que por cada tres años haya de acreditarse un trienio. Así pues, al actor le corresponden once. En la medida en que lo solicitó y no se le reconoció por la administración, la sentencia apelada, con base en la ya citada de este tribunal, accede a lo pretendido y reconoce que han de ser once los trienios que, como retribución básica corresponden al actor. Este pronun-

ciamiento no puede más que ser mantenido por cuanto está fundado en derecho, incluso siguiendo la tesis de la parte apelante: y con independencia de que la retribución “congelada” de los periodos de tres años de servicios anteriores al RDL 3/1987 se consideren trienios o no. Si son trienios -como parece deducirse de la transitoria segunda cuando afirma “ 2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2.2.b), el importe de los trienios reconocidos al personal que a la entrada en vigor de este Real Decreto -ley tenga la condición de personal estatutario fijo....”- como tal retribución básica deben reconocerse al actor apelado. Si no fueran formalmente trienios, como quiera que retribuían los periodos de servicio de tres años prestados a la administración, también son materialmente trienios y, como tales, retribuciones básicas. Así pues, no hay duda de que los trienios reclamados por el actor deben ser reconocidos; así lo hizo la sentencia y, en este particular debe ser confirmada. Cuestión distinta es la condena al abono de cantidad que contiene el fallo apelado. En efecto, si partimos, como lo hacemos, de que los conceptos que en nómina figuran como trienios y antigüedad, aunque con dos claves distintas son materialmente lo mismo, trienios, hemos de concluir que la administración ya ha retribuido al actor aquello que le debía en tal concepto, si bien esta distinta denominación de los conceptos en la nómina ha podido llevar a una confusión al personal estatutario. En definitiva, la antigüedad se estaba retribuyendo en la cuantía congelada por el R.D.L. 3/1987, y lo nuevos trienios por el sistema implantado entonces y actualmente según el Estatuto Marco. Ciertamente hemos de matizar la afirmación contenida en nuestra anterior sentencia en el sentido de que el “complemento de antigüedad no es incompatible con la retribución básica reconocida en la ley”. En efecto, la anterior afirmación ha de entenderse en el sentido de que aquél “complemento de antigüedad”, puede y debe ser calificado, en cuanto a su finalidad como trienio. Pero si el recurrente ha percibido ya como “complemento” la cantidad correspondiente a cada periodo de tres años, es obvio que no podrá percibir, por aquellos periodos de tiempo anteriores otras cantidades como trienios, pues sería tanto como admitir que cobrara dos veces por el mismo concepto; por indebido, ese enriquecimiento no puede ser consagrado por el ordenamiento jurídico. Es muy probable que si la administración hubiera aclarado en las nóminas estas cuestiones desde el principio, no se hubieran producido las consiguientes reclamaciones. En todo caso, en el presente asunto debe ser revocado el fallo en el sentido de que no procede el abono de cantidad alguna por trienios atrasados y no abonados pues, como decimos, aun con otro nombre la retribución básica que corresponde al servicio cada tres años, ya ha sido abonada. De futuro sería muy deseable que la administración adoptara las decisiones convenientes a esclarecer an-

te el personal los conceptos reales que esta retribuyendo para evitar confusiones. A cuanto llevamos expuesto no es óbice la alegación del apelante de que el recurrente es personal estatutario fijo solo desde octubre de 1987. La problemática surgida sobre sus trienios tiene la base precisamente en que la propia administración le ha aplicado el régimen previsto en el RDL 3/1987 para los trienios perfeccionados antes de la entrada en vigor de dicha norma. Luego la propia administración admite que antes de 1987 el actor tenía derecho a aquella retribución. No puede ir ahora contra sus propios actos.

(St. de 29 de abril de 2015. Sala de Sevilla. Ponente J. Moreno Retamino)

XXII. URBANISMO Y VIVIENDA

Convenio urbanístico de reversión de beneficios al Ayuntamiento por edificar el particular con excesivo aprovechamiento.

El presente recurso de apelación tiene por objeto la Sentencia de 16 de mayo de 2011, dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. Uno de Almería, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por PROMOCIONES E INVERSIONES HERMANOS M. F. S.L. contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Garrucha (Almería) de 22 de septiembre de 2006. Dicho Acuerdo aprobaba definitivamente el Convenio suscrito, el 11 de agosto de 2006, entre la actora y la corporación demandada y en virtud del cual -y por lo que aquí interesa- la mercantil actora se obligaba a abonar a la citada corporación la cantidad de 2.017.918 euros en concepto de “reversión de beneficios”. Son hechos relevantes para la comprensión del recurso de apelación los siguientes:

- 1.- El 19/11/01 el Ayuntamiento de Garrucha suscribió un convenio urbanístico con la sociedad “Urbanización Costa Cálida S.A.” en relación a los terrenos propiedad de esta última que -integrados en la finca registral número 22.757- constituían la totalidad de la superficie de la Unidad de Ejecución número 6 (UE-6) de las Normas Subsidiarias de dicho Ayuntamiento - normas que, en aquél momento, se encontraban en fase de aprobación inicial-. En el apartado primero de la parte expositiva del convenio se decía que la finca 22.757 tenía una superficie de 26.692 m², si bien más adelante se afirmaba que su superficie aproximada era de 2,1 hectáreas.
- 2.- El 26/02/03 la actora adquirió la propiedad de la finca 22.757.
- 3.- El 12/06/03 la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía aprobó definitivamente el Texto Refun-

dido de las Normas Subsidiarias de Garrucha. En la ficha correspondiente a la UE-6 se hacía constar que la superficie bruta de la misma era de 26.692 m2, correspondiéndole una edificabilidad de 0'5 m2/m2.

4.- Tras la aprobación -el 27/02/03- del estudio de detalle, con fecha 03/09/03 el Ayuntamiento apelado concedió a la actora licencia de obras para la construcción de 134 viviendas, aparcamiento y piscina en la UE-6.

5.- A resultas de las denuncias formuladas por algunos vecinos, el Ayuntamiento constató que existía una diferencia entre la superficie real de la UE-6 (2,1 hectáreas) y la que aparecía consignada en la ficha urbanística (26.692 m2), superficie esta última que fue la tenida en cuenta para la concesión de la licencia de obras. Como consecuencia de dicho desfase, de las 134 viviendas autorizadas sólo 106 eran ajustadas a la normativa, careciendo las 28 restantes de cobertura legal.

6.- Con fecha 06/10/04 el Ayuntamiento inició el procedimiento de revisión de oficio de la licencia de obras. En el seno de dicho procedimiento se emitió informe desfavorable por el Consejo Consultivo de Andalucía, y ello sobre la base de que la licencia se había otorgado de conformidad con el estudio de detalle y con la ficha urbanística de la UE-6, por lo que no era posible la anulación de la primera sin la previa anulación de estos dos.

7.- Con fecha 02/03/06 el Pleno del Ayuntamiento de Garrucha acordó solicitar de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía la rectificación del error material existente en la ficha de la UE-6 (error referido, como se ha expuesto, a su superficie), así como iniciar el procedimiento de revisión de oficio del estudio de detalle.

8.- Con fecha 27/04/06 la recurrente solicitó licencia de primera ocupación para las 134 viviendas, siendo esta denegada parcialmente en relación a las 28 viviendas que a juicio del ayuntamiento carecían de cobertura legal. Recurrida esta denegación, se dictó el 02/07/08 sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número Dos de Almería (procedimiento 827/06) que, estimando le recurso, declaró que las licencias de primera ocupación referidas a las ya citadas 28 viviendas se había adquirido por silencio positivo. La sentencia del Juzgado ha sido confirmada por la de esta Sala, de 14/11/14, recaída en el recurso de apelación 1818/2008.

9.- Tras la solicitud de la licencia de primera ocupación, apelante y apelado firmaron el convenio urbanístico aquí impugnado cuyo objeto era -como ya se ha señalado- la reversión de beneficios al ayuntamiento. En definitiva, el abono por parte de la promotora del beneficio económico derivado del exceso 3 de aprovechamiento correspondiente a las 28 viviendas. Dicho beneficio económico se cifraba -según informe técnico de la Diputación de Almería obrante en el Expediente Administrativo- en 2.017.918 euros.

Se apoya el presente recurso de apelación en varios motivos mediante los cuales viene la actora, en esencia, a reiterar los ya esgrimidos en la instancia y que fueron suficiente y correctamente desestimados por la sentencia apelada. Así, y en primer lugar, se denuncia la incorrecta valoración de la prueba realizada por el juzgador de instancia pues - según afirma la actora- solo ha tenido en cuenta el tenor literal de convenio omitiendo, por tanto, cualquier valoración sobre el resto del material probatorio aportado. El motivo debe desestimarse. Es conocida la jurisprudencia -que por pacífica exime de la cita concreta de sentencias- que afirma que la valoración de la prueba es competencia de los órganos judiciales de instancia, estando revestido el resultado de dicha valoración de las presunciones de acierto y corrección. Es cierto que tal presunción puede romperse mediante la cumplida prueba de que dicha valoración ha incurrido en error manifiesto, arbitrariedad o desviación de poder. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la actora se limita a alegar la “hipervaloración” del convenio, pero lo cierto es que no alude a ninguna otra prueba, no identifica cuál sea ese otro material probatorio, ni existe, por tanto, en relación a este motivo de apelación, razonamiento alguno de por qué deba interpretarse el convenio en un sentido distinto del que claramente se desprende de su tenor literal.

Se invoca en segundo lugar la vulneración de los artículos 1.274 y 1.275 del C.C, de los artículos 49.2, 59, 102.1.b) y 148 de la LOUA, así como de los artículos 3.1, 53.2, 62.1.f), 63 y 88.1 de la ley 30/1992. En concreto, afirma la apelante que la causa del convenio suscrito es ilícita, pues el pago de los 2.017.918 euros se produce, en realidad, como contraprestación al compromiso del Ayuntamiento de otorgar las licencia de primera ocupación que fueron inicialmente denegadas y de modificar la delimitación de la UE-6. Ambas actividades son el objeto de potestades administrativas regladas cuyo ejercicio no puede llevarse a cabo, por tanto, mediante un convenio ni sujetarse a un precio. El motivo debe desestimarse pues contrariamente a los sostenido por la promotora recurrente, el objeto del convenio no lo constituían las licencias de primera ocupación, ni el mismo supone per se una modificación de la delimitación del ámbito de la UE-6. Su finalidad era, como se ha expuesto, compensar el beneficio económico obtenido por la recurrente al edificar y, por tanto, adquirir un aprovechamiento que era superior al que legalmente debía corresponderle. La compensación económica del exceso de aprovechamiento no sólo es una posibilidad que está admitida por la normativa urbanística, sino que, además, en el caso que nos ocupa, evitó el enriquecimiento injusto que de otra forma se produciría para la actora. En cuanto a la alegación de la recurrente referida a que se ha vulnerado su derecho a la titularidad de los aprovechamiento urbanísticos, es cierto que con

fecha 01/02/05 propuso al Ayuntamiento resolver el problema del exceso de aprovechamiento mediante una nueva delimitación de la UE-6, incorporando a la misma terrenos que eran de su propiedad. Ciertamente, si tal modificación se hubiera llevado a cabo -el Capítulo IV del convenio recogía el compromiso del Ayuntamiento de tramitar esa modificación- correspondería a la actora el aprovechamiento de tales terrenos que, lógicamente, podría compensarse con el exceso obtenido anteriormente y, en su caso, minorar parcial o totalmente la compensación económica que debía abonar a la corporación demandada. Ahora bien, no consta ni en el expediente ni en Autos -ni la actora lo ha probado- que tal modificación se llegara a producir, desconociéndose totalmente cuál era la superficie de los terrenos que la recurrente ofrecía para su incorporación a la UE-6 y cuál el aprovechamiento que les correspondía. Resulta por tal razón imposible de acoger la alegación referida a la vulneración del derecho a los aprovechamientos urbanísticos.

En tercer lugar argumenta la actora la inexistencia de consentimiento contractual, con vulneración del artículo 1267 del C.C. Y ello por cuanto la firma por su parte del citado convenio obedeció, como causa principal, a las amenazas vertidas por el Alcalde -incluso en medios de comunicación- sobre la denegación de las licencias de primera ocupación. También este motivo debe desestimarse. Como acertadamente expone la sentencia apelada, la intimidación, como vicio del consentimiento, exige -para tener efectos invalidantes- que se concrete en la amenaza de un mal inminente y grave contra el contratante o su familia, capaz de inducir al sujeto a emitir una declaración de voluntad no deseada. En el caso que nos ocupa, no se ha acreditado por la recurrente que el temor de no obtener la licencia de primera ocupación de 28 de las 134 viviendas fuera la única causa para celebrar el convenio, ni tampoco que fuera tal la intención de la corporación apelada. Prueba de ello es que impugnó jurisdiccionalmente la denegación de dichas licencias, impugnación que no tendría sentido si la actora hubiera tenido el convencimiento de que sólo con el abono de la suma aquí discutida podría conseguirlas. En consecuencia, resulta irrelevante a los efectos de este proceso cuál haya sido el resultado final de aquélla impugnación.

Consecuencia de todo lo expuesto es la desestimación del recurso de apelación. Con expresa imposición de las costas a la apelante, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 139.2 de la LJCA.

(St. de 2 de febrero de 2015. Sala de Granada. Ponente. M. Rosa López Barajas Mira).

CRÓNICA PARLAMENTARIA

Crónica Parlamentaria

El titubeante arranque de la X Legislatura

En contraste con la compacta composición del anterior Parlamento, el resultado de las elecciones celebradas el 22 de marzo vino a confirmar la fragmentación del arco parlamentario que ya habían vaticinado las encuestas. La irrupción en la Cámara andaluza de dos nuevas formaciones políticas -que sumaron 24 escaños (Podemos: 15; Ciudadanos: 9)- se hizo esencialmente a costa del Partido Popular e Izquierda Unida, pues justamente esa cantidad fue la que perdieron ambos partidos en relación con las elecciones de 2012 (el primero pasó de 50 a 33 escaños, mientras que Izquierda Unida vio reducido a cinco los doce que había obtenido en la anterior legislatura). El PSOE, que mantuvo los cuarenta y siete escaños, conseguía así una clara mayoría minoritaria, pero quedaba lejos de alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

Las consecuencias de este nuevo escenario parlamentario se hicieron sentir de inmediato en la misma sesión constitutiva del Parlamento -que se celebró el 16 de abril-, momento en el que el Pleno debe elegir a los miembros de la Mesa (art. 33.1 RP). Como es sabido, el nombramiento del Presidente del Parlamento requiere mayoría absoluta en una primera votación, pero, de no alcanzarse, se prevé la repetición de la elección entre los dos diputados que se hayan acercado más a la mayoría, resultando elegido quien acceda a mayor número de votos (art. 34.1 RP). Pues bien, anticipando en cierto modo la dificultad que entrañaría la investidura de la presidencia de la Junta de Andalucía, sería proclamado Presidente del Parlamento Juan Pablo Durán con el único apoyo de los diputados del grupo socialista. El Grupo Parlamentario popular secundaría, obviamente, a su propio candidato, Manuel Andrés González, mientras que las restantes formaciones políticas se inclinaron por el voto en blanco. Mayor controversia se generaría en la sesión constitutiva a propósito de los restantes integrantes de la Mesa, a saber, los vicepresidentes y secretarios. Debe notarse que, de acuerdo con el Reglamento del Parlamento de Andalucía, todos los grupos parlamentarios deben estar representados en la Mesa¹, y que resultarán elegidos para tales cargos los que por orden correlativo obtengan la mayoría de votos (art. 34.2 y 3 RP). Tras la aplicación de tales previsiones, la composición de la Mesa

¹Según establece su artículo 36: “Todos los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo concurrido a las anteriores elecciones, hubieran obtenido en las mismas representación suficiente para constituir Grupo parlamentario, tendrán derecho a estar presentes en la Mesa”.

ha quedado configurada del siguiente modo: Vicepresidenta primera Teresa Jiménez (PSOE), Vicepresidenta segunda Esperanza Oña (PP), Vicepresidente tercero J. Moreno Yagüe (Podemos), Secretaria primera Verónica Pérez (PSOE), Secretario segundo Julio Jesús Díaz Robledo (Ciudadanos), Secretario tercero José Antonio Castro Román (IU).

Este resultado generaría un duro enfrentamiento entre el Presidente de la Mesa de edad del Parlamento (Luis Pizarro, PSOE) y el portavoz del Grupo popular (Carlos Rojas), a raíz de que esta formación considerase inaceptable que, aun habiendo quedado su candidata (Patricia del Pozo) segunda en la votación de Secretarios, no hubiese accedido a ninguno de los tres puestos en juego. Sencillamente, a su juicio, no resultaba de recibo que una formación con treinta y tres escaños tuviera la misma representación en la Mesa que otra que sólo había obtenido cinco².

Decíamos líneas arriba que la sesión constitutiva del Parlamento ya hacía presagiar las dificultades que podría encontrar la Presidenta de la Junta en funciones para concitar el respaldo de la Cámara. En efecto, en el caso de no obtener en primera instancia la mayoría absoluta, la investidura del candidato precisa como mínimo el apoyo de la mayoría simple en las siguientes votaciones, pues, de no alcanzarse la misma en el transcurso de dos meses desde la primera votación, el Estatuto impone la disolución del Parlamento y la convocatoria de nuevas elecciones (art. 118. 3 EA And). Así pues, de acuerdo con esta regulación estatutaria, la Presidenta en funciones precisaba para su investidura o bien el voto positivo de alguno de los principales grupos parlamentarios de oposición (PP, Podemos, Ciudadanos), o cuando menos su apoyo tácito (bajo la forma de abstención), aunque en este último supuesto, exceptuando al grupo popular, la abstención de las restantes formaciones políticas por separado no serviría para la elección del candidato. En este escenario parlamentario, distaba mucho de quedar excluida la posibilidad de una nueva convocatoria de elecciones.

Esta hipótesis, sin embargo, no hubiera llegado siquiera a plantearse en el anterior marco estatutario, toda vez que el art. 37.3 del Estatuto de 1981 establecía sobre el particular: “si transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación,

² *DSPA X* Legislatura, Plenos, núm. 1, págs. 32-42. Y más tarde, en la sesión de investidura, Moreno Bonilla reprocharía a la candidata que el partido socialista tendiera a marginar al principal partido de la oposición, trayendo a colación lo acontecido en la sesión constitutiva: “En la primera prueba, no lo pudo usted resistir, en la primera prueba de intenciones que tuvo fue la de la constitución del Parlamento de Andalucía y no tuvo otra ocurrencia que marginar a más de un millón de andaluces, un millón de andaluces en una actitud claramente irresponsable y prepotente, Señora Díaz” (*DSPA X* Legislatura, núm. 3, pág. 60).

ningún candidato hubiera obtenido la mayoría simple, quedará designado Presidente de la Junta el candidato del partido que tenga mayor número de escaños”. Esta —por decirlo así— *investidura automática* del representante del partido con más escaños se apartaba del modelo adoptado por la Constitución en relación con la investidura del Presidente del Gobierno de la Nación (disolución automática del Parlamento, art. 99.5 CE), que, a su vez, fue el seguido por la generalidad de las Comunidades Autónomas³. Como a nadie se le oculta, esta investidura automática introduce un elemento disonante en el seno de una forma de gobierno como la parlamentaria, que parte de la premisa de que debe haber un nexo fiduciario entre el legislativo y el ejecutivo, de tal suerte que éste se constituye en la medida en que cuenta con el respaldo de la mayoría de la Cámara. Sencillamente, para decirlo en los términos empleados por María Holgado González, “la mayoría de la doctrina veía en este automatismo una ruptura radical de la lógica del sistema parlamentario”⁴. No ha de extrañar, pues, que desde fecha temprana se considerase contrario al principio parlamentario la posibilidad que abría el Estatuto de 1981 de que se formase un Gobierno únicamente apoyado por el mayor grupo parlamentario, puesto que podía suponer una minoría exigua en el total de la Cámara⁵.

Pero es que, además de este difícil encaje con la esencia del sistema parlamentario, la doctrina no dejó de destacar las disfunciones políticas que podía entrañar la reiterada *investidura automática* prevista en el art. 37.3 del Estatuto de 1981. Así, de una parte, como señaló Gregorio Cámara, este modelo, “lejos de facilitar la negociación la dificulta, permitiendo la adopción de posturas de intransigencia por parte de los grupos parlamentarios, al verse libres de la amenaza de la disolución y de la apertura de un nuevo proceso electoral”; en contraste con esto, “la perspectiva de la disolución forzaría a los grupos políticos a negociar y a buscar un acuerdo o a formalizar un pacto de coalición, lo que indudablemente sería una salida políticamente más beneficiosa...”. Y por otro lado, proseguiría este autor, la estabilidad inherente al modelo de la *investidura automática* refuerza “mucho más de lo aconsejable la figura del

³Al margen de Andalucía, únicamente Castilla-La Mancha y Navarra se apartaron del modelo estatal.

⁴Y continúa señalando que la doctrina “no entendía el temor del estatuyente de 1981 a la disolución anticipada, y más cuando ésta puede coadyuvar mejor a la gobernabilidad”. Sobre este aspecto concreto y, en general, sobre el mecanismo de investidura establecido por el nuevo Estatuto, véase especialmente María Holgado González: “Comentario al artículo 118”, en Cruz Villalón/Medina Guerrero (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía, Sevilla, 2012, vol. III, pág. 1897 y ss.

⁵Pérez Royo/Porras Nadales: “La actividad legislativa del Parlamento andaluz. Legislación institucional”, en *El Parlamento de Andalucía. Análisis de la Primera Legislatura (1982-1986)*, Tecnos, Madrid, 1987.

presidente”: habida cuenta de que su responsabilidad política sólo puede exigirse mediante la moción de censura, que requiere la mayoría absoluta, “se realiza... una transferencia de esta fuerza negativa (de simple mantenimiento y resistencia a la caída) a un gobierno minoritario que, por ello, no tiene la suficiente fuerza positiva como para poder gobernar con comodidad, pero teniendo asegurado en la práctica su mandato durante toda la legislatura”⁶. En resumidas cuentas, la regulación del Estatuto de 1981 no impedía la formación de un gobierno en minoría, “como el que paralizó institucionalmente a Andalucía en la IV Legislatura durante el llamado ‘período de la pinza’, de 1994 a 1996”⁷.

Más allá de estas disfunciones de orden político, llegó incluso a cuestionarse la estricta adecuación de este sistema al texto constitucional, habida cuenta de que el artículo 152.1 CE impone a los Estatutos de Autonomía aprobados por el procedimiento del art. 151 CE que el Presidente autonómico sea “elegido por la Asamblea”. En este sentido, se consideró “de constitucionalidad más que dudosa” dado que el sistema permitía la “investidura de un candidato que no alcanza la mayoría ‘relativa’, es decir, un candidato contra el que se pronuncia expresamente la mayoría de la Asamblea”⁸. No obstante, pese a que la investidura automática permita la formación de un gobierno que carece de la confianza de la Cámara –quebrantándose así la lógica del sistema parlamentario-, ya en una fecha relativamente temprana el Tribunal Constitucional rehuyó llegar a la drástica conclusión de que la misma era enteramente incompatible con la forma de gobierno parlamentaria. Y es que, como argumentaría en la STC 16/1984 a propósito de la LORAFNA, la investidura automática podía reconducirse al modelo del parlamentarismo racionalizado:

“Junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo -art. 1.2 de la C.E.- y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. A este fin prevé el art. 99 de la C. E. la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente de Gobierno dentro del plazo de dos meses. La LORAFNA y otros di-

⁶Gregorio Cámara Villar: “El poder ejecutivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en Porras Nadales/Ruiz-Rico: *El Estatuto de Andalucía. Estudio sistemático*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 136.

⁷Antonio Porras Nadales: “La forma de gobierno en Andalucía”, en Muñoz Machado/Rebollo Puig (dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Thomson/Civitas, Cizur Menor, 2008, pág. 872.

⁸Javier Pérez Royo: “Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado autonómico”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 49, 1986, pág. 16.

versos Estatutos de Autonomía sirven al mismo principio y persiguen la misma finalidad al arbitrar un procedimiento subsidiario por la designación del Presidente del órgano ejecutivo, cuando la correspondiente Asamblea, dentro del mismo plazo de dos meses no haya logrado la designación por mayoría de uno de los candidatos propuestos” (FJ 4º)⁹.

Ahora bien, la acomodación de la investidura automática al parlamentarismo racionalizado requiere que se agoten todas las posibilidades existentes de hallar un candidato que concite la confianza de la Cámara, de tal forma que la misma sea el último recurso disponible a fin de asegurar la estabilidad política. “Este procedimiento —proseguiría el FJ 4º de la STC 16/1984— no puede llevar, sin embargo, como es evidente, a que la voluntad de la Asamblea sea sustituida por ninguna otra y, en consecuencia, sólo puede entrar en juego cuando se han agotado todas las posibilidades que la Ley ofrece e impone”. De ahí que el Tribunal Constitucional más adelante, en el FJ 7º, destacase “la importancia que reviste el que la Asamblea tenga oportunidad de pronunciarse sobre otra u otras alternativas, en el supuesto de que la primera propuesta efectuada a la Presidencia [...] no dé como resultado la investidura del candidato [...] Se trata, pues, en concordancia con lo arriba dicho, de ofrecer diversas posibilidades a la Asamblea de expresar su voluntad, sin restringir su elección a una opción única que, de no prosperar, hubiera de dar lugar a un procedimiento extraordinario de designación del Presidente. La configuración del modelo parlamentario adoptada, inspirado, como se dijo, en principios democráticos, supone que la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar, efectivamente, la elección del candidato a la Presidencia”¹⁰.

Comoquiera que sea, aun cuando a la luz de la jurisprudencia constitucional referida no cabía concluir que el sistema de “investidura automática” resultara contrario a la Constitución, pocas dudas había que albergar acerca de que el sistema de disolución anticipada de la Cámara se acomoda más exactamente a la lógica y a la naturaleza del sistema parlamentario. Por ello, cuando apenas empezó a vislumbrarse la apertura del proceso de reforma estatutaria la doctrina mayoritariamente identificó dos modificaciones imprescindibles en relación con la Presidencia de la Junta de Andalucía, a saber, incorporar la capacidad de disolución anticipada de la Cámara y la eliminación del sistema de designación automática¹¹. En resumidas cuentas, la regulación de la investidura adoptada en el nuevo Estatuto de Autonomía supone un

⁹Doctrina que sería reiterada en la STC 15/2000, FJ 6º.

¹⁰Asimismo, STC 15/2000, FJ 7º.

¹¹Miguel Agudo Zamora: “La organización institucional de Andalucía”, *El Estatuto de Autonomía de Andalucía 2007*, Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2007, pág. 81.

inequívoco paso en pro de la consolidación de la forma de gobierno parlamentaria, aun cuando en la práctica haya entrañado un cierto incremento de la inestabilidad política¹². Y, de hecho, el modelo de *investidura automática* del candidato del grupo que tiene más escaños únicamente se mantiene en la actualidad en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha¹³.

Así pues, la inesquivable necesidad de granjearse el apoyo de la mayoría de la Cámara hizo que en el discurso de investidura no faltasen gestos de aproximación al conjunto de las formaciones políticas. En este sentido, la candidata a la Presidencia de la Junta prácticamente iniciaría su intervención en la sesión plenaria del 4 de mayo afirmando: "...en el programa de gobierno que me propongo desgranarles a partir de ahora, no sólo los ciudadanos sino los propios grupos de esta Cámara se sentirán reconocidos"¹⁴. Discurso de investidura en el que, como resultaba también poco menos que obligado, tuvo un claro protagonismo el eje corrupción/transparencia/participación. Consciente de que la corrupción constituye la principal rémora que ha encontrado al acceder a la Presidencia de la Junta, la candidata comenzó precisamente destacando las medidas previstas para afrontarla, proponiendo "un gran acuerdo de todos contra la corrupción", con la esperanza "de que casos como los ERE o la formación...no volverán a repetirse". Y la principal línea de actuación a este respecto debía proyectarse al terreno de la regeneración democrática de los partidos políticos. En primer término, sugirió la aprobación de un paquete normativo que obligue a los partidos a remitir a la Cámara de Cuentas y a publicar por vía telemática su estructura orgánica y sus retribuciones. En este sentido, precisaría que los ciudadanos deberían tener acceso a través de internet de toda la normativa interna de los partidos, de sus procedimientos de control y de todas sus cuentas, sus ingresos y sus gastos electorales. Dicho lo anterior, procedería de inmediato a desgranar una serie de medidas concretas que tenían a la corrupción en su punto de mira. Así, por citar algunos ejemplos, apuntó que los cargos institucionales que recibían una retribución pública no deberían recibir de sus formaciones ninguna retribución complementaria; que habrían de hacerse públicas las declaraciones de bienes actividades e intereses, así como las declaraciones anuales del IRPF de todo cargo electo y su cón-

¹²Debe notarse que el nuevo régimen no ha llegado a plasmarse directamente en el Reglamento del Parlamento, que en consecuencia sigue conservando la investidura automática contemplada en el anterior Estatuto. El último párrafo del art. 138.7 dice así: "Si, transcurrido el plazo de dos meses a partir de la primera votación, ninguna candidatura hubiera obtenido mayoría simple, quedará designado Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía el candidato o candidata del partido que tenga mayor número de escaños".

¹³Véase el artículo 14.5 de su Estatuto. Pues, en lo concerniente a Navarra, la LO 1/2001, de 26 de marzo, modificó la LORAFNA para incorporar la disolución automática del Parlamento.

¹⁴ *DSPA X* Legislatura, núm. 2, pág. 5.

yuge; que los partidos que se hayan financiado ilegalmente a través de actos de corrupción de sus cargos públicos deberían hacerse responsables patrimonialmente de dichos actos; que las personas imputadas por corrupción política no formen parte de las listas electorales o no puedan seguir ocupando su cargo; o, en fin, que también sea separado de su cargo “quien mienta o manipule en relación a su currículum o a su cualificación profesional o académica”.

Pero el paquete de propuestas anticorrupción no se limitó a aquellas que puede adoptar la Junta en virtud de sus atribuciones, sino que la candidata, Susana Díaz, lanzó también otras que entraban en el ámbito competencial del Estado. Cabe destacar a este respecto la de instar al Gobierno de la Nación a que cree “un registro público estatal en el que se centralice toda la información referida a la transparencia de los representantes políticos”; la sugerencia de reformar el Código Penal en orden a ampliar el plazo de prescripción de los delitos por corrupción, así como imponer que los cargos públicos respondan con su patrimonio y hacer imprescriptible su responsabilidad patrimonial; la modificación de la Ley de Contratos y la Ley General de Subvenciones “para que los condenados por corrupción no puedan contratar con la Administración ni recibir ayudas o subvenciones”; y, en fin, planteó asimismo la iniciativa para impedir por ley el indulto a cualquier condenado por corrupción¹⁵.

Digna es también de mención la sugerencia relativa a potenciar la conexión entre ciudadanos y representantes a través de una modificación del régimen electoral. A tal objeto propuso a la Cámara la adopción de “una iniciativa legislativa autonómica para que... en el Congreso de los Diputados se adapten cuantas reformas sean necesarias, incluida la constitucional, para que las alcaldías, presidencias de las Comunidades Autónomas y la propia presidencia del gobierno sean elegidas por sufragio universal de la ciudadanía, estableciéndose una segunda vuelta si en la primera algún candidato no alcanza la mayoría absoluta”. Y abundaría acto seguido sobre el particular: “Igualmente, propongo que el sistema electoral sea reformado y que, entre otras cosas, las candidaturas electorales sean listas desbloqueadas”¹⁶.

En lo concerniente al principal grupo de oposición, el señor Moreno Bonilla comenzó anunciado el voto negativo a la investidura: “Usted ha dilapidado su credibilidad y ya no inspira confianza” –adujo el líder del grupo popular a la candidata-. No obstante, propuso un plan de trabajo con 146 medidas prioritarias con la intención de que pudiera servir de base para llegar a acuerdos. Y no se demoró mucho en aflorar el tema de la corrupción al desgranar esas medidas; más concretamente, al suge-

¹⁵ En relación con el paquete de medidas anticorrupción, véase *DSPA X Legislatura* núm. 2, págs. 5-8.

¹⁶ *DSPA X Legislatura*, núm. 2, pág. 8.

rir “una estrategia de reactivación y control de las políticas activas de empleo y del fomento empresarial”. Sobre este particular precisó el portavoz popular: “En esta estrategia es irrenunciable incluir todas las medidas que sean necesarias para la recuperación de los fondos defraudados en Andalucía, que son miles, miles de millones. De esto no dijo nada, ni una sola palabra, ayer. ¿Cómo piensa recuperar ese dinero, señora Díaz?”. Y una vez dicho esto, entró de lleno en las medidas anticorrupción propuestas por la candidata en su discurso de investidura: “Voy a estudiarlas y no tendré complejos ni reservas para apoyarlas si son buenas y si se cumplen de verdad. Pero usted tiene muy poca credibilidad en esta materia. Muchas de las medidas anunciadas como la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, el Estatuto del Alto Cargo de Andalucía y la Ley de Subvenciones ya se las presentó el Partido Popular de Andalucía, y, usted, de nuevo, las volvió a rechazar. Ahora las acepta, no por voluntad, sino por necesidad de compromiso con otras fuerzas políticas”. En suma, para el portavoz popular, se trataba esencialmente de un problema de credibilidad: “...si quiere ser creíble contra la corrupción... ¿va a apoyar usted... una comisión de investigación sobre los cursos de formación? [...] Nosotros no le vamos a tender una alfombra roja para su investidura si lo que pretende es barrer debajo de esa alfombra toda la corrupción de los últimos veinte años. Si otros partidos están dispuestos a ello, a firmar un pacto de punto final a la corrupción, allá ellos”¹⁷.

También la corrupción ocupó un papel central en la intervención del portavoz de Izquierda Unida, Sr. Maíllo Cañadas, que lanzaría algunas propuestas a la candidata, a saber: “una comisión permanente en el seno de este Parlamento para que los objetivos, propuestas y líneas de trabajo en materia de lucha contra la corrupción sean compartidos y debatidos por todos los grupos de la Cámara, una comisión permanente, y comisiones de investigación sobre las actividades de los cursos de formación y sobre proyectos cofinanciados con ayuntamientos vinculados a la red Gürtel”. Además, en relación con la propuesta de la candidata de crear una Oficina de prevención del fraude y la corrupción, sugirió que se constituyera como “un órgano de extracción parlamentaria en el que estén representados todos los grupos parlamentarios”. Más crítico se mostraría el señor Maíllo al abordar las propuestas en materia electoral: “Llama la atención el giro que ha dado usted...para satisfacer, en este caso, a las derechas, de la reforma de la Ley Electoral, una propuesta de doble vuelta que lo que esconde es el reforzamiento electoral de un bipartidismo derrotado y que está empezando a ser derrotado políticamente. La sociedad andaluza ha expresado reiteradamente el fin de la mayoría absoluta, ha optado por el pluralismo político, y usted nos viene con una ley electoral para afianzar el presidencialismo: más presidente y menos parlamento”¹⁸.

¹⁷ DSPA, Pleno, X Legislatura, núm. 3, págs. 60-63.

¹⁸ DSPA, Pleno, X Legislatura, núm. 3, págs. 8-9.

Por su parte, la portavoz de Podemos, Sra. Rodríguez-Rubio, relacionó directamente el combate contra la corrupción con uno de los principales condicionantes impuestos a la candidata para otorgarle su confianza, a saber, la reducción del número de altos cargos de libre designación: “Planteó usted medidas que dice llevar al límite la lucha contra la corrupción y por la transparencia... Y, en ese sentido, estamos convencidos y convencidas de que la profesionalización de la Administración pública y el control ciudadano a través de la participación contribuyen decisivamente a ello”. Se trataría con ello, lisa y llanamente, de dar un paso determinante para la superación de la corrupción: “Necesitamos sacarnos de una vez el trauma de los ERE, de los cursos de formación, y eso pasa por que alguien se responsabilice y pague, y por que creemos un espacio de control colectivo en el que no sea posible que vuelva a ocurrir. Y eso va más allá de los portales de transparencia hechos a medias. Entendemos que hay que separar la Administración del gobierno, es fundamental. No entendemos cómo responsables meramente administrativos, cómo los directores generales o los delegados territoriales, los eligen los órganos internos de los partidos de gobierno. Hay trabajadores públicos preparados para dirigir estos equipos, obedeciendo las directrices políticas dadas por las consejerías con criterios meramente profesionales... Nosotros estamos convencidos de que la política no debe ser una profesión, pero también de que la Administración sí debe serlo y, por tanto, formada por los mejores profesionales andaluces que son los trabajadores públicos”¹⁹.

De sumo interés resultó la intervención del Sr. Marín Lozano, portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, pues vino a desvelar que una parte sustancial de las medidas anticorrupción formuladas por la candidata en su discurso de investidura provenían de dicha formación política, lo que obviamente fue valorado muy positivamente por su representante: “Proponemos acabar con la corrupción con políticas que vayan a devolver la confianza a los ciudadanos, a nuestros representados –afirmó el Sr. Marín dirigiéndose a la candidata-, y para ello propusimos un pacto anticorrupción, un decálogo, que es cierto que el Partido Socialista ha trabajado en él, y ayer escuchamos algunas de esas propuestas incluidas en su discurso, y nos alegramos enormemente”²⁰. Y seguiría en esta línea más adelante en su intervención: “Los andaluces merecen unas instituciones limpias, los andaluces merecen sentir que la relación entre sus representantes y representados es clara y transparente. Y por eso le doy las gracias por haber aceptado ese decálogo de medidas anticorrupción que estoy seguro que va a llevar a cabo”²¹.

¹⁹ DSPA, Pleno, X Legislatura, núm. 3, págs. 40-41.

²⁰ DSPA, Pleno, X Legislatura, núm. 3, pág. 24.

²¹ DSPA, Pleno, X Legislatura, núm. 3, pág. 27.

La buena sintonía existente entre este grupo parlamentario y la candidata a la Presidencia de la Junta de Andalucía en punto a hacer frente a la corrupción sería corroborada de inmediato por la propia Susana Díaz en el turno de réplica: "... me alegra haber encontrado puntos en común con su fuerza política para la lucha contra la corrupción. Yo estoy convencida de que, si se quiere, se puede combatir. [...] Y es verdad que Andalucía está dando un paso adelante. Es la primera comunidad autónoma que está dando un paso tan valiente. Muchas de las propuestas que recogí ayer aquí, es verdad, son gestos que su propio partido político me ha reivindicado en los últimos días, y que yo comparto, y que hago mío, porque creo que ese compromiso es lo que esperan los ciudadanos"²².

Comoquiera que sea, pese a esta sintonía, el grupo parlamentario Ciudadanos no se decidió a otorgar su confianza a la candidata. Y, así, en la primera votación a la investidura –celebrada el 5 de mayo–, Susana Díaz solo obtuvo el voto favorable de los 47 diputados del grupo socialista, votando en contra los restantes 62 integrantes de la Cámara. En la segunda votación que tuvo lugar el 8 de mayo se repetiría este mismo resultado, por lo que no obtuvo la confianza de la Cámara al no alcanzar la mayoría simple²³. Y, en fin, otro tanto sucedería con la tercera votación del día 14 de mayo²⁴, con lo que se abriría en el horizonte la posibilidad de una disolución anticipada del Parlamento.

La situación de parálisis institucional no se despejaría hasta la celebración de las elecciones municipales. Y ello fue posible gracias a un acuerdo firmado el 9 de junio entre el PSOE y Ciudadanos por el que el futuro gobierno se compromete a la aplicación de un total de setenta medidas estructuradas en tres grandes bloques: regeneración democrática, políticas sociales y reactivación de la economía. Garantizado así el voto afirmativo de dicha formación política, Susana Díaz resultaría investida en la sesión plenaria celebrada el día 11 de junio: del total de 107 votos emitidos²⁵, votaron a favor 56 diputados, mientras que los restantes parlamentarios se inclinaron por mantener el voto en contra.

Manuel Medina Guerrero

²² *DSPA*, Pleno, X Legislatura, núm. 3, pág. 30.

²³ *DSPA*, Pleno, X Legislatura, núm. 4.

²⁴ *DSPA*, Pleno, X Legislatura, núm. 5.

²⁵ Dos diputadas del grupo parlamentario popular excusaron su asistencia al pleno (*DSPA*, Pleno, X Legislatura, núm. 6).

DOCUMENTOS Y CRÓNICAS

El nuevo marco jurídico para la reconversión y la dinamización del sector de la construcción y la vivienda

Manuel Moreno Linde

Doctor en Derecho. Profesor Colaborador de Derecho Administrativo.
Universidad de Málaga

SUMARIO: I. LAS DIFICULTADES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA VIVIENDA. LA NECESIDAD DE SU RECONVERSIÓN. II. LAS NUEVAS DIRECTRICES DE LAS POLÍTICAS SOBRE CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA. 1. Hacia un desarrollo sostenible. La ciudad compacta. 2. Regeneración y renovación del tejido urbano y rehabilitación edificatoria. 3. Medidas específicas en materia de vivienda: rehabilitación y fomento de alquiler. A. Rehabilitación de viviendas. B. Fomento del alquiler. C. Otras medidas para la protección del derecho a la vivienda. 4. La regularización de las actuaciones urbanísticas ilegales. III. RECAPITULACIÓN. IV. REFERENCIAS.

RESUMEN: La situación de extrema dificultad en la que se encuentra el sector de la construcción y la vivienda ha motivado una profunda reflexión sobre un modelo productivo que adolece de problemas estructurales, particularmente su carácter eminentemente expansivo y su apoyo excesivo en la creación de vivienda nueva. En ese contexto, se propone una reconversión de esta rama de actividad que se oriente hacia la ciudad ya existente – en lugar de hacia nuevos crecimientos – mediante la regeneración del tejido urbano, la rehabilitación edificatoria y la dinamización del mercado del alquiler de vivienda. Adicionalmente, los poderes públicos deben abordar en sus políticas un problema cada vez más extendido: la consolidación de actuaciones urbanísticas ejecutadas al margen de la legalidad urbanística.

PALABRAS CLAVE: Construcción, Vivienda, Desarrollo Urbano Sostenible, Regularización Urbanística.

ABSTRACT: Nowadays, the building and housing sector is in such an extremely difficult situation that has prompted a deep consideration about a productive model which shows clear structural problems. Particularly notable of this model are the expanding characteristics and the excessive support on new housing construc-

tion. In this context, a restructuring of this particular field of the economic activity is proposed in order to be directed towards the existing city, instead of a growing city, by regenerating the urban structure, restoring buildings and stimulating house renting. In addition, authorities should deal in their political plans with an increasingly rife problem: the strengthening of urban actions implemented on the fringes of the urban law.

KEY WORDS: Construction, Housing, Sustainable Urban Development, Urban Regularization.

I. LAS DIFICULTADES DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y LA VIVIENDA. LA NECESIDAD DE SU RECONVERSIÓN

Es un dato de sobra conocido que la situación del sector de la construcción y la vivienda en España, en un contexto de crisis económica general, es de extrema dificultad. Así lo corroboran los distintos indicadores expresivos del estado de salud de esta rama de actividad, que tradicionalmente ha tenido un peso muy importante en el conjunto de los sectores productivos de nuestro País¹.

Así, en primer lugar, es reseñable la caída de la inversión en obra pública experimentada desde el año 2010, que se refleja en el descenso del volumen de la licitación pública en construcción. Debe señalarse, no obstante, que en el año 2013 y primer semestre de 2014 se ha producido un incremento en dicha inversión, cuyo valor, no obstante, está muy alejado del correspondiente a los años inmediatamente anteriores al inicio de la crisis económica en la que se halla aún inmersa España².

Una segunda circunstancia a considerar es la importante disminución que se ha producido en el otorgamiento de licencias de obra nueva y de certificados fin obra desde el inicio de la crisis – en torno a 2007 – lo que viene a significar que hay muchos menos edificios que inician su construcción y que se concluyen. La evolución ha

¹ La participación porcentual de esta rama de actividad en el PIB español se ha situado desde el inicio del presente siglo entre el 10 y el 12 % aproximadamente. No obstante, el sector ha comenzado a perder importancia los últimos años, de suerte que en 2012 su peso en el conjunto de la actividad productiva representó ya el 7,9 % del PIB. *Vid.* página web del Instituto Nacional de Estadística. Cuentas económicas. Contabilidad nacional de España. PIB a precios de mercado. <http://www.ine.es/>.

² Esta conclusión se extrae de la información estadística que facilita la página web del Ministerio de Fomento sobre construcción (licitación oficial en construcción) <http://www.fomento.gob.es/>.

sido en diferente en el caso de las intervenciones de rehabilitación, que han experimentado, en general, un aumento en los últimos años³.

Una referencia aparte merece el mercado de la vivienda, como subsector con un peso específico – y excesivo – dentro del sector de la construcción. En todo caso, su evolución ha ido pareja, lógicamente, a la de esta rama de actividad. Así, la información de que se dispone sobre licencias otorgadas y viviendas terminadas refleja una caída muy importante de la construcción de vivienda nueva, tanto libre como protegida. En cuanto a su rehabilitación, las cifras referidas al número de viviendas sobre las que se han autorizado este tipo de intervenciones han sufrido vaivenes desde 2007. En el actual contexto, las transacciones inmobiliarias – operaciones de compraventa de viviendas – han disminuido enormemente, como también ha caído el precio de la vivienda, que sigue alcanzando niveles mínimos un mes tras otro⁴.

En fin, en lo que se refiere a la vivienda en alquiler, este mercado sigue teniendo en España muy poco peso en relación con el de venta. En este sentido, las viviendas en alquiler representan sólo el 16,9 % del parque de vivienda de nuestro país, una cifra muy pequeña en comparación con otros países de nuestro entorno, en los que aquellas representan porcentualmente en torno al 33 % del total de viviendas. Asimismo, si se atiende al dato de la población que reside en viviendas alquiladas, se observa que en nuestro país sólo el 17 % vive en una vivienda en régimen de alquiler, frente a la media de la Unión Europea que se aproxima al 30 %⁵. En lo que respecta al precio de la vivienda en régimen de alquiler también ha sufrido caídas importantes desde el estallido de la crisis inmobiliaria, tanto en el conjunto del Estado, como en Andalucía⁶.

Toda esta información pone de manifiesto que el modelo productivo en el que se ha sustentado el sector de la construcción y la vivienda se encuentra hoy agotado. Los problemas de los que adolece el sector, en cuanto derivados de un modelo fuertemente consolidado, tienen, por tanto, carácter estructural y no coyuntural.

³ *Vid.* la información estadística que facilita la página web del Ministerio de Fomento sobre construcción (construcción de edificios y obras en edificación) <http://www.fomento.gob.es/>.

⁴ *Vid.* la información estadística que facilita la página web del Ministerio de Fomento sobre construcción (construcción de edificios) y vivienda y actuaciones urbanas (vivienda protegida, vivienda libre, transacciones inmobiliarias y precio de la vivienda) <http://www.fomento.gob.es/>.

⁵ Datos recogidos en el Plan de infraestructuras, transporte y vivienda (2012 – 2024). Documento para presentación institucional y participación pública. Ministerio de Fomento. Pág. III.2 y 10 <http://www.fomento.gob.es/>. *Vid.* asimismo, Preámbulo de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas.

⁶ Así se deduce del contenido del Informe de la vivienda en alquiler en España correspondiente al tercer trimestre de 2014. Fotocasa. <http://prensa.fotocasa.es>. Los datos se refieren al precio de alquiler de la vivienda libre.

En efecto, una actividad basada casi exclusivamente en la creación de nueva ciudad, y particularmente en la ampliación del parque residencial mediante la construcción de vivienda nueva para su venta – el parque de vivienda actual suma aproximadamente 26 millones, un 23 % superior al existente en 2001⁷ – ha generado unos efectos devastadores desde el punto de vista económico, social y ambiental, siendo así que, además, no se deduce atisbo alguno recuperación a corto plazo. Todo ello impone la necesidad de reconvertir el sector de la construcción y la vivienda.

Para ello, es necesario que las políticas urbanas adopten una perspectiva de futuro, aportando soluciones dirigidas a evitar que vuelva a incurrirse en errores cometidos en el pasado. El urbanismo de expansión, de crecimiento urbano ilimitado, propició prácticas profundamente insostenibles que han generado enormes impactos. Por ello, en primer término, las políticas sobre suelo, construcción y vivienda deben tratar de definir un modelo de ciudad basado en criterios de sostenibilidad, que garantice la calidad de vida de los ciudadanos, sin comprometer la de las generaciones futuras, y resuelva los desequilibrios generados por el anterior modelo. Al respecto, como se verá a continuación, las instituciones internacionales y comunitarias vienen perfilando desde hace años ese modelo de ciudad sostenible: la ciudad compacta. Sobre ese modelo, al que nos referiremos en primer lugar, ha de sustentarse todo el proceso de reconversión del sector de la construcción y la vivienda.

Precisamente uno de los aspectos nucleares de ese modelo de ciudad sostenible es la priorización de la recuperación y la dinamización de la ciudad existente frente a los nuevos crecimientos urbanos. Esa idea se erige, pues, en piedra angular sobre la que debe sustentarse la recuperación de la actividad de la construcción, y así, las acciones que se emprendan para ello habrán de ir dirigidas a la regeneración y renovación del tejido urbano, la rehabilitación de edificios y el fomento del alquiler del parque residencial existente.

Estas son justamente las directrices que, en la actual coyuntura y comprobadas las carencias del actual modelo productivo del sector de la construcción, propone el Ministerio de Fomento. En este sentido, el Plan de Infraestructura, Transporte y Vivienda que ha elaborado el Ministerio para el horizonte 2012-2024 (en adelante, PITVI) señala como líneas directrices de las nuevas políticas en materia de urbanismo, vivienda y suelo, las siguientes:

- Transitar desde un urbanismo centrado en el desarrollo y el crecimiento de la ciudad hacia otro que tenga como meta esencial la regeneración y el reciclaje

⁷ Plan de infraestructuras, transporte y vivienda (2012 – 2024) del Ministerio de Fomento, pág. III.5

del espacio urbano y la sostenibilidad. A este respecto, entre los propósitos del Ministerio en este ámbito se encuentran mejorar las condiciones de los tejidos urbanos ya existentes y promover la regeneración urbana integrada de barrios completos.

- Pasar de unas políticas de suelo que han favorecido el monocultivo residencial hacia otras que fomenten la innovación, las actividades productivas, el desarrollo económico y la competitividad
- Cambiar una cultura de acceso a la vivienda vinculada a la propiedad por otra que tenga en el alquiler una opción deseable y preferente.
- Reorientar el sector basculando su actividad desde la construcción de vivienda nueva hacia la rehabilitación de viviendas y edificios⁸.

Se trata, en definitiva, de recuperar la actividad mediante su reconversión hacia formas de actuación más sostenibles, que se ajusten a la realidad actual de la construcción y la vivienda y resuelvan los desequilibrios generados por el modelo de expansión urbana y creación de vivienda nueva.

De conformidad con ello, el conjunto de las Administraciones Públicas – particularmente la estatal y la autonómica – viene trabajando en la creación de un nuevo marco normativo que persigue la consecución de ese objetivo. A este respecto, el PITVI refiere como fines de la actividad normativa emprendida los siguientes:

- Favorecer el desarrollo de un mercado del alquiler eficiente y asequible para las familias, especialmente las que tienen mayores dificultades en el acceso a la vivienda y los jóvenes,
- Incentivar la actividad de reforma y rehabilitación de viviendas y edificios, así como la regeneración urbana, en coordinación con las comunidades autónomas,
- Impulsar la actividad del sector, eliminando trabas o requisitos innecesarios,
- Acelerar el proceso de saneamiento del sector, en concreto la absorción del stock de vivienda nueva sin vender como requisito previo para su normalización y retomar la actividad.

Así pues, regeneración y renovación urbana, rehabilitación y fomento del alquiler de viviendas constituyen los pilares sobre los que deben asentarse las políticas sobre construcción y vivienda que adopten las Administraciones Públicas y entidades vinculadas en los próximos años. Todas esas líneas de actuación serán analizadas en las páginas siguientes, tomando en consideración los instrumentos normativos adoptados en relación con las mismas.

⁸ PITVI, pág. III.18

Pero estimamos que junto éstas, existe otra cuestión que, a nuestro juicio, constituye un elemento importante a considerar por las nuevas políticas urbanas sobre construcción, suelo y vivienda.

Nos referimos a la existencia de miles de edificaciones y parcelaciones ilegales en el conjunto del territorio español, una realidad que no ha sido aún abordada adecuadamente por los poderes públicos. Durante los años del urbanismo feroz, de la expansión urbanizadora y residencial desmedida, las Administraciones han mostrado una enorme pasividad en el ejercicio de control de las actuaciones urbanísticas ejecutadas al margen de la legalidad, circunstancia que ha permitido su consolidación y generado problemas que, por la importancia de los intereses y derechos implicados, resulta difícil de tratar.

Como se ha señalado en las páginas anteriores, en el presente momento se asiste a una paralización de toda actividad de construcción dirigida a la creación de nueva ciudad, y se preconiza una reconversión que oriente tal actividad hacia el tejido urbano y residencial existente. Pues bien, de ese tejido forman parte también las actuaciones urbanísticas ejecutadas ilegalmente que frecuentemente se hallan en una situación de suma inseguridad jurídica. Cabe plantear la posibilidad de que, según los casos, dichas actuaciones puedan ser objeto de procesos de normalización o regularización dirigidos a clarificar el régimen que les son aplicables. Estos procesos exigen, en muchos casos, la ejecución obras de ajuste de los edificios o de reurbanización del entorno en el que se sitúan, intervenciones que se realizan, por tanto, sobre el medio urbano existente. De este modo, las operaciones regularizadoras se ajustan plenamente a las nuevas orientaciones de las políticas urbanas. Esta cuestión será también abordada en el presente trabajo.

II. LAS NUEVAS DIRECTRICES DE LAS POLÍTICAS SOBRE CONSTRUCCIÓN Y VIVIENDA

Una vez descrita la situación del sector de la construcción de la vivienda y apuntadas las pautas para su reconversión, en las páginas siguientes se profundizará sobre las mismas, teniendo en cuenta las medidas normativas que al respecto vienen adoptando los poderes públicos estatales y autonómicos.

1. Hacia un desarrollo sostenible. La ciudad compacta

En el actual contexto de crisis del ramo de la construcción, se dan las condiciones idóneas para una reflexión profunda sobre el modelo de crecimiento urbano que se ha seguido en nuestro país durante los años de bonanza de aquel sector. En este sentido, el urbanismo de crecimiento disperso predominante en España – que fue ya ob-

jeto de duras críticas desde la Unión Europea, a través de documentos como por ejemplo el denominado informe Auken⁹ – ha generado, según se expuso anteriormente, enormes impactos, no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la óptica ambiental y social. Por tal motivo, y a fin de evitar errores del pasado, las políticas sobre suelo, construcción y vivienda deben apostar por un modelo de ciudad basado en pautas más sostenibles.

A este respecto, el modelo de ciudad al que deben orientarse esas políticas viene siendo definido a través de un número importante instrumentos internacionales y, sobre todo, comunitarios, en un proceso que se inició ya hace más de 20 años. La construcción de ese modelo se sustenta en la aplicación de un concepto que se halla en continua evolución, como es el de desarrollo sostenible, a las políticas urbanas.

El concepto de desarrollo sostenible, basado en los tres pilares: ambiental, económico y social, está presente hoy, por su carácter transversal, en todas las políticas públicas, y ha encontrado campo abonado para su aplicación en la planificación de la ciudad, configurándose a partir de esta conexión la idea de desarrollo urbano sostenible.

Entre los instrumentos que, en el plano internacional, han contribuido a la configuración de este último concepto y, consecuentemente, de un modelo de ciudad sostenible, cabe destacar la llamada Agenda 21, elaborada en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas de Río de 1992 y la carta Aalborg de 1994. En el ámbito comunitario, son muchos los documentos que han coadyuvado a perfilar el concepto de desarrollo urbano sostenible: el Libro Verde de 1990 sobre el medio ambiente urbano; el informe “Ciudades Europeas Sostenibles” (1996); las Comunicaciones elaboradas por la Comisión de la Unión Europea en los años 1997, “Hacia una política urbana de la Unión Europea”, y 1998, “Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible de la Unión Europea”; la Estrategia Territorial Europea (1999); las comunicaciones “Hacia una estrategia temática sobre medio ambiente urbano” (2004) y “Una estrategia temática para el medio ambiente urbano” (2006); la Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible (2007) y, por último, el informe de la Comisión “Ciudades del mañana: retos, visiones y caminos a seguir” (2011).

⁹ Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248 INI). Recibe el nombre “Auken” por ser éste el apellido de la ponente del Informe.

Toda la sucesión de documentos a que se acaba de hacer referencia han terminado por definir un modelo de ciudad sostenible que puede identificarse con el de ciudad compacta.

Se trata, de conformidad con las orientaciones contenidas en los instrumentos antes referidos, de un modelo de ciudad de alta densidad, policéntrica, y en la que se da primacía a la rehabilitación y renovación de la ciudad existente frente a nuevos crecimientos. Este modelo se opone al de ciudad difusa o de urbanización dispersa, extendido en Europa – y muy significativamente en España – y que ha demostrado ser altamente insostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental.

Desde una perspectiva económica, no cabe duda de que la elección del modelo de ocupación de suelo tiene repercusión en los presupuestos públicos. En el caso de la ciudad difusa, la opción por este modelo, caracterizado por la dispersión en la ocupación y la baja densidad, trae consigo la necesidad de realizar fuertes inversiones para construir dotaciones, infraestructuras de transporte y kilómetros de viario al servicio de las nuevas urbanizaciones. Asimismo, exige ejecutar onerosas operaciones de conexión con las redes urbanas de saneamiento, de suministro de agua, electricidad, telefonía, telecomunicaciones, etc. Y por último, a los costes generados por todas estas actuaciones habrá que ir añadiendo los de su mantenimiento, una vez que las urbanizaciones son recepcionadas por los municipios. Todo ello hace de la ciudad difusa un modelo sumamente ineficaz desde el punto de vista económico.

Frente a ello, la elección de un modelo de ciudad compacta, densamente poblada, que apueste por la regeneración del tejido urbano y por la distribución racional de los espacios e infraestructuras públicas supondrá un uso más eficiente de los recursos económicos públicos.

Desde el punto de vista de la cohesión social, el modelo de ciudad difusa plantea también importantes inconvenientes. Por una parte, la generación de grandes bolsas de suelo aptos para la urbanización que sigue a la adopción de un modelo expansivo, lejos de determinar un menor precio de éste y, por tanto, de la vivienda, comporta un encarecimiento de ambos, como ha demostrado de forma incontestable la realidad inmobiliaria española de los últimos años. Se dificulta, con ello, la satisfacción del derecho a una vivienda digna. Por otra parte, los modelos expansivos suelen implicar polarización y uniformidad en la implantación de los usos urbanísticos y tipologías edificatorias (desde urbanizaciones residenciales de lujo a barrios de viviendas ultramasificadas), lo que potencia la segregación social. Por último, los modelos de baja densidad pueden complicar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos en condiciones de proximidad, cuando la implantación de dotaciones se sujeta a parámetros como el número de habitantes o de viviendas. O en caso de que se construyan sin atender a estos criterios, se tratará de dotaciones sobredimensionadas y en absoluto desequilibrio en relación con las zonas urbanas más pobladas.

De esta forma, un modelo de ciudad compacta en el que se promueva la mezcla de usos y de tipologías edificatorias y la igualdad en el acceso y disfrute de los servicios públicos resultará más sostenible desde la óptica de la cohesión social.

Finalmente, las mayores afecciones ambientales que provoca un modelo de urbanización expansivo, en relación con el de ciudad compacta, son evidentes. Así, en primer lugar, el modelo de ciudad difusa implica, obviamente, mayor ocupación de un recurso finito como es el suelo, que, además, por sus condiciones físicas, no siempre es apto para acoger nuevos crecimientos urbanos, al margen de su más o menos evidente valor ambiental.

En segundo lugar, como se ha apuntado más arriba, los modelos de urbanización dispersa exigen la ejecución de un gran número de infraestructuras (redes de transporte, etc.) para la conexión de los nuevos crecimientos con la ciudad existente, lo que comporta la creación de barreras en los desplazamientos de las especies que afectan negativamente a la biodiversidad de los entornos urbanos.

En tercer lugar, el modelo de ciudad difusa incrementa la necesidad de uso de medios de transporte, y especialmente de vehículos privados, pues a más dispersión, mayor dificultad de conexión de los nuevos crecimientos con la ciudad mediante la red pública de transportes urbanos. Con ello, es claro, se incrementa el consumo de combustible y consecuentemente las emisiones a la atmósfera. Al mismo tiempo, la preferencia por el vehículo particular condiciona la configuración de la ciudad misma, que debe adecuarse a los requerimientos del tráfico rodado, con lo que se termina por afectar negativamente al paisaje urbano tradicional.

Así pues, el modelo de ciudad difusa causa un impacto sobre el medio ambiente urbano superior al que ocasiona el de ciudad compacta, que por su propia fisonomía supone un menor consumo de suelo, facilita la integración de los entornos naturales adyacentes a la ciudad y la conservación de la biodiversidad, y favorece la restricción del uso de los vehículos particulares.

Todos los anteriores razonamientos han determinado que la Unión Europea haya considerado el modelo de ciudad compacta como el más sostenible desde la triple óptica económica, social y ambiental. Ciertamente, los documentos que han permitido perfilar el modelo de ciudad sostenible tienen carácter indicativo, por la que la vinculación a sus contenidos por parte de los Estados miembros dependerá de su grado de compromiso con la sostenibilidad.

El principio de desarrollo urbano sostenible y el modelo de ciudad compacta, como no podía ser de otra manera, han tenido acogida en nuestras políticas públicas. En este sentido, en el plano estatal se han aprobado una diversidad de instrumentos

que incorporan los criterios contenidos en los documentos anteriores – o que incluso son traslación de esos documentos al ámbito interno – Así, cabe destacar, entre otros, la Estrategia Española del Medio Ambiente Urbano, adoptada año 2006 por el Ministerio de Medio Ambiente y que transpone la Estrategia Temática Europea de Medio Ambiente Urbano; el Libro Blanco de la Sostenibilidad del Planeamiento (2010), y la Estrategia Española de Sostenibilidad Urbana y Local (2011). Por lo demás, la Comunidad andaluza también cuenta con su Estrategia Andaluza de Sostenibilidad Urbana.

En todo caso, todos estos documentos – políticas, programas, comunicaciones, estrategias- al igual que los procedentes de las instituciones internacionales y comunitarias, no dejan de ser instrumentos indicativos que se quedarían en meras declaraciones de intenciones si no se traducen en mandatos más concretos incorporados en normas jurídicamente vinculantes.

Y a este respecto, ha de señalarse que nuestro ordenamiento jurídico ha incorporado el buena parte de los postulados que derivan del concepto de desarrollo urbano sostenible. Así, el artículo 2 del TRLS de 2008 lo eleva a la categoría de principio rector de las políticas sobre suelo, al afirmar que: *“las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.”* El precepto, por lo demás, incorpora de manera explícita algunos de los elementos que caracterizan al modelo de ciudad sostenible propuesto por la Unión Europea. Particularmente, propugna:

- el uso racional de los recursos naturales que armonice los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, y
- la consecución de un medio urbano suficientemente dotado que en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular, la movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los medios de transporte; la accesibilidad universal; el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables; y la prevención y la minimización de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

El contenido de ese precepto se ve completado por lo dispuesto en el artículo 3 de la LRRRU, que establece los fines de las políticas públicas para un medio urbano más sostenible, eficiente y competitivo. Así, este último artículo profundiza en el modelo de ciudad sostenible, abundando en algunos de sus rasgos característi-

cos: la mejora de la calidad y funcionalidad de las dotaciones, servicios y las infraestructuras; la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable; la integración en el tejido urbano de usos compatibles con la función residencial para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos; fomento de la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural, y promoción del uso de energías renovables.

La introducción de estas exigencias como principio rector de políticas públicas constituye un avance importante. Es necesario, no obstante, un compromiso con la asunción de las mismas por parte de las Administraciones titulares de competencias con incidencia en la construcción de ciudad - especialmente territoriales y urbanísticas - a fin de que esos mandatos genéricos que constituyen los principios jurídicos se traduzcan en medidas concretas, reales, a implantar a través de los instrumentos de planificación territorial y, sobre todo, urbanísticos.

2. Regeneración y renovación del tejido urbano y rehabilitación edificatoria

Como señala literalmente el PITVI, *“la recuperación de la actividad pasa por una reconversión de la misma hacia formas de actuación más sostenibles a medio plazo, menos sustentadas en la construcción de nueva ciudad y más orientadas a la regeneración de la ciudad consolidada.”* Y para ello, es necesario *“ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación.”*¹⁰

Ese marco normativo viene constituido por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana (en adelante, LRRRU). Esta disposición normativa establece el régimen básico de las actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación del tejido urbano existente, diseñando un estatuto elemental que se orienta a la consecución de un *“desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano.”*¹¹

La Ley engloba todas estas intervenciones bajo el concepto *“actuaciones sobre el medio urbano”*, que define como *“aquéllas que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y de regeneración y renovación ur-*

¹⁰ PITVI, págs. III.20 y III.21

¹¹ Art. 1 de la LRRRU.

*banas, cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos.*¹² Se trata de una definición imprecisa de estas actuaciones que, no obstante, y a efectos de una reglamentación más completa, es reconducible a los tipos de actuaciones de transformación urbanística y edificatorias que regula el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS)¹³.

En este sentido, en lo que hace a las actuaciones que tienen por objeto la regeneración o reconversión del tejido urbano existente, a efectos del TRLS, éstas pueden encajarse en las de reforma o renovación de la urbanización y en las de dotación, reguladas en dicho texto legal.

Las primeras son, de acuerdo con esa norma, las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas conectadas funcionalmente con la red de los servicios urbanos¹⁴. Por su parte, se entiende por actuaciones de dotación las que tienen por objeto *“incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.*”¹⁵

En cuanto a las actuaciones sobre el medio urbano que, de conformidad con la LRRRU, tienen por objeto la rehabilitación de edificios, es evidente que integran las que el TRLS denomina de “rehabilitación edificatoria”. De conformidad con esa disposición, estas actuaciones consisten en *“la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.*”¹⁶

La iniciativa para proponer la ordenación de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbana corresponde, según la LRRRU, tanto a las Administraciones Públicas y las entidades adscritas o dependientes de las mis-

¹² Art. 7 de la LRRRU.

¹³ La LRRRU regula, como decimos, algunos aspectos elementales de la ordenación y gestión de las denominadas actuaciones sobre el medio urbano. No obstante, se trata de un régimen básico que requiere el complemento de otras disposiciones, como la Ley estatal de suelo – a efectos, por ejemplo, de valoraciones del suelo y los edificios – y sobre todo de las leyes y normas urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

¹⁴ Art. 14.1.a.2) del TRLS.

¹⁵ Art. 14.1.b) del TRLS.

¹⁶ Art. 14.2.b) del TRLS.

mas, como a propietarios, en concreto: comunidades o agrupaciones de comunidades de propietarios, cooperativas de vivienda constituidas al efecto, propietarios de terrenos, construcciones, edificaciones y fincas urbanas, titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores¹⁷.

Propietarios y Administraciones Públicas son, igualmente, los sujetos obligados a la ejecución de las obras comprendidas en estas actuaciones de regeneración, renovación y rehabilitación. En el caso de las Administraciones, quedan obligadas a la realización de tales obras cuando afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios de asumir su coste, o cuando financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados¹⁸.

El desarrollo de estas actuaciones va a requerir en muchas casos la previa innovación del planeamiento urbanístico, lo que habrá de realizarse siguiendo los trámites que al efecto prevén la leyes urbanísticas, en el caso de Andalucía, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA). En todo caso, será preciso delimitar y aprobar un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o, en su caso, identificar la actuación aislada que corresponda¹⁹.

En relación con lo anterior, cabe señalar que la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, prevé la posibilidad de que las Administraciones andaluzas delimiten ámbitos de actuación regeneradora o rehabilitadora del tejido urbano. Se trata de las denominadas áreas de rehabilitación integral de barrios y centros históricos²⁰, para cuya ejecución la Administración de la Junta de Andalucía, los municipios y otras Administraciones implicadas pueden convenir el establecimiento de las áreas de gestión integradas que regula la LOUA. Estas últi-

¹⁷ Artículo 9 de la LRRRU. Con independencia de que la iniciativa para la ordenación de estas actuaciones puede ser privada, el apartado segundo de ese precepto señala que las Administraciones Públicas deben adoptar medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética.

¹⁸ Art. 8 de la LRRRU.

¹⁹ Art. 10 de la LRRRU.

²⁰ Art. 18 de la Ley reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía. Asimismo, estas Áreas fueron previstas por el Plan concertado de vivienda y suelo de Andalucía 2008-2012, que se encuentra ahora mismo en vigor. Sobre ellas se volverá más adelante.

mas son, de conformidad con esa norma, ámbitos de actuación conjunta de las Administraciones que la constituyen, que asumen la obligación de coordinar e integrar las acciones que se desarrollen para la consecución de los objetivos perseguidos²¹ – en el caso de las áreas de rehabilitación integral, la regeneración y renovación del tejido urbano existente –.

Sobre el contenido del acuerdo por el que se delimitan estos ámbitos, la LRRRU exige que incluya, como mínimo, un avance de la equidistribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución de la actuación proyectada, y, en su caso, el plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar²². Por lo demás, su adopción comporta la declaración de utilidad pública o interés social a efectos expropiatorios y de venta y sustitución forzosa de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de la actuación, y legitima la ocupación de espacios libres o de dominio público de titularidad municipal que sean indispensables para la instalación de elementos que garanticen la accesibilidad universal²³.

Por último, la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano reguladas en la LRRRU puede desarrollarse a través de cualquiera de las modalidades de gestión directa e indirecta previstas en la legislación sobre régimen jurídico, contratación pública y ordenación territorial o urbanística²⁴. Por tanto, pueden participar en dicha actividad de ejecución, además de las Administraciones y las entidades vinculadas a ella, los propietarios o titulares de derechos afectados, en incluso entidades o sociedades que lo hagan por cualquier otro título²⁵. A este respecto, la Ley prevé que cuando estas actuaciones sean de iniciativa pública, la Administración pueda adjudicar la ejecución de las obras por concurso público en el que pueden presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas interesadas en asumir la gestión. Se abre la puerta, pues, a los promotores y constructores a la intervención en actuaciones de regeneración y renovación urbana y rehabilitación edificatoria. Una alternativa a la edificación de nueva planta y a la urbanización expansiva en que se ha sustentado el modelo productivo del sector de la construcción. Ello, en línea con el objetivo de reconvertir y recuperar esta rama de actividad.

Estos son, en esencia, los elementos básicos del régimen jurídico de las actuaciones que tengan por objeto la regeneración y renovación del tejido urbano existente y la rehabilitación de las edificaciones. Las líneas trazadas por la LRRRU habrán de

²¹ Arts. 144 a 147 de la LOUA.

²² Art. 10 de la LRRRU.

²³ Art. 12 de la LRRRU.

²⁴ Art. 13 de la LRRRU.

²⁵ Artículo 15 de la LRRRU

ser seguidas, por tanto, por las políticas públicas que incorporen tales objetivos y también por los proyectos que pretenda desarrollar la iniciativa privada.

En relación con las políticas públicas, ha de indicarse que los más recientes planes de vivienda nacional y autonómico – éste último aún en proceso de aprobación – incorporan y concretan en sus programas las directrices trazadas por la LRRRU. Así, como se verá más adelante, buena parte de éstos se dirigen a la promoción de actuaciones de rehabilitación de edificios residenciales.

Pero estos nuevos planes contienen, además, otros programas que no tienen por objeto – o al menos no por objeto exclusivo – la vivienda, sino que persiguen la recuperación o regeneración del tejido urbano en el que aquellas se integran junto con edificios destinados a usos distintos, dotaciones y otros elementos que conforman un entorno urbano determinado y delimitado.

Así, el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016²⁶, regula dos programas que se orientan a la consecución del fin definido en el párrafo precedente: el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas y el programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas.

En lo que respecta al primero, su rúbrica anuncia ya que este programa se enmarca plenamente en las directrices y objetivos de la LRRRU. En efecto, su objeto no es otro que *“la financiación de la realización conjunta de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, de urbanización o reurbanización de espacios públicos y, en su caso, de edificación en sustitución de edificios demolidos, dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados”*; obras que se realizarán *“con la finalidad de mejorar los tejidos residenciales, y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales.”*²⁷

Las actuaciones que tienen acceso a las subvenciones contempladas para este programa son las siguientes: la ejecución de obras o trabajos de mantenimiento e intervención en edificios y viviendas, instalaciones fijas, equipamiento propio y elementos comunes; la ejecución de obras de mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano tales como obras de urbanización y reurbanización material de los espacios públicos, de mejora de la accesibilidad de los espacios públicos y destinadas a mejorar la eficiencia ambiental en materia de agua, energía, uso de materiales, gestión de residuos y protección de la biodiversidad; y obras de demolición y edificación de vi-

²⁶ Aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril.

²⁷ Art. 25 del Plan estatal de vivienda.

viviendas de nueva construcción que tendrán que tener una eficiencia energética mínima B y cumplir las exigencias del Código Técnico de Edificación²⁸.

Por lo demás, el acceso a las ayudas previstas – de la que pueden beneficiarse tanto Administraciones como propietarios de edificios de viviendas afectados – requiere que los ámbitos de actuación que se definan cumplan determinadas condiciones. Particularmente, que comprendan al menos 100 viviendas – salvo si se delimitan en cascos históricos, núcleos rurales o las actuaciones a desarrollar son exclusivamente de renovación urbana (y otros supuestos excepcionales), en cuyo caso el número de viviendas podrá ser inferior – y que al menos un 60% de la edificabilidad sobre rasante existente tenga como destino el uso residencial de vivienda habitual²⁹.

En cuanto al programa para el fomento de ciudades sostenibles y competitivas, éste persigue también la promoción de actuaciones de regeneración de tejidos urbanos existentes, pero que formen parte de proyectos de especial trascendencia, basados en alguna de las líneas estratégicas temáticas siguientes: mejora de barrios (tejidos de bloques construidos entre 1940 y 1980); centros y casos históricos; renovación de áreas funcionalmente obsoletas; renovación de áreas para la sustitución de infravivienda; ecobarrios (impulso de la sostenibilidad ambiental en los edificios y en los espacios públicos), y zonas turísticas³⁰.

Los beneficiarios, en este caso, pueden ser también las Administraciones y los propietarios de edificios de viviendas incluidos en el ámbito de actuación.

Hasta aquí el análisis de los programas sobre regeneración urbana contenidos en el vigente Plan estatal de vivienda. El Plan marco de vivienda y rehabilitación de Andalucía – aún en elaboración - también incorpora instrumentos y programas que tienen por objeto técnicas y actuaciones de recuperación del tejido urbano. Como se acaba de señalar, no es un Plan aprobado ni concluido en su configuración, pero en todo caso introduce ya con toda claridad su principales líneas de acción. Con independencia de ello, el Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012, actualmente vigente hasta tanto no se apruebe y publique el Plan marco, ya prevé instrumentos dirigidos a la regeneración urbana.

Así, en este instrumento se regulan las áreas de rehabilitación de barrios y centros históricos, identificados ahora en la Ley del Derecho a la Vivienda en Andalucía y a las que hemos hecho alusión antes. Según el Plan concertado, las áreas de rehabilitación

²⁸ Art. 26 del Plan estatal de vivienda.

²⁹ Arts. 27 y 28 del Plan estatal de vivienda.

³⁰ Art. 38 del Plan estatal de vivienda.

constituyen un instrumento global para la rehabilitación integral de ámbitos urbanos, centrales o periféricos, afectados por problemas habitacionales, con el objetivo de mejorar las condiciones de alojamiento de la población y otros aspectos de carácter urbanístico, social y económico, mediante la integración, la coordinación y el fomento de las distintas actuaciones que los agentes públicos y privados puedan desarrollar en dichos ámbitos urbanos. En ellas pueden aplicarse cualesquiera programas contenidos en ese y otro plan autonómico y otros de regulación local, estatal o comunitaria³¹.

Junto a este instrumento, se regula otra figura denominada rehabilitación concertada de iniciativa municipal, a través de la cual pueden desarrollarse actuaciones de rehabilitación integral de ámbitos urbanos, gestionadas por sus respectivos Ayuntamientos, donde aplicar de manera complementaria a otras acciones de carácter físico y social los distintos programas incluidos en el Plan³².

El borrador de Decreto por el que se aprueba el Plan marco de vivienda y rehabilitación de Andalucía incorpora también, como hemos dicho, instrumentos dirigidos a promocionar la recuperación de los entornos urbanos. Se contienen en el capítulo denominado “Rehabilitación de la ciudad”, y las figuras comprendidas en él cuentan con una regulación más extensa, precisa, y adaptada a las actuales necesidades que las que incluyen en el Plan concertado de 2008. Algunas de ellas se vinculan, como veremos, a las descritas anteriormente del Plan estatal.

En primera lugar, el Plan marco establece una nueva regulación de las referidas áreas de rehabilitación integral. Según el Plan, éstas han de delimitarse en ámbitos urbanos en los que se concentren procesos de segregación y graves problemas de carácter habitacional que afecten a sectores de población en riesgo de exclusión social, y las actuaciones que se desarrollen en ellos han de tener como objetivo principal invertir los procesos de degradación urbana y residencial, favoreciendo la integración en la ciudad, la cohesión social y el desarrollo económico del ámbito de actuación³³.

En los ámbitos que se proponga delimitar han de concurrir una serie de circunstancias: uso predominantemente residencial, avanzado deterioro urbano, degradación del parque residencial y necesidad de mejora de las condiciones sociales de la población³⁴. Por lo demás, la gestión de estos ámbitos perseguirá la coordinación entre los agentes públicos y privados intervinientes³⁵, y en cuanto a su financiación,

³¹ Arts. 93 a 97 del Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012.

³² Arts. 98 a 100 del Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012.

³³ Art. 82 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

³⁴ Art. 83 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

³⁵ Art. 84 del borrador Plan marco de vivienda y rehabilitación.

además de nutrirse de recursos aportados por las Junta de Andalucía, las actuaciones que se desarrollen en el seno de las áreas de rehabilitación integral podrán ser objeto de las ayudas previstas por el Plan estatal para el programa de fomento de la regeneración y renovación urbanas, al que, por tanto, se halla ligado³⁶.

Otro de los instrumentos de fomento de la regeneración del tejido urbano de los contenidos en el Plan andaluz es el programa de rehabilitación urbana sostenible. Este instrumento tiene por objeto el desarrollo y financiación de proyectos específicos e integrales, que persiguen la reactivación de las potencialidades y oportunidades de mejora sostenible de las condiciones urbanas, residenciales, patrimoniales, sociales, económicas y ambientales de ámbitos urbanos, centrales o periféricos³⁷. Las acciones que se propongan para el desarrollo de estos proyectos deben tener por objeto alguno de los siguientes fines: la mejora del espacio público; la rehabilitación y mejora energética de edificios residenciales; la provisión de equipamientos de uso colectivo, priorizando la rehabilitación de edificios de interés arquitectónico; el fomento de las sostenibilidad del medio ambiente urbano; la mejora de la accesibilidad y la movilidad sostenible; el desarrollo de programas para la mejora social; la incorporación de parámetros de igualdad de género en el medio urbano; la mejora de las condiciones económicas a través de actuaciones que fomenten el comercio y el turismo sostenibles³⁸.

Como puede observarse, el contenido de este programa presenta notas comunes al de fomento de ciudades sostenibles y competitivas contenido en el Plan estatal de vivienda. – selección de proyectos que siguen una línea estratégica predeterminada –. De hecho, el Plan andaluz prevé expresamente que la financiación de los proyectos de rehabilitación urbana sostenible pueda complementarse mediante el acogimiento a dicho programa estatal³⁹.

Por último, el Plan marco incorpora un apartado denominado instrumentos de apoyo y fomento de la rehabilitación, que prevé diversas medidas de apoyo técnico y fomento de la rehabilitación (asesoramiento a los ciudadanos sobre la legislación específica, colaboración con Ayuntamientos, acciones formativas, reconocimiento público de ejemplos de buenas prácticas, etc.)

³⁶ Arts. 86 y 88 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

³⁷ Art. 89 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

³⁸ Art. 90 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

³⁹ Art. 94 del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación.

Estos son algunos de los instrumentos que, partiendo de las directrices trazadas por la LRRRU, han puesto en marcha las Administraciones estatal y autonómica para alcanzar los propósitos de la norma, concretamente los que no tienen por objeto exclusivo de acción la vivienda, a los que se hará referencia en el siguiente epígrafe. Con ellos persigue un doble objetivo: la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y la reactivación del sector de la construcción mediante la definición de actuaciones alternativas a las de nueva edificación y urbanización expansiva, en la que se ha sustentado esta rama de actividad hasta ahora y que la han llevado a su actual situación de crisis.

3. Medidas específicas en materia de vivienda: rehabilitación y fomento de alquiler

Ya se ha apuntado antes la importancia que dentro del sector de la construcción tiene el ámbito de la vivienda. Esa circunstancia determina que se aborden de manera singular los instrumentos que proporcionan las diferentes disposiciones normativas dirigidos a la recuperación – en términos sociales y económicos - de este mercado.

A este respecto, la especial sensibilidad y preocupación con que hay que abordar el problema de este subsector de la construcción, deriva del hecho de que la vivienda no es un bien o producto económico como cualesquiera otros que son objeto de transacción en los mercados. La vivienda constituye un aspecto esencial en la vida de las personas consagrado como derecho por instrumentos internacionales – así, la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁴⁰ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴¹ – por la Constitución y por el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

⁴⁰ El artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

⁴¹ De acuerdo con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes *“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”*.

Así, la Constitución española, en su artículo 47, reconoce a todos los españoles el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” e insta a los poderes públicos a promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, “regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.” El derecho a la vivienda se configura como un principio rector de la política social y económica y, en consecuencia, conforme al artículo 53.3 del texto constitucional, su reconocimiento, respeto y protección informan la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

En este marco, el Estatuto de Autonomía de Andalucía concreta el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de promover las condiciones necesarias para la efectividad del derecho a la vivienda, a la vez que potencia su contenido prescricional y lo liga con el principio de igualdad en el acceso a la vivienda. Así, el artículo 25 recoge el deber de los poderes públicos de realizar la promoción pública de vivienda, añadiendo que la Ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten; y el artículo 37.1.22.º establece como principio rector de las políticas públicas la promoción del acceso a la vivienda protegida de las personas que se encuentren dentro de los colectivos más necesitados⁴².

De acuerdo con lo anterior, es claro que los poderes públicos vienen obligados a adoptar medidas que faciliten el acceso a la vivienda a las personas. En un momento de especial dificultad como el presente, deben redoblar los esfuerzos en la búsqueda de instrumentos que permitan garantizar la efectividad de este derecho.

Pero al margen de esta dimensión social, no cabe duda de que en torno a la vivienda se desarrolla una actividad económica de primer orden. Así, la rama de la vivienda tiene un peso enorme dentro de un sector en crisis como el de la construcción. De ahí la urgencia de hallar soluciones dirigidas, además de a garantizar el derecho a la vivienda, también a dinamizar este mercado, de modo que ello contribuya a la recuperación de aquel sector y de la economía en general, en la idea de que además, en una coyuntura más favorable en términos económicos y de empleo, se crearan condiciones más propicias para que los ciudadanos puedan acceder a una vivienda digna.

Así pues, en el marco de un proceso de reconversión del sector de la construcción, los poderes públicos deben adoptar medidas que contribuyan a revitalizar el mercado de la vivienda. Se trata de fomentar el desarrollo de actuaciones alternativas a la ejecución de nuevas viviendas, actividad en la que se ha apoyado casi exclusivamen-

⁴² Exposición de motivos de la Ley del Derecho a la Vivienda en Andalucía.

te el sector. A este respecto, como ya se ha avanzado, las líneas de acción que proponen las más recientes políticas de vivienda son la rehabilitación de edificios residenciales y el fomento del alquiler, instrumentos que aunque previstos en anteriores planes de vivienda, no han tenido el peso que habría sido deseable y que quizás habría evitado en alguna medida la aparición de una crisis tan severa como la que viene padeciendo el mercado residencial.

En este sentido, como apunta la exposición de motivos del borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación de Andalucía, *“las políticas de vivienda de ámbito estatal y autonómico, concretadas para el último periodo a través del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 y el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012, no previeron en toda su dimensión las consecuencias sobrevenidas tras el estallido de la burbuja inmobiliaria y aunque apostaron por la rehabilitación y el alquiler del parque residencial existente, privilegiaron su apoyo a la construcción de nuevas viviendas destinadas a la venta.”*

Rehabilitación y fomento de alquiler son, por tanto, las líneas de acción que hay que priorizar para hallar una solución al mercado de la vivienda. Sobre ello se tratará en las páginas siguientes.

a) Rehabilitación de viviendas

Según afirma la exposición de motivos de la LRRRU, aproximadamente el 55 % (13.759.266) del parque edificado español, que asciende a 25.208.622 viviendas, es anterior al año 1980 y casi el 21 % (5.226.133) cuentan con más de 50 años. Parece evidente, por tanto, la necesidad de intervenciones de rehabilitación.

A este respecto, pese a la antigüedad del parque de viviendas, lo cierto es que el peso de la rehabilitación en el conjunto del sector de la construcción es pequeño. En este sentido, el porcentaje que representa la rehabilitación en España en relación con el total de la construcción es uno de los más bajos de la zona euro. Así, en 2009 la rehabilitación suponía un 28% del total del sector, porcentaje que se ha incrementado desde el 23% registrado en 2007 pero que no debe considerarse como un incremento absoluto, ya que es sólo la consecuencia de la bajada de la inversión en nueva construcción, estando en todo caso la cifra muy alejada de la media europea, situada en el 41 %⁴³.

Como ya hemos visto, el gobierno ha hecho una apuesta decidida por la rehabilitación mediante la LRRRU, que ofrece al sector de la construcción una alternativa

⁴³ PITVI, págs. III.10 y 11

a la construcción de edificios de nueva planta, particularmente de viviendas. En el apartado anterior se ha analizado el régimen básico establecido por esa ley para las denominadas actuaciones sobre el medio urbano, que evidentemente tienen como uno de sus objetos preferentes a los edificios de uso residencial⁴⁴. Las directrices trazadas por la LRRRU han sido concretadas por los más recientes planes en materia de vivienda, estatal y autonómico.

Así, por lo que respecta al Plan estatal, incorpora un programa de fomento de la rehabilitación edificatoria que tiene por objeto *“la financiación de la ejecución de obras y trabajos de mantenimiento e intervención en las instalaciones fijas y equipamiento propio, así como en los elementos y espacios privativos comunes, de los edificios de tipología residencial colectiva”*. Para tener acceso a las ayudas previstas, es preciso que se trate de edificios terminados antes de 1981⁴⁵.

El programa establece como subvencionables un gran número de actuaciones para la conservación de los edificios –cuando se detecten deficiencias a través del informe de evaluación –; para la mejora de la calidad y sostenibilidad de los edificios (mejora de la envoltura térmica, instalación de equipos de refrigeración y calefacción, instalación de sistemas que permitan la utilización de energías renovables, mejora de la eficiencia energética, etc.), y para realizar los ajustes razonables en materia de accesibilidad (instalación de ascensores, salvaescaleras, grúas, elementos de aviso, etc.)⁴⁶

Por lo demás, pueden ser beneficiarios de estas ayudas las comunidades de propietarios, las agrupaciones de comunidades de propietarios, o los propietarios únicos de edificios de viviendas, así como las Administraciones Públicas y los organismos y demás entidades de derecho público, empresas públicas y sociedades mercantiles participadas íntegra o mayoritariamente por las Administraciones propietarias de los inmuebles (respecto de los que tengan como destino el alquiler durante, al menos, 10 años)⁴⁷.

⁴⁴ En este sentido, el artículo 3 de la LRRRU, entre otros, señala como fines de las políticas públicas para el medio urbano:

Posibilitar el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.

Favorecer y fomentar la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.

⁴⁵ Art. 19 del Plan estatal de vivienda.

⁴⁶ Art. 20 del Plan estatal de vivienda.

⁴⁷ Art. 22 del Plan estatal de vivienda.

El Plan estatal también incorpora un programa de apoyo a la implantación del informe de evaluación de los edificios, cuyo objeto es el impulso a la generalización de este documento mediante una subvención que cubra parte de los gastos de honorarios profesionales para su emisión. Ésta instrumento, regulado en la LRRRU⁴⁸, permite identificar las deficiencias e insuficiencias del edificio residencial, de modo que a través de la misma es posible determinar qué intervenciones rehabilitadoras han de llevarse a cabo.

En lo que respecta a la Comunidad andaluza, el vigente Plan concertado de vivienda y suelo 2008-2012 incluye ya medidas dirigidas a fomentar actuaciones rehabilitadoras o de mejora de la eficiencia energética en viviendas y edificios de viviendas.

Así, en primer lugar, el Plan incorpora una serie de programas que tienen por objeto el apoyo a la rehabilitación. En concreto:

- Transformación de la infravivienda⁴⁹. Este programa tiene por objeto mejorar las condiciones de habitabilidad en zonas urbanas con núcleos de infravivienda, mediante la combinación de obras de rehabilitación, nueva planta, urbanización y trabajo social⁵⁰.
- Rehabilitación autonómica. El objeto del Programa es ayudar a familias de recursos limitados que promuevan actuaciones de rehabilitación de sus viviendas en municipios declarados de rehabilitación autonómica⁵¹.
- Rehabilitación individualizada de viviendas. Su objeto es facilitar el acceso a la financiación cualificada – préstamo cualificado regulado en el propio Plan - a las familias que promuevan actuaciones de rehabilitación de sus viviendas⁵².
- Rehabilitación de edificios. Este programa fomenta la rehabilitación de los elementos comunes de los edificios residenciales, mediante la ayuda a comunidades de propietarios y propietarias de edificios de viviendas con recursos limitados y a personas propietarias de edificios de viviendas destinadas al alquiler⁵³.

⁴⁸ Arts. 4 a 6.

⁴⁹ Según el artículo 2 de la LRRRU, se entiende por infravivienda “*la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúna las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación.*”

⁵⁰ Arts. 74 a 77 del Plan concertado.

⁵¹ Arts. 78 a 80 del Plan concertado.

⁵² Arts. 81 a 83 del Plan concertado.

⁵³ Arts. 84 a 86 del Plan concertado.

- Rehabilitación singular. Con este programa se pretende proteger y financiar otras actuaciones específicas en materia de rehabilitación no contempladas en los programas anteriores, así como la reparación de los daños causados en viviendas o edificios residenciales por fenómenos naturales sobrevenidos⁵⁴.
- Adecuación funcional básica de viviendas. Este programa prevé ayudas destinadas a mejorar la seguridad y adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de personas mayores o personas con discapacidad⁵⁵.
- Actuaciones sobre viviendas de titularidad pública. El programa tiene por objeto establecer mecanismos de colaboración entre la Administración de la Junta de Andalucía y los municipios para la reparación del parque público residencial⁵⁶

En segundo lugar, el Plan concertado incorpora un programa que tiene por objeto fomentar la utilización de energías renovables, la mejora de la eficiencia energética, la higiene, salud y protección del medio ambiente, así como la accesibilidad del parque residencial existente, mediante ayudas a las personas que promuevan la rehabilitación de sus viviendas o edificios de viviendas⁵⁷

Así pues, como puede observarse, el Plan vigente dedica ya una parte importante de su contenido al fomento de la rehabilitación de viviendas. El nuevo Plan marco de vivienda y rehabilitación – del que todavía no existe más que un borrador – según se anuncia en su preámbulo, hace una apuesta decidida por la rehabilitación, pero tal apuesta debe de serlo en términos presupuestarios⁵⁸, pues en lo que hace a los tipos de actuaciones contempladas, buena parte de ellas ya se prevén en el Plan concertado 2008-2012. No obstante, la regulación establecida en el borrador presenta diferencias respecto de la contenida del Plan anterior, ligadas a la actual situación económica y del mercado de la vivienda.

En primer lugar, en lo que respecta al parque público residencial de la Comunidad, el Plan marco prevé diversas medidas de fomento de la rehabilitación:

⁵⁴ Art. 87 del Plan concertado.

⁵⁵ Art. 88 del Plan concertado.

⁵⁶ Arts. 89 a 92 del Plan concertado.

⁵⁷ Arts. 92 bis y 92 ter del Plan concertado.

⁵⁸ A este respecto, en la exposición de motivos del borrador de Plan marco se indica que *“la masiva demanda de las ayudas contempladas en el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 para la rehabilitación de viviendas y edificios residenciales y el fomento del alquiler, que ha superado ampliamente su capacidad presupuestaria, ha puesto de relieve las necesidades de rehabilitación, mantenimiento, conservación y alquiler de este parque residencial.”*

- Aprobación por la consejería competente en materia de vivienda de un plan de mejora y mantenimiento del parque público residencial de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁵⁹.
- Apoyo a la autorreparación por las personas arrendatarias de las viviendas que habitan y de los elementos comunes de los edificios que componen el parque público residencial⁶⁰.
- Elaboración por la consejería competente en materia de vivienda de un programa de rehabilitación del parque público residencial que, entre otros extremos, podrá comprender: la eficiencia energética, orientada hacia la mejora de la envolvente térmica y de las instalaciones eléctricas de los edificios; la incorporación de equipos de generación, que permitan la utilización de las energías renovables, y la accesibilidad a las edificaciones⁶¹.

En segundo lugar, en el contexto de gran dificultad económica en el que se ven inmersas muchas familias andaluzas, el plan incluye un apartado específico sobre rehabilitación y cohesión social, que incorpora una regulación sobre la infravivienda y su transformación más extensa que la contenida en el Plan vigente.

Así, el Plan incluye un programa que tiene por objeto mejorar las condiciones de alojamiento en zonas urbanas caracterizadas por la concentración de infraviviendas, mediante la financiación de actuaciones de rehabilitación, promovidas por las personas residentes, que persigan su transformación en viviendas dignas y adecuadas⁶². Como es lógico, podrán ser personas beneficiarias de las ayudas de este programa las personas promotoras de las actuaciones sobre las infraviviendas que constituyan su residencia habitual y permanente⁶³.

Por último, el borrador de Plan marco contiene un capítulo titulado “rehabilitación residencial” que contiene diversas medidas que tienen como finalidad la promoción de la rehabilitación de edificios destinados a vivienda:

- Rehabilitación, accesibilidad y eficiencia energética de los edificios. El programa tiene por objeto el fomento de la rehabilitación de edificios residenciales de vivienda colectiva con deficiencias en sus condiciones básicas, mediante la financiación de actuaciones que resulten necesarias para subsanarlas y mejorar su accesibilidad y eficiencia energética⁶⁴.

⁵⁹ Art. 55 del borrador de Plan marco.

⁶⁰ Art. 56 del borrador de Plan marco.

⁶¹ Art. 57 del borrador de Plan marco.

⁶² Art. 61 del borrador de Plan marco.

⁶³ Art. 62 del borrador de Plan marco.

⁶⁴ Art. 70 del borrador de Plan marco.

- Pueden ser entidades beneficiarias las comunidades de propietarios, que además podrán solicitar y obtener, de manera complementaria a las correspondientes a este programa, las ayudas del programa de fomento de la rehabilitación edificatoria previstas en el Plan estatal, al que se ha hecho referencia anteriormente⁶⁵. También se prevén ayudas para la implantación del informe de evaluación de edificios⁶⁶.
- Rehabilitación autonómica. El programa tiene el mismo objeto que el anterior, pero podrá desarrollarse en municipios que hayan sido declarados de rehabilitación autonómica y los beneficiarios en este caso serán las personas que promuevan las actuaciones en las viviendas que constituyan su residencia habitual y permanente⁶⁷.
- Adecuación funcional básica de viviendas. Este programa tiene idéntico objeto al contemplado para el programa previsto con el mismo título en el programa concertado 2008-2012: mejorar la seguridad y adecuación funcional de las viviendas que constituyan residencia habitual y permanente de personas mayores o personas con discapacidad⁶⁸.

Estas son, pues, las medidas para el fomento de la rehabilitación residencial previstas en los planes de vivienda estatal y autonómica. En el marco de los mismos podrán elaborar sus políticas las entidades locales, sin perjuicio de establecer otras con fines adecuados las específicas necesidades de la población incluido en su ámbito de acción.

b) Fomento del alquiler

En el primer apartado se ha hecho referencia al escaso peso que en nuestro país tiene el alquiler como forma de acceso a una vivienda. En este sentido, según se expuso antes, las viviendas en alquiler representan sólo el 16,9 % del parque de vivienda de nuestro país, y si se atiende al dato de la población que reside en viviendas alquiladas, se observa que en España sólo el 17 % reside en una vivienda en régimen de alquiler. Por otra parte, según los datos del censo de población y viviendas 2011 que elabora el INE – nota de prensa de abril de 2013 –, en España existen 3.443.365 viviendas vacías, de las cuales, 637.221 se encuentran en Andalucía, donde el porcentaje de viviendas vacías respecto del total de viviendas representa el 14,6 %.⁶⁹

⁶⁵ Arts. 71 y 74 del borrador de Plan marco.

⁶⁶ Art. 75 del borrador de Plan marco.

⁶⁷ Arts. 76, 77 y 78 del borrador de Plan marco.

⁶⁸ Art. 81 del borrador de Plan marco.

⁶⁹ Información obtenida de la página web del Instituto Nacional de Estadística. Censo de población y vivienda 2011. <http://www.ine.es/>.

Los datos anteriores son reveladores de la necesidad de adoptar, en un contexto de extrema dificultad para obtener crédito necesario para la adquisición en propiedad de una vivienda, medidas encaminadas a fomentar su alquiler. Como veremos en las páginas siguientes, parece que tanto la Administración estatal como la de la Comunidad andaluza han iniciado esa tarea a través de diversos instrumentos que pretenden incentivar, por un lado, la puesta en alquiler por sus propietarios del importante número de viviendas vacías y, por otro, que potenciales arrendatarios opten por esta forma de acceso a la vivienda.

Así, de una parte, el gobierno puso en marcha un proceso dirigido a flexibilizar el mercado del alquiler para lograr su dinamización; proceso que fructificó en la Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas. El núcleo fundamental de la norma es la modificación de una parte importante del contenido de la Ley de Arrendamientos Urbanos. La propia exposición de motivos de la Ley 4/2013 identifica los aspectos fundamentales de la reforma:

- El régimen jurídico aplicable, reforzando la libertad de pactos y dando prioridad a la voluntad de las partes, en el marco de lo establecido en el título II de la Ley de Arrendamientos.
- La duración del arrendamiento, reduciéndose de cinco a tres años la prórroga obligatoria y de tres a uno la prórroga tácita, con objeto de dinamizar el mercado del alquiler y dotarlo de mayor flexibilidad. De esta forma, arrendadores y arrendatarios podrán adaptarse con mayor facilidad a eventuales cambios en sus circunstancias personales.
- La recuperación del inmueble por el arrendador para destinarlo a vivienda permanente en determinados supuestos, que requiere que hubiera transcurrido al menos el primer año de duración del contrato, sin necesidad de previsión expresa en el mismo, dotando de mayor flexibilidad al arrendamiento.
- La previsión de que el arrendatario pueda desistir del contrato en cualquier momento, una vez que hayan transcurrido al menos seis meses y lo comunique al arrendador con una antelación mínima de treinta días. Se reconoce la posibilidad de que las partes puedan pactar una indemnización para el caso de desistimiento.

Estas medidas de flexibilización dirigidas a la dinamización del mercado del alquiler comportan, no obstante, desde el punto de vista del potencial arrendatario, una cierta desprotección respecto del régimen existente antes de la reforma, lo que podría suponer un desincentivo a esta forma de acceso a la vivienda que habría de ser compensada por otros mecanismos. A este respecto, resulta llamativo que, en el marco de una política que se dirige a fomentar el alquiler, el gobierno planee eliminar la deducción estatal por alquiler actualmente vigente a través de una futura Ley de

reforma fiscal, cuyo Proyecto ha tenido ya entrada en las Cortes Generales⁷⁰, siendo así que además el PITVI apuntaba precisamente a la fiscalidad como uno de los instrumentos importantes para impulsar la reconversión del sector de la vivienda⁷¹.

De otra parte, los más recientes planes de vivienda, estatal y autonómico, hacen una apuesta decidida por el fomento del alquiler.

En lo que respecta al Plan estatal, éste incorpora dos programas que tienen aquella finalidad: el programa de ayuda al alquiler de vivienda y el programa de fomento del parque público de vivienda en alquiler.

El primero de ellos tiene por objeto *“facilitar el acceso y la permanencia en una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos”*⁷² (el propio programa defina el límite máximo de ingresos de la unidad de convivencia). Así, se prevé la concesión de ayudas de hasta el 40 % de la renta anual a satisfacer por el alquiler – con el límite de 2.400 euros anuales por vivienda – a quienes reúnan la condición de beneficiario, para lo que se exige la concurrencia de los siguientes requisitos⁷³:

- Ser titular del contrato de arrendamiento, en calidad de arrendatario, o estar en condiciones de serlo.
- Que la vivienda arrendada o a arrendar constituya la residencia habitual y permanente del arrendatario.
- Que los ingresos de las personas que vayan a residir sean inferiores al límite máximo fijado por el Plan⁷⁴.

⁷⁰ Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, y otras normas tributarias. (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, serie A, núm. 107-1, de 6 de agosto de 2014). En el preámbulo del proyecto se explica esta reforma normativa en los siguientes términos: *“se suprime la deducción por alquiler, homogeneizando el tratamiento fiscal de la vivienda habitual entre alquiler y propiedad, si bien, al igual que cuando se suprimió la deducción por inversión en vivienda, se articula un régimen transitorio para los alquileres de vivienda efectuados con anterioridad a 2015, de manera que la supresión sólo afectará a nuevos alquileres”*.

⁷¹ PITVI, pág. III.9.

⁷² Art. 10 del Plan estatal de vivienda.

⁷³ Art. 11 del Plan estatal de vivienda.

⁷⁴ Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán fijar un límite inferior de ingresos de la unidad de convivencia al fijado en el Plan, en función de las circunstancias demográficas o económicas que lo aconsejen.

- Que la renta mensual fijada en el contrato de arrendamiento sea igual o inferior a 600 euros⁷⁵.
- Que el arrendatario o u otras personas que residan en la vivienda no sean propietarias o usufructuarias de alguna vivienda en España, ni tengan parentesco en primer o segundo grado, por consanguinidad o afinidad, con el arrendador o sean partícipes o socios de la persona física que actúe como arrendador.

El segundo de los programas tiene por objeto “*el fomento de la creación de un parque público de vivienda protegida para alquiler sobre suelos o edificios de titularidad pública.*”⁷⁶ El programa prevé ayudas para los posibles beneficiarios – Administraciones Públicas y entidades dependientes; Fundaciones y Asociaciones declaradas de utilidad pública; Organizaciones no gubernamentales y demás entidades sin ánimos de lucro⁷⁷ – consistentes en una subvención a satisfacer al promotor de las viviendas de hasta el 250 euros/m² de superficie útil de vivienda. La cuantía máxima de la subvención no puede superar el 30 % del coste subvencionable de la actuación, con el límite de máximo de 22.500 euros por vivienda⁷⁸.

En cuanto a las condiciones de acceso a estas ayudas, las viviendas podrán proceder de promociones de nueva construcción – edificadas sobre suelo de titularidad pública – o de la rehabilitación de edificios públicos. No podrán exceder en su superficie útil de 90 m² y pueden ser de dos tipos que se definen en razón del nivel de ingresos máximos de la unidad de convivencia permitido para acceder al alquiler: vivienda de alquiler en rotación – nivel de ingresos más bajo - y vivienda de alquiler protegido – nivel más alto -. Para que puedan calificarse como viviendas de alquiler en rotación y de alquiler protegido, es preciso que la promociones se vayan a destinar, por un plazo de al menos 50 años, en un porcentaje mínimo del 50% del número total de viviendas, al arrendamiento a inquilinos de viviendas de alquiler en rotación, y que el resto de las viviendas se califiquen – también para un plazo de al menos 50 años – como de alquiler protegido⁷⁹.

En el ámbito de la comunidad andaluza, el vigente Plan concertado de vivienda prevé diversas medidas para el fomento del alquiler de vivienda. Así, el Plan dedica específicamente un capítulo a la vivienda en alquiler, que incluye cuatro programas:

⁷⁵ Las Comunidades Autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla podrán fijar una renta mensual inferior, en función de las circunstancias demográficas o económicas que lo aconsejen.

⁷⁶ Art. 14 del Plan estatal de vivienda.

⁷⁷ Art. 16 del Plan estatal de vivienda.

⁷⁸ Art. 17 del Plan estatal de vivienda.

⁷⁹ Arts. 14 y 15 del Plan estatal de vivienda.

fomento de la promoción de viviendas protegidas en régimen de alquiler de renta básica a 25 años⁸⁰; promoción de viviendas protegidas destinadas al alquiler a 10 años, con opción a compra, en régimen general o especial⁸¹; promoción de alojamientos protegidos de renta básica a 25 años⁸², y ayudas al alquiler (ayudas a las agencias de fomento del alquiler y a los inquilinos).

Debe señalarse que la financiación cualificada que se prevé en cada uno de estos programas como incentivo para el desarrollo de las acciones contempladas en ellos, es la prevista en los correspondientes programas del Plan estatal. Ocurre que el Plan estatal vigente, que cubre el período 2013 – 2016, incorpora ya, como se ha visto, medidas distintas, no equivalentes a las del todavía vigente Plan concertado autonómico 2008-2012, lo que dificulta la operatividad de los mecanismos de financiación previstos en éste⁸³.

El vigente plan concertado prevé, además, medidas dirigidas a colectivos sociales específicos. Concretamente, el Plan contempla un programa específico para facilitar la promoción de viviendas destinadas al alquiler con opción a compra para jóvenes⁸⁴, y otros dos destinados a favorecer, respectivamente, el acceso a una vivienda protegida en régimen de alquiler a veinticinco años a familias con especiales dificultades sociales o en situación de exclusión social⁸⁵; y el acceso a un alojamiento protegido en régimen de alquiler de renta básica a veinticinco años a ocupantes que se hallen en esas mismas situaciones⁸⁶.

Por su parte, el borrador de Plan marco de vivienda y rehabilitación dedica también un capítulo específicamente al fomento del alquiler, que regula medidas y programas de contenido diverso.

En primer lugar, el Plan incorpora un programa de fomento del parque público de viviendas en alquiler que, en esencia, viene a ser un reenvío al contenido del programa correspondiente del Plan estatal. Por tanto, a él nos remitimos⁸⁷.

⁸⁰ Arts. 38 a 40 del Plan concertado.

⁸¹ Arts. 41 a 43 del Plan concertado.

⁸² Arts. 44 a 46 del Plan concertado.

⁸³ Arts. 47 a 51 del Plan concertado.

⁸⁴ Arts. 56 a 58 del Plan concertado.

⁸⁵ Arts. 62 a 65 del Plan concertado.

⁸⁶ Arts. 66 a 68 del Plan concertado.

⁸⁷ Arts. 36 a 38 del borrador de Plan marco.

Junta a ésta, el Plan contempla las siguientes medidas referidas al parque residencial de viviendas en alquiler:

- Programa de intermediación. Este programa tiene como finalidad el mantenimiento y desarrollo de las medidas de fomento del alquiler, mediante la intermediación en el mercado del arrendamiento de viviendas y el aseguramiento de los riesgos. En concreto, las medidas que comprende este programa son: la gestión de una bolsa de viviendas deshabitadas para su cesión en arrendamiento; la concertación, a cargo de la Consejería con competencias en materia de vivienda, de pólizas de seguros de impago de renta y de defensa jurídica, así como multirriesgo de hogar, y la concesión de la asistencia técnica necesaria; el apoyo de una red de Agentes Colaboradores de la Junta de Andalucía en el desarrollo del Programa⁸⁸.
- Programa de ayuda a personas inquilinas. El objeto de este programa no es otro establecer ayudas destinadas al pago de la renta del alquiler, que faciliten el acceso a la vivienda o la permanencia en la misma a familias con ingresos limitados. Así, en función del nivel de ingresos de la unidad familiar, se contemplan ayudas de hasta el 40 % de la renta de alquiler⁸⁹.
- Programa de alquiler de viviendas deshabitadas. Este programa tiene por objeto la reducción del número de viviendas deshabitadas, mediante la puesta en el mercado del alquiler de edificios completos o un número mínimo de viviendas en la misma localización, cuyo alquiler se gestione de manera agrupada por Administraciones Públicas, organismos y demás entidades de derecho público, fundaciones y asociaciones de utilidad pública, u organizaciones no gubernamentales y demás entidades privadas sin ánimo de lucro⁹⁰.

Por último, también constituye una medida de fomento del alquiler la previsión contenida en el borrador de Plan marco de que las viviendas protegidas calificadas para su venta puedan ser cedidas en alquiler, bien por el promotor o persona jurídica que hubiese adquirido la vivienda, en caso de que ésta no haya podido venderse conforme al procedimiento que fuese de aplicación, bien por las personas propietarias destinatarias de las viviendas o personas promotoras para uso propio⁹¹.

En fin, éstas son las medidas de fomento del alquiler de vivienda previstas por el ordenamiento jurídico estatal y autonómico, que constituyen, junto con los instru-

⁸⁸ Art. 39 del borrador de Plan marco.

⁸⁹ Art. 40 del borrador de Plan marco.

⁹⁰ Art. 41 del borrador de Plan marco.

⁹¹ Art. 29 del borrador de Plan marco.

mentos de promoción de la rehabilitación, los pilares sobre los que han de asentarse las nuevas políticas de vivienda.

c) Otras medidas para la protección del derecho a la vivienda

Las dos líneas de actuación a que se acaba de hacer referencia no son las únicas que han de seguir los poderes públicos en esta materia. En este sentido, en la Comunidad Autónoma Andaluza, las medidas descritas en las páginas anteriores se enmarcan en un proceso ciertamente ambicioso – y no exento de controversia – de protección del derecho a la vivienda, que se inició con la Ley de 2010, ya aludida anteriormente, sobre el derecho a la vivienda en Andalucía. Este proceso experimentó nuevo desarrollo en 2013, con la aprobación por el Gobierno andaluz del Decreto-Ley 6/2013, de 9 de abril – convalidado por el Parlamento de la Comunidad en el mes de mayo de ese mismo año – y la posterior Ley 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda, que recoge el contenido de aquél (no confundir con la Ley estatal 4/2013, de junio, sobre la flexibilización del mercado del alquiler de viviendas, también referida).

La Ley andaluza 4/2013 incorpora a la Ley del Derecho a la Vivienda de 2010 nuevos mecanismos de protección de dicho Derecho, tales como la introducción de medidas para evitar la existencia de viviendas deshabitadas, entre las que se encuentran la regulación de un procedimiento para su declaración, la creación de un registro específico y actuaciones de fomento – a las que se liga el programa de alquiler de viviendas deshabitadas, antes referido –⁹². También ha introducido la Ley una regulación precisa de las potestades de inspección y sancionadora en materia de vivienda⁹³.

Pero la más controvertida de las medidas previstas por la Ley 4/2013 ha sido la dirigida a defender a propietarios afectados por procesos de ejecución conducentes a la pérdida de sus viviendas.

La medida ha consistido en establecer como causa de interés, a efectos expropiatorios del uso de la vivienda por un plazo máximo de 3 años: *“la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social incurridas en procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria”*, así como *“la cobertura de necesidad de vivienda de las personas en especiales circunstancias de emergencia social que, como consecuencia de la ejecución de un aval que las mismas hayan prestado en orden a garantizar un crédito hipotecario, hayan de res-*

⁹² Nuevo Título VI de la Ley del Derecho a la Vivienda, introducido por la Ley 4/2013.

⁹³ Nuevo Título VII de la Ley del Derecho a la Vivienda, introducido por la Ley 4/2013.

ponder con su propia vivienda habitual, por encontrarse incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por una entidad financiera” y “la cobertura de necesidad de vivienda de las personas dadas de alta en la Seguridad Social como autónomas o trabajadoras por cuenta propia que se encuentren en especiales circunstancias de emergencia social y cuya vivienda habitual constituya garantía de un préstamo bancario concedido para hacer frente al desempeño de su actividad profesional y se encuentren incursas en un procedimiento de ejecución o apremio instado por la entidad financiera concedente del crédito”⁹⁴.

En otros términos, la denominada medida “antidesahucio” habilita a la Administración para expropiar, por el referido plazo de 3 años, el uso de las viviendas que hayan pasado a manos de entidades financieras o sus filiales inmobiliarias, a consecuencia de un procedimiento de ejecución dirigido contra las propias viviendas o sus propietarios, siempre que en éstos concurra una situación de especial dificultad económica.

Como hemos apuntado, esta medida ha sido objeto de polémica y, en este sentido, el precepto que la introdujo – disposición adicional primera de la Ley 4/2013 – ha sido recurrido junto con otros preceptos de la misma Ley ante el Tribunal Constitucional; recurso que fue admitido a trámite en enero de 2014⁹⁵, lo que ha determinado, en razón de la invocación del artículo 161.2 de la Constitución, la suspensión de su vigencia⁹⁶.

Por lo demás, el borrador de Plan marco contempla una diversidad de medidas en línea con la política de defensa del derecho a la vivienda – se entiende, que no tienen por objeto la promoción de la rehabilitación o el alquiler de la vivienda –. Entre ellas cabe considerar el programa andaluz en defensa de la vivienda, en virtud del cual se crea una línea de asesoramiento y protección en materia de vivienda, dirigida a personas con especiales dificultades económicas⁹⁷; el fomento de las cooperativas de viviendas⁹⁸; el programa de viviendas protegidas en régimen de autoconstrucción⁹⁹ y el programa de permutas protegidas de vivienda¹⁰⁰.

⁹⁴ Disposición Adicional Primera de la Ley 4/2013.

⁹⁵ Mediante Providencia de 14 de enero de 2014.

⁹⁶ Suspendida la vigencia de los preceptos recurridos en enero de 2014, mediante Auto de 8 de abril de 2014, el Pleno del Tribunal Constitucional ha acordado mantener la suspensión.

⁹⁷ Arts. 12 a 16 del borrador de Plan marco.

⁹⁸ Arts. 43 a 45 del borrador de Plan marco.

⁹⁹ Arts. 46 a 50 del borrador de Plan marco.

¹⁰⁰ Arts. 51 a 54 del borrador de Plan marco.

4. La regularización de las actuaciones urbanísticas ilegales

La crisis del sector de la construcción ha coadyuvado a hacer más visible un fenómeno de gran relevancia: la proliferación de la edificación irregular.

Ciertamente, el ordenamiento urbanístico ofrece mecanismos para luchar contra este problema. Nos referimos a la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, a través de cuyo ejercicio las Administraciones competentes – singularmente los municipios y la Comunidad Autónoma, en sustitución de éstos – pueden imponer a los propietarios la reposición de la realidad alterada, en el caso de la actuación no se ajuste a la ordenación urbanística aplicable, sin perjuicio de la imposición de las correspondientes sanciones.

Pero la cuestión no es tan sencilla. Por una parte, el ejercicio de estas potestades está sujeta, salvo en relación con determinados supuestos en los que se considera que la transgresión es especialmente grave, a un plazo de tiempo determinado. Pues bien, como ya se apuntó, durante los años de la expansión urbanizadora y residencial desmedida, los poderes públicos han mostrado una enorme pasividad respecto del fenómeno de las actuaciones urbanísticas irregulares. Ello ha supuesto que en muchos casos no sea posible accionar la potestad de restablecimiento de la legalidad contra el acto ilegal por haber transcurrido el plazo previsto para ello, circunstancia que determina su consolidación en situación de disconformidad con el planeamiento urbanístico.

Por otra parte, en ocasiones, las actuaciones irregulares vienen amparadas en una licencia otorgada por el propio municipio que es contraria a la ordenación urbanística aplicable. En tales supuestos en los que el particular ha actuado bajo la cobertura de un título administrativo, la reposición de la realidad alterada a su estado originario comporta, para el Ayuntamiento otorgante, la obligación de satisfacer al propietario afectado una indemnización que, en algunos casos, supone un gran sacrificio para la hacienda municipal.

Así las cosas, los poderes públicos han comenzado a hacer uso de un instrumento al que se ha venido a denominar regularización, concepto que, a nuestro juicio, comprende toda operación tendente a dotar de un régimen jurídico cierto a las actuaciones que se encuentran en contradicción con el ordenamiento urbanístico. Este mecanismo, por lo demás, resulta plenamente acorde con las nuevas directrices en las que deben basarse las políticas urbanas, la cuales, de conformidad con aquéllas, deben orientarse hacia el tejido urbano y residencial ya existente.

Además de lo anterior, razones vinculadas a la actual coyuntura económica puede servir de acicate para el diseño de actuaciones de regularización.

En un momento en el que las arcas locales se encuentran vacías, los mecanismos ligados a la regularización ofrecen la posibilidad de obtener ingresos con los que paliar la drástica disminución de los que los municipios venían percibiendo a través de su participación en la gestión de los nuevos desarrollos urbanísticos y en concepto de tasas por licencias para la ejecución de nuevas actuaciones. En efecto, la gestión de la regularización facilita en muchos casos el embolso de cantidades con las que financiar actuaciones públicas de dotación o infraestructura – cuando no son ejecutadas directamente por los titulares de las propiedades sujetas a los procesos de regularización – y de recuperar las plusvalías del suelo no percibidas por la Administración en su momento. E igualmente, las licencias de legalización o títulos equivalentes que se otorguen a los propietarios una vez realizadas todas las operaciones regularizadoras pueden constituir una fuente de ingresos a través de las tasas que los municipios puedan exigir por su tramitación.

El fenómeno de la ejecución de actuaciones que se hallan en contravención con el ordenamiento urbanístico se produce tanto en el ámbito rural como en el urbano.

En lo que respecta a las actuaciones disconformes que se sitúan en el ámbito rural – en el suelo no urbanizable – la Comunidad Autónoma andaluza dispone de un marco normativo con arreglo al cuál afrontar su regularización. Éste viene constituido por el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el tratamiento de las situaciones de ilegalidad, el Decreto establece diferentes regímenes en función de que las edificaciones tengan la consideración de aisladas o que sean constitutivas de asentamientos en suelo no urbanizable.

En cuanto a las edificaciones aisladas ejecutadas contra la ordenación urbanística, lógicamente lo que procede es ejercitar contra las mismas las potestades de restablecimiento de la legalidad, tal y como se ha señalado antes. No obstante, si ya no es posible ejercitar tales poderes por haber transcurrido los plazos legalmente previstos para ellos, esas edificaciones podrán ser declaradas, previa tramitación del oportuno procedimiento, en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación. Ello comporta que las edificaciones seguirán siendo ilegales, pero se permitirá su conservación mientras no se ejecute la ordenación aplicable, pudiendo autorizarse respecto de las mismas únicamente las obras exigidas para el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble¹⁰¹.

¹⁰¹ Arts. 3 y 8 a 12 del Decreto 2/2012.

En el caso de los asentamientos configurados en suelo no urbanizable al margen de la legalidad urbanística, se prevé la posibilidad de su regularización mediante su incorporación a la ordenación municipal a través de dos figuras diferentes.

En primer lugar, los asentamientos que por sus características sean compatibles con el modelo territorial y urbanístico del municipio se integrarán en la ordenación mediante la clasificación, por el Plan General de Ordenación Urbanística, de los terrenos en los que se ubiquen, como suelo urbano o urbanizable. El planeamiento, igualmente, habrá de definir las obras de urbanización, de dotación y de conexión que sean precisas, cuya recepción por el Ayuntamiento posibilitará la legalización de las edificaciones existentes que sean compatibles con los parámetros de la nueva ordenación¹⁰².

En segundo lugar, los asentamientos irregularmente constituidos en suelo no urbanizable también pueden ser incorporados a la ordenación municipal, mediante su delimitación por el Plan General como ámbitos de Hábitat Rural Diseminado, dentro de aquella misma clase de suelo – no urbanizable – siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos:

- Constituir asentamientos sin estructura urbana definida, y desvinculados de los núcleos de población existentes, siempre que constituyan áreas territoriales homogéneas.
- Estar formados mayoritariamente en su origen por edificaciones y viviendas unifamiliares vinculadas a la actividad agropecuaria y del medio rural.
- Existir una relación funcional entre las edificaciones que puedan precisar ciertas dotaciones y servicios comunes no generadores de asentamientos urbanísticos.

También en este supuesto el planeamiento habrá de definir las dotaciones y servicios que necesiten estos ámbitos¹⁰³.

Esta es, de manera sintética, el remedio que ofrece el ordenamiento andaluz al problema de la consolidación de actuaciones urbanísticas contrarias al ordenamiento urbanístico. A nuestro parecer, resulta censurable, además de que sólo aborde el fenómeno en el ámbito rural, que no incorpore unas pautas sustantivas, materiales, con arreglo a los cuáles decidir qué casos pueden ser regularizados y cuáles no, lo que a su vez dificulta la configuración de soluciones estables, seguras y acordes con los principios de igualdad, proporcionalidad y desarrollo urbano sostenible.

¹⁰² Arts. 13 a 20 del Decreto 2/2012.

¹⁰³ Arts. 21 a 24 del Decreto 2/2012.

Hasta aquí el tratamiento de las actuaciones irregulares existentes en el ámbito rural. En lo que respecta a los actos urbanísticos ejecutados ilegalmente en zonas urbanas, la legislación urbanística andaluza no prevé un régimen específico, lo que no significa que tal situación no se produzca. En este sentido, es dato bien conocido que el municipio de Marbella constituye un ejemplo paradigmático de ciudad en la que existe un volumen importante de edificación ejecutada el margen de la legalidad.

A este respecto, el hecho de que no exista un régimen específico de aquellas actuaciones no ha impedido que algunos municipios andaluces hayan abordado el problema a través de sus planes, haciendo uso para ello de los mecanismos que ya proveen las normas urbanísticas autonómicas. Es el caso del Plan General de Ordenación Urbanística de Marbella (2010), que ha integrado en la nueva ordenación buena parte de las edificaciones irregulares existentes en el núcleo urbano. El Plan ha previsto, como requisito para obtener la legalización de las edificaciones, que sus propietarios satisfagan al municipio una compensación económica que se destinará a la obtención del suelo necesario y la ejecución de dotaciones y equipamientos públicos.

Así, pues, el ordenamiento urbanístico andaluz suministra herramientas para abordar el fenómeno de la edificación irregular existente en nuestro territorio. Es deseable, por la trascendencia de los problemas de inseguridad jurídica que éste genera, que los municipios hagan usos de las mismas con ocasión del ejercicio de las potestades de disciplina y de planeamiento urbanístico. Debe tenerse en cuenta, además, que el desarrollo de las operaciones regularizadoras suele conllevar la necesidad de ejecutar actuaciones de reurbanización o dotación sobre el tejido urbano existente; intervenciones que son plenamente adecuadas a las líneas directrices de las políticas urbanas que hoy se propugnan.

III. RECAPITULACIÓN

En el presente trabajo ha quedado puesto de manifiesto que el modelo productivo que ha seguido tradicionalmente el ramo de la construcción, basado en el crecimiento urbano desmesurado y apoyado de un modo excesivo en el incremento del parque residencial, se encuentra agotado. Así las cosas, es necesaria una reconversión del sector que resuelva los problemas estructurales de que adolece y evite que el futuro se produzcan los impactos que en el plano económico, social y ambiental ha generado el urbanismo de expansión.

Dicha reconversión ha de realizarse sobre la base de unas pautas que derivan del principio de desarrollo urbano sostenible, configurado a partir de una diversidad de documentos de origen internacional y comunitario, y que ya ha encontrado acogida en nuestra legislación sobre suelo. Todos estos documentos han terminado por per-

filar un modelo de ciudad sostenible, el de ciudad compacta, que se caracteriza por su alta densidad, el policentrismo, y por priorizar la rehabilitación y renovación de la ciudad existente frente a nuevos crecimientos.

En ese concepto de ciudad se enmarca la estrategia del Ministerio de Fomento para la recuperación y dinamización del sector de la construcción y la vivienda, que, tal y como se ha expresado, propone como aspectos clave de las nuevas políticas urbanas la regeneración y renovación del tejido urbano, la rehabilitación edificatoria y el fomento del alquiler de viviendas. Estas directrices encuentran materialización en las recientes Leyes estatales de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y de medidas de flexibilización y fomento del mercado de alquiler de viviendas. Asimismo, el nuevo plan estatal de vivienda incorpora programas de fomento totalmente en línea con las referidas directrices. En el ámbito de la Comunidad Autónoma andaluza, el nuevo plan de vivienda – aún en proceso de aprobación – también es acorde con aquellas orientaciones. Además, en esta Comunidad se ha apostado fuertemente por la protección del Derecho a la Vivienda, a través de la Ley reguladora de tal Derecho y de la de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Por último, las nuevas políticas sobre suelo han de abordar el fenómeno de la consolidación de edificaciones y parcelaciones contrarias al ordenamiento urbanístico, mediante la previsión y ejecución de medidas dirigidas a clarificar el régimen aplicable a las mismas. A tal objeto responde el Decreto aprobado por la Junta de Andalucía sobre el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable, una disposición que afronta el problema pero exclusivamente en el ámbito rural.

IV. REFERENCIAS

- FOTOCASA - IESE (UNIVERSIDAD DE NAVARA). Informe de la vivienda en alquiler en España. Tercer trimestre de 2014. <http://prensa.fotocasa.es>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. Cuentas económicas. Contabilidad nacional de España. PIB a precios de mercado. Serie 2000-2012. <http://www.ine.es/>
- MINISTERIO DE FOMENTO. Información estadística sobre construcción (licitación oficial en construcción, construcción de edificios y obras en edificación) y vivienda y actuaciones urbanas (vivienda protegida, vivienda libre, transacciones inmobiliarias y precio de la vivienda) <http://www.fomento.gob.es/>.

Despliegue de los efectos de la Ley 5/2010 de 11 de junio de autonomía local de Andalucía a través de la Ley 9/2014 de 31 de Diciembre del Consejo Andaluz de Concertación Local

Francisco Manuel Silva Ardanuy

Doctor en Derechos
Dpto. Derecho Público
Universidad Pablo de Olavide

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.-II. CONTENIDO Y ALCANCE.- PROCESO DE DEBATE PARLAMENTARIO.-DEBATE FINAL DEL PROYECTO DE LEY 9-14/PL-0000005 DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL EN LA SESIÓN PLENARIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA DE 22 DE DICIEMBRE DE 2014.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

RESUMEN: El 22 de Diciembre de 2014 el Parlamento de Andalucía aprobaba la Ley 9/2014 del Consejo Andaluz de Concertación Local . Se daba cumplimiento a los contenidos expresados en el artículo 57 de la Ley 5/2010 de 11 de junio de autonomía local de Andalucía sobre la base de lo expresado en la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, que creaba el Consejo Andaluz de Concertación Local en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La ley aprobada se anuda con el derecho comunitario a través de la Carta Europea de la Autonomía Local, tal como indica en su artículo 4.6 En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en su artículo 55 y 58 el marco de relaciones entre Administración Autonómica y Gobiernos locales. Se culmina así el proceso de elaboración de una norma que viene a perfeccionar e institucionalizar las modalidades de participación y decisión de las entidades locales en las cuestiones de índole legislativa que versen sobre temas que les incumban directamente.

PALABRAS CLAVE: Autonomía Local, concertación, Consejo Andaluz de Gobiernos locales, competencias, Estatuto de autonomía, régimen local.

ABSTRACT: On December 22, 2014 the Andalusian Parliament approved the law 9/2014 of the Andalusian Council of Local consultation. It was fulfillment of the contents expressed in article 57 of the law 5/2010 of 11 June of local autonomy of Andalusia on the basis of the law 20/2007, of December 17, that created the Andalusian Council of Local consult in accordance with the provision contained in article 95 of the Statute of autonomy for Andalusia. The law passed is knotted with the Community law through the European Charter of Local self-government, indicated in its article 4.6 in this sense, law 7/1985, of 2 April, regulating the Bases of the regime Local, establishes in its article 55 and 58 establishes the framework of relations between the regional administration and local governments. Thus completes the process of elaboration of a standard that comes to improve and institutionalize the modalities of participation and decision of local authorities on the legislative issues related to topics that incumbent on them directly.

KEY WORDS: Local autonomy, consultation, Andalusian Council of local governments, competencies, Statute of autonomy, local government.

I.- INTRODUCCIÓN

Tras el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 8 de julio de 2014, el 22 de octubre de 2014 se daba inicio a la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local¹ que sería definitivamente aprobado el 22 de Diciembre del mismo año.

¹ Como fases precedentes, el Anteproyecto de la citada ley fue sometido a debate en las sesiones de la Comisión General de Viceconsejeros de los días 28 de julio y 2 de octubre de 2013. El 9 de octubre de 2013, remitiendo el texto del Anteproyecto para su aprobación al Consejo de Gobierno el 9 de octubre de 2013. En su sesión del 15 de octubre de 2013, el Consejo de Gobierno autoriza la tramitación del Anteproyecto.

Una vez tramitada, en aprobación como Proyecto de Ley, la Comisión General de Viceconsejeros acuerda en su sesión del 14 de mayo de 2014 someter el mismo al Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía que emitió su dictamen el 24 de junio de 2014. Tras la recepción e incorporación de las consideraciones contenidas en el dictamen del Consejo Consultivo, la Comisión general de Viceconsejeros en su sesión del 2 de julio de 2014 elevó el texto resultante al consejo de Gobierno que en su sesión de 9 de julio de 2014 aprueba el texto como proyecto de Ley.

El 15 de julio de 2014 tiene entrada en el registro del parlamento el proyecto de Ley recibiendo calificación favorable y admisión a trámite por parte de la mesa del parlamento de Andalucía el 3 de septiembre de 2014, siendo publicado en BOPA el 8 de septiembre de 2014. Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad, el 25 de septiembre y no habiéndose registrado enmiendas a la totalidad se procede a su debate en términos de totalidad en la sesión plenaria de 22 de octubre. Tras la comparecencia de los agentes sociales el 18 de Noviembre de 2014 se procede a la calificación de las enmiendas al articulado formulada por los grupos parlamentarios en la me-

El Estatuto de Autonomía para Andalucía presta especial atención a las exigencias propias de esta distribución territorial del poder, disponiendo en su artículo 89.2 que la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones Locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local².

La Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local se plantea para su aprobación al amparo de las competencias exclusivas de esta Comunidad Autónoma sobre el régimen local, respetando el artículo 149.1.18ª de la Constitución y el principio de autonomía local, así como sobre la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía, en virtud de los artículos 60.1 y 47.1.1ª, respectivamente, del Estatuto de Autonomía para Andalucía³.

El Consejo Andaluz de Concertación Local ya había tenido una regulación precedente, en la Ley 20/2007, de 17 de Diciembre que reguló la naturaleza de un órgano mixto, de carácter paritario, que eleva a principio fundamental de su funcionamiento el diálogo y la colaboración institucional, y que debe ser consultado en el trámite parlamentario de disposiciones legislativas y planes que afecten a las corporaciones locales.

sa de la comisión de Administración Local y Relaciones Institucionales de 3 de diciembre de 2014. El dictamen de la ponencia fue emitido el 4 de diciembre de 2014 siendo sometido a consideración de los grupos en la comisión parlamentaria del 10 de diciembre de 2014. Tras la finalización del plazo para la comunicación de los votos particulares y mantenimiento de enmiendas el 13 de diciembre de diciembre de 2014 y su inclusión en el orden del día del pleno del parlamento el 17 de diciembre, la Ley del Consejo Andaluz de Concertación local queda definitivamente aprobada el 22 de diciembre de 2014 y publicada como Ley 9/2014 de 30 de Diciembre en el BOJA número 255 de 31 de diciembre.

² BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “Descentralización y desconcentración en Andalucía” en DA, 214, 1988, pag.93 y ss. CRUZ VILLALÓN, P.: “La reforma del Estado de las autonomías” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, num. 2, 2006, págs. 90-91. GÓMEZ MONTORO, A. : “La garantía constitucional de autonomía local” en *Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, num. 1, 1999, pág. 17 y ss. LÓPEZ GUERRA, L.: “La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía” en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, *Institut d’Estudis Autonòmics i Federals*, 2004, pag.11. LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J.: “Autonomía y descentralización local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Madrid, 2003.

³ GALÁN GALÁN, A.: “Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales” en *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2009. VELASCO CABALLERO, F.: “Autonomía local en los nuevos Estatutos de autonomía”. Ponencia en las jornadas *Reforma del Gobierno Local en Andalucía*, CEMCI-Fundación Democracia y Gobierno Local. Granada, 18 y 19 de enero de 2010.

La Ley 20/2007, de 17 de diciembre, creaba el Consejo Andaluz de Concertación Local en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que establece que “una ley de la Comunidad Autónoma regulará la creación, composición y funciones de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, que 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”.

Dicha ley se anuda con el derecho comunitario a través de la Carta Europea de la Autonomía Local, que indica en su artículo 4.6 que las Entidades Locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afecten directamente. Las relaciones interadministrativas adquieren, por tanto, un especial significado, coexistiendo en la actualidad tres ámbitos de decisión, el estatal, el autonómico y el local, sin perjuicio de las competencias de las instituciones comunitarias⁴.

En este sentido, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, establece en su artículo 55 los principios que deben regir las relaciones recíprocas entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas de un lado, y las Entidades Locales de otro, para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas⁵. En su artículo 58, esta Ley faculta a las Comunidades Autónomas para crear, mediante ley, órganos de colaboración con las Entidades Locales. Estos órganos serán únicamente deliberantes o consultivos, y podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial.

En el uso de la competencia que sobre régimen local el artículo 13.3 del anterior Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuía a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la participación de los entes locales andaluces en los asuntos de competencia autonómica que afectaren a sus respectivos intereses y, por lo tanto, al ámbito de au-

⁴ CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo. La carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003. GARCÍA FERNÁNDEZ, J. : “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos de la autonomía local”, en *Parlamento y Constitución*, num. 6, 2002, pág. 205 y ss. ORTEGA ÁLVAREZ, L. : “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento español” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, num. 259, 1993, pág. 475 y ss. RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. : “La Carta Europea de la Autonomía Local. Su trascendencia y significación en el ordenamiento jurídico español” en *Actualidad administrativa*, num. 42, Noviembre de 1997, pág. 911 y ss.

⁵ ESTEVE PARDO, J. . “Garantía constitucional y la función constitucional en las bases de régimen local” en *Revista de Estudios Derecho Constitucional*, num. 31, 1991, pág.125 y ss.

onomía que la Constitución les reconoce, se canalizó mediante la creación del Consejo Andaluz de Provincias y el Consejo Andaluz de Municipios. Estos órganos colegiados tienen importantes funciones encomendadas, en cuanto son cauce de participación efectiva de las Provincias y Municipios andaluces en asuntos de su interés, cuya decisión corresponda a la Administración autonómica⁶.

II.- CONTENIDO Y ALCANCE

La voluntad de cumplimiento con los principios de descentralización y desconcentración que establece el texto constitucional y el propio Estatuto de Autonomía, llevó en el año 2010 a la aprobación de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, que en su artículo 57 creaba el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales como “*órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales*”⁷.

Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, creó en su artículo 57 el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales como “*órgano de representación de los municipios y las provincias ante las instituciones de la Junta de Andalucía con la finalidad de garantizar el respeto a las competencias locales*”⁸.

⁶ ARAGÓN REYES, M.: “El tratamiento constitucional de la autonomía local” en *Organización territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, págs. 463 y ss. BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “Un Estado de autonomía y una Constitución del Siglo XX” en *Revista de Administración Pública*, num. 173, Madrid, Mayo-Agosto, 2007, pág. 293-315. FONT i LLOVET, T.: “El Gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías” en *Anuario del Gobierno Local 2004*, 2005, pág.13-40. Véase del mismo autor “El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía” en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

⁷ VILLALTA REIXACH, M.: “nuevas formas de participación de los entes locales; el Consejo de Gobiernos Locales” en *Revista d’Estudis Autònomic i Federals*, num. 2, 2006, págs. 225-264.”El Consejo de Gobiernos locales. La nueva participación de los entes locales en las CC.AA.”, Madrid, IUSTEL, 2007.

⁸ AJA, Eliseo: “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, Madrid, 1992, págs. 41 y ss. FANLO LORAS, A. . *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.GARCÍA ROCA, J. : “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 2000, pág. 23 y ss. GÓMEZ MONTORO, A. : “La garantía constitucional de autonomía local” en *Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, num. 1, 1999, pág. 17 y ss.

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales es una reivindicación del municipalismo cuya composición, en concordancia con la función representativa que desempeña, es exclusivamente local. Es por dicho motivo que la referida Ley 5/2010, de 11 de junio, le atribuye algunas de las funciones que venía desempeñando el Consejo Andaluz de Concertación Local, partiendo de la consideración de que el parecer del nivel de gobierno local, ante las perspectivas de actuación autonómica, debe conformarse de modo autónomo, sin interferencias de otros niveles de gobierno⁹.

Podemos definir por tanto el Consejo Andaluz de Concertación Local como órgano supremo de colaboración y concertación de la Junta de Andalucía y los Gobiernos Locales, es un órgano colegiado permanente, de carácter deliberante y consultivo de la Junta de Andalucía, que dispone de autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines.

De este modo, y expresándolo en términos de Derecho positivo, las funciones del Consejo Andaluz de Concertación Local serán las siguientes:

1.- Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

2.- Informar los anteproyectos de ley, los proyectos de disposiciones generales y las propuestas de planes, cuando el órgano proponente rechace observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que expresamente se hayan realizado por resultar afectadas las competencias locales propias.

3.- En el marco de lo previsto en el artículo 93.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y en la sección 4^a del Capítulo II del Título I de la Ley 5/2010, de 11 de junio, formular propuestas al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, sobre la transferencia y delegación de competencias a las entidades locales.

4.- Resolver los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto del proceso de transferencia de competencias propias de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los municipios, conforme a lo establecido en el artículo

⁹ GARCÍA FERNÁNDEZ, J. : “La autonomía del Derecho Político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española” en *Organización territorial del estado (Administración Local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985. ZAFRA VÍCTOR, M. : “Autonomía local. Un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías” en *Relaciones Institucionales entre CC.AA. y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.

17.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, así como respecto de las delegaciones, transferencias o cualquier tipo de traslación competencial que pueda producirse entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, incluyendo la reversión de las mismas.

5.- Formular propuestas al órgano competente, relativas a objetivos, prioridades y financiación de las entidades locales, en orden a la realización de obras y a la gestión de servicios que conciernen o les encomiende la Junta de Andalucía, de entre los que sean de la competencia específica de la Comunidad Autónoma.

6.- Emitir su parecer en los procedimientos de creación y supresión de municipios o de alteración de sus términos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97.5 y en el artículo 98.4 de la Ley 5/2010, de 11 de junio.

7.- Emitir informe en los procedimientos de cambio de nombre y de capitalidad de los municipios, de acuerdo con lo establecido en el artículo 108.1 de la Ley 5/2010, de 11 de junio de autonomía Local de Andalucía

8.- Efectuar a la Consejería competente sobre régimen local, propuestas de colaboración con las provincias andaluzas en relación con las funciones de asistencia a los municipios que tienen atribuidas por la Ley 5/2010, de 11 de junio.

9.- Efectuar al órgano competente de la Junta de Andalucía propuestas de cooperación con los municipios y con las demás entidades locales de Andalucía para la consecución de los fines previstos en el artículo 60 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, a través de las entidades e instrumentos para la cooperación territorial establecidos en el artículo 62 de la citada Ley.

10.- 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.

Junto con el conjunto de funciones que demarcan las acciones posibles del Consejo Andaluz de Concertación Local se aparea un régimen de organización y funcionamiento que en virtud de lo establecido por el artículo 4.2 de la presente Ley determina que los acuerdos se adoptarán por consenso entre las representaciones de la Junta de Andalucía y de los Gobiernos Locales, excepto en el caso previsto en el artículo 3.1.d de esta Ley, en el que de no lograrse un consenso, el acuerdo se adoptará por mayoría de sus miembros y, de producirse empate decidirá la Presidencia con su voto de calidad.

Se entenderá que se ha producido el consenso en caso de que emitan voto afirmativo la mayoría de los miembros presentes en cada una de las sesiones. En el supuesto de no alcanzarse un acuerdo por consenso, se harán constar las posturas discrepantes de cada una de las partes, tanto en el acta como, en su caso, en los informes, propuestas o acuerdos adoptados por el Consejo.

En los supuestos de informes a nuevos textos normativos, el Consejo de Concertación sólo intervendrá en caso de discrepancias entre el dictamen del Consejo Andaluz de Gobierno Locales y la Consejería que los promueva. Así, este órgano mixto Junta-Entidades locales intentará el acercamiento de posturas y evitará recurrir a los tribunales cada vez que surjan desacuerdos entre las dos administraciones.

En lo tocante a la composición del Consejo Andaluz de Concertación Local, la estructura será la siguiente:

1.- En representación de la Junta de Andalucía:

- La persona titular de la Consejería competente sobre régimen local.
- La persona titular de la Viceconsejería competente sobre régimen local.
- Siete (7) personas vocales designadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía entre personas titulares de órganos directivos con rango de Viceconsejería.
- La persona titular del órgano directivo competente sobre régimen local, con rango de Dirección General, o del órgano que tenga atribuida dicha competencia.

2.- En representación de los Gobiernos Locales:

- La persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación en Andalucía.
- Ocho personas vocales, cuya designación se realizará por el órgano competente de la citada asociación de municipios y provincias.
- La persona titular de la Secretaría General de la citada asociación de municipios y provincias.

3.- Asistirá a las reuniones del Pleno, con voz pero sin voto, una persona en representación de la asociación de las entidades de gestión descentralizada con mayor implantación en Andalucía, cuya designación se realizará por la citada asociación.

4.- Ejercerá la Secretaría, con voz pero sin voto, una persona funcionaria, adscrita a la Dirección General competente sobre régimen local, o al órgano que tenga

atribuida dicha competencia, que desempeñe, al menos, un puesto de jefatura de servicio, designada por su titular.

5.-Cuando la naturaleza de los asuntos a tratar así lo requiera, las personas titulares de las vocalías podrán asistir, al Pleno o a la Comisión Permanente, acompañadas de otras que no posean esa condición, debidamente autorizadas por la Presidencia, y podrán ser convocadas a las reuniones del Consejo otras personas representantes de la Junta de Andalucía, o de los Gobiernos Locales, a propuesta y por designación de la parte respectiva.

Junto con la estructura del Plenario existirá una Comisión Permanente para elevar aquellas propuestas de informe o pronunciamiento previstos en las funciones que corresponden al Consejo de Concertación Local.

El Consejo Andaluz de Concertación Local establecerá un régimen de sesiones que garantice al menos una reunión anual en sesión ordinaria con un orden del día previamente establecido que estará a disposición de los miembros del Consejo Andaluz de Concertación Local con una antelación mínima de cinco días. La actividad del Consejo andaluz de Concertación Local se ha materializado en la siguientes reuniones de Pleno y Comisión permanente:

	Reuniones del Pleno	Reuniones Comisión Permanente
2008	1	7
2009	2	27
2010	1	29
2011	0	49
2012	0	29
2013	1	37
2014	3	37
TOTAL	8	215

Bajo las anteriores premisas, la Ley 5/2010, de 11 de junio, define el Consejo Andaluz de Concertación Local, en su artículo 85, como el órgano supremo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y los Gobiernos Locales, en consonancia con

el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que lo instrumenta como ámbito permanente de diálogo y colaboración institucional, sustentando en dicha función colaborativa su fuerza diferencial, dentro del esquema orgánico que inaugura; de forma que la composición exclusivamente local del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales hace efectivo el derecho de representación y participación de las entidades locales en las decisiones autonómicas, mientras que la composición mixta del Consejo de Concertación Local responde a su objetivo de instrumentar el diálogo permanente, la concertación y la colaboración entre ambos niveles de gobierno autonómico y local. La importancia del Consejo Andaluz de Concertación Local, como órgano en que se articulan las relaciones institucionales de las entidades locales con la Junta de Andalucía con el objetivo de alcanzar elevados niveles de consenso y colaboración que redunden a favor del conjunto de la ciudadanía está implícita en la esencia del Estado descentralizado, al ser las técnicas de cooperación y colaboración consustanciales a la estructura del Estado de las Autonomías¹⁰.

El significado mismo de la autonomía de cada uno de los entes jurídico-políticos que constituyen ambos niveles de gobierno, así como el deber de las Administraciones Públicas de actuar de acuerdo con los principios de eficacia y de cooperación activa, requiere facilitar la interlocución de ambos niveles de gobierno ante los importantes objetivos que les marca el Estatuto de Autonomía. El Consejo Andaluz de Concertación Local responde, por tanto, a la necesidad de buscar instrumentos de cooperación eficaces para el logro de las finalidades perseguidas¹¹.

De este modo se adecuan las funciones del Consejo Andaluz de Concertación Local a su naturaleza de órgano de diálogo y colaboración institucional, teniendo en cuenta las que la Ley de Autonomía Local de Andalucía atribuye al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Asimismo se destaca el régimen de adopción de sus acuerdos por consenso entre las representaciones de la Junta de Andalucía y de los Go-

¹⁰ MEDINA ALCOZ, L. : *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y locales*, Madrid, INAP, 2009. MEDINA GUERRERO, M. : “Hacia una participación eficaz de los entes locales en la toma de decisiones de la Comunidad Autónoma, ¿Del Consejo andaluz de Concertación Local al Consejo de Gobiernos Locales?” *Revista CEMCI*. Num. 8, Julio- septiembre 2010, pag. 1-12.” Crónica parlamentaria. El debate final de la Ley de Autonomía Local en Andalucía” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, num. 76, 2010, págs. 333-345. ORTÍZ MONTORO, R.J. : “Comentarios al proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2009” en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, num. 5, quincena 15-29 de marzo, 2009, pág. 713.

¹¹ TOSCANO GIL, F.; VILLALTA REIXACH, M. : “El consejo Andaluz de Concertación Local; una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía” en *Revista Andaluza de Administración Pública*. Num. 70, 2008, pág.97-130.

biernos Locales, eliminando el carácter dirimente del voto de la Presidencia, y el reforzamiento de la Comisión Permanente del Consejo, incrementando el número de sus miembros y elevando el rango de su Presidencia. No obstante lo anterior, se establece un régimen específico para la adopción de acuerdos en el supuesto previsto en el artículo 17.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio. Todo lo expuesto requiere la aprobación de una nueva ley del Consejo Andaluz de Concertación Local, para adecuar sus funciones, organización y funcionamiento al marco normativo actual y a la propia naturaleza del órgano, así como a las necesidades que se han puesto de manifiesto durante la vigencia de la Ley que lo crea¹².

La presente Ley deroga la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, del Consejo Andaluz de Concertación Local. Asimismo deroga el apartado 2 del artículo 2 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, aprobado mediante Decreto 263/2011, de 2 de agosto, de manera que incorpora a las funciones del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales el informar las disposiciones que desarrollen planes o disposiciones de carácter general aprobadas por el Consejo de Gobierno, para posibilitar el conocimiento del punto de vista local en la elaboración de esas disposiciones y en sintonía con las funciones al respecto atribuidas al Consejo Andaluz de Concertación Local.

III.- PROCESO DE DEBATE PARLAMENTARIO.

A partir del pleno del parlamento de Andalucía del 22 de octubre se dieron dos iniciativas parlamentarias en torno al Anteproyecto de ley del Consejo Andaluz de Concertación Local; por un lado, la emisión de una pregunta con ruego de respuesta oral en comisión por parte del G.P. PP-A relativa a la línea de organización del futuro Consejo de Concertación Local que fue atendida en la comisión de Administración Local del 30 de octubre de 2013. Por otro lado el G.P. PP-A presentó una Proposición No de Ley en la comisión de Administración Local del 5 de febrero de 2014 relativa a la reforma del Consejo Andaluz de Concertación Local que fue rechazada por ocho votos contrarios, siete votos a favor y ninguna abstención¹³.

¹² PAREJO ALFONSO, J.: *Garantía constitucional y autonomías locales*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1981. REQUEJO PAGÉS, J.L.: “Garantía de la autonomía local y Estatutos de Autonomía” en *Anuario del Gobierno Local*, 2006, pag. 55. RUIZ ROBLEDO, A.: *El ordenamiento jurídico andaluz*, Civitas, Madrid, 1991, pág. 174.

¹³ DSPA num.226 de 5 de febrero de 2014. págs. 70-78.

El 18 de Noviembre de 2014 se dio audiencia a los representantes de diferentes organizaciones sociales, agentes económicos y juristas a fin de conocer su posición sobre el proyecto de ley¹⁴.

El compareciente D. Manuel José Terol Becerra expone a los miembros de la comisión de Administración Local y Relaciones Institucionales que los asuntos de la Administración Local no deberían dejarse en manos de expertos, por a su juicio “no hay expertos” en este ámbito. La Constitución Española dice que las entidades locales gozarán de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, pero no dice más. Considera que debe romperse una lanza a favor de la autonomía local. Indica que el poder legislativo debe definir cuál y qué es la autonomía local. A su juicio, el artículo 95 establece con claridad la creación de un órgano para la concertación de los Gobiernos locales, en un momento en que las entidades locales son ya el órgano básico de coordinación entre la Administración Autónoma y la Administración Local.

Por su parte, D. José Francisco Salado Escaño, Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Rincón de la Victoria (Málaga) plantea la importancia de llegar a acuerdos en materia de Administración Local con principios de descentralización a fin de mejorar la vida de los ciudadanos. Considera que los dos órganos que creo la Ley de Autonomía Local (Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y el Consejo Andaluz de Concertación Locales) deberían tener una misma legislación no tan dispersa y sí más eficaz, pues los dos órganos dirimen sobre casi los mismos asuntos, con la diferencia que uno de los órganos está conformado íntegramente por entidades locales, mientras que el Consejo Andaluz de Concertación Local se conforma con representantes de la Junta de Andalucía y de la Administración Local.

Considera que tanto la Administración General del Estado como la Administración autonómica tienden al centralismo y a perder las mínimas competencias quedando la Administración Local como una administración permanentemente tutelada.

Plantea sus reservas con respecto al artículo 1 del entonces proyecto de ley así como el hecho que la sede del Consejo Andaluz de Concertación Local esté en Sevilla planteando la necesidad que la sede sea rotatoria. Con respecto al artículo 2º plantea una mejor definición de los conceptos de coordinación y colaboración..

¹⁴ Los comparecientes en la sesión de la Comisión de Administración Local fueron D. Manuel José Terol Becerra, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla); D. José Francisco Salado Escaño, Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Rincón de la Victoria; D. José Loaiza García, Presidente de la Excm. Diputación de Cádiz; D. Juan Moreno Rodríguez, Presidente de UCA-UCE; D. José De Casa Martín, Coordinador General de CEPES-A. DSPA num. 335 de 18 de Noviembre de 2014. págs. 3-42.

En lo que respecta al artículo 3.1 apartado d) plantea la necesidad de que los dictámenes sean vinculantes, sobre todo en lo tocante a modificación de competencias locales.

En relación al artículo 3 que incluye las funciones del Consejo Andaluz de Concertación Local, considera que el listado debería completarse con las referencias a conferir audiencias con relación a las posibles directrices u órdenes internas que afecten a las leyes. Igualmente plantea sobre el artículo 4 la necesidad de suprimir las apelaciones a la definición del consenso.

En relación al artículo 5 que determina la emisión de informes a solicitud del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales se establece un quórum reforzado previsto de dos tercios para la emisión del informe del Consejo Andaluz de Concertación Local entiende el compareciente que dicho refuerzo colisiona con el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Considera que dicho quórum reforzado limita la propia naturaleza de funcionamiento del órgano de colaboración y concertación.

En relación al artículo 6 sobre la composición del Consejo Andaluz de Concertación Local planteando que en lo tocante a la pérdida de condición de miembro del Consejo, pues dicha pérdida de condición no está adaptado a la LOREG. Considera que sería beneficioso que la presidencia fuera rotatoria.

En lo relativo al voto de calidad no debería existir en aras al consenso y sobre todo en el caso del artículo 3.1 apartado d).

El Sr. Salado Escaño considera que se delegan excesivas competencias en la comisión permanente, a la que la nueva Ley se le puede delegar prácticamente todo, al tiempo que pide aumentar el número de reuniones. Pide igualmente que se permita introducir en el orden del día asuntos motivados, veinticuatro horas antes de la reunión.

Se debe añadir un artículo nuevo donde se haga un informe anual de las actuaciones que haya desarrollado el el Consejo Andaluz de Concertación Local, dándose cuenta del mismo al Parlamento de Andalucía.

Con respecto a la composición de la Comisión Permanente, cuando se establece quien es miembro de las entidades locales, se afirma en el texto que será un vocal cuando a juicio del Sr. Salado Escaño debería ser un alto representante de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP). Considera que no es correcto que el rango que se pone a los representantes de la administración autonómica se fi-

je en el nivel de una Viceconsejería, mientras que los miembros de la comisión permanente que representan al mundo local tengan rango de vocal. Considera que el texto debe desarrollar con más amplitud la composición de la parte de Gobiernos locales para que haya un reparto equitativo y proporcional entre los distintos municipios por tramo de población, o ver si se incluye a la Diputación, priorizándose además el papel del Consejo Andaluz de Gobiernos locales.

El compareciente Sr. Loaiza García, Presidente de la Excelentísima Diputación de Cádiz indica en su intervención la necesidad de un órgano que defienda las corporaciones locales, planteando que debe potenciarse el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Un órgano a su juicio, que debe favorecer medidas en favor de la concertación y la colaboración permanente.

Considera que la representación de las corporaciones locales no se puede dejar en manos de una asociación (en este caso la Federación Andaluza de Municipios y Provincias FAMP). Considera que la representación de los miembros de las corporaciones locales debe ser nombrada mediante un sistema de carácter proporcional con arreglo a cómo estén conformados los distintos Gobiernos locales en cada mandato.

Expresa el Sr. Loaiza García que todas las funciones del pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local no deben ser delegadas en la Comisión Permanente ya que mientras que los representantes de la Administración autonómica van a cumplir con el mandato del poder ejecutivo andaluz, los representantes de las corporaciones locales pueden tener intereses contrapuestos. Considera que las delegaciones en la Comisión Permanente son excesivas y que debería otorgarse otra redacción a los artículos 3.1.2 y 3.1 apartado d).

Plantea la necesidad de que el futuro Consejo Andaluz de Concertación Local aborde temas relativos a las competencias delegadas o transferidas, así como su correspondiente financiación.

El compareciente Sr. Moreno Rodríguez en nombre de la Unión de Consumidores de Andalucía (UCA-UCE) considera que la norma responde a la necesidad de actualizar lo contenido en el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que expresa que una ley debe regular la creación, composición y las funciones o el funcionamiento de un órgano mixto llamado a estar representado por la Junta de Andalucía y por las corporaciones municipales andaluzas. El representante de UCA-UCE apuesta por la colaboración institucional a fin de desarrollar una acción colaborativa. A su juicio, el Proyecto de Ley viene a poner orden así como a delimitar las dos figuras preexistentes (el Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y el propio Consejo Andaluz de Concertación Local); mientras el primer Consejo estaba llama-

do a responder al objetivo de instrumentar el diálogo permanente de la concertación y la colaboración, el segundo deberá seguir haciendo efectivo el derecho de participación de las entidades locales en el ámbito de la administración autonómica.

Comparte la previsión planteada y contemplada en el artículo 2.2 relativa a las consultas al Consejo Andaluz de concertación Local y que esta consulta sea preceptiva en los casos previstos en el apartado 1 del artículo 3. Defiende la composición paritaria del órgano tanto en lo relativo a los representantes de la Junta de Andalucía y de las corporaciones locales.

Respecto al artículo 6.2 letra b) en la organización UCA-UCE se genera la duda al hablar de la representación de la persona titular de la presidencia de la FAMP y sobre su consideración de asociación de mayor implantación.

Sobre el artículo 9, relativo a la Comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local deben, a su juicio, delimitarse bien las funciones del pleno y de la Comisión Permanente, para que la comisión permanente no termine suplantando al pleno.

Sobre el artículo 10 relativo a las comisiones de estudio que en su apartado segundo plantea que por acuerdo del Consejo Andaluz de Concertación Local podrán asistir personas expertas, consideran necesario incorporar una alusión expresa a la posible participación de agentes económicos y sociales de relevancia constitucional y estatutaria.

El compareciente Sr. De Casa Martín, Coordinador General de la Confederación Empresarial de la Economía Social de Andalucía (CEPES-A) considera que es necesaria la existencia de un órgano supremo de colaboración y concertación que sea consultado en la tramitación de disposiciones legislativas y planes que afecten de forma específica a las entidades locales y que tenga capacidad para poder formular propuestas al órgano competente relativa a los objetivos, prioridades y financiación de las entidades locales.

Considera que el Consejo Andaluz de Concertación Local debe ser un órgano tripartito con funciones encaminadas al desarrollo local, donde los agentes sociales deben ser tenidos en cuenta en tanto que parte implicada en el desarrollo local. Al mismo tiempo, desde CEPES-A consideran que por su importancia e implantación, las empresas de la economía social deberían estar representadas en el Consejo Andaluz de Concertación Local.

La réplica a los comparecientes fue establecida por la presidencia de la Comisión ejercida por el Sr. Recio Menéndez (G.P. PSOE-A) en orden de menor a mayor representación de los grupos parlamentarios en la cámara andaluza ¹⁵.

Tras la comparecencia de los distintos agentes sociales, la mesa de la comisión de Administración Local y Relaciones Institucionales del 3 de Diciembre calificó favorablemente y admitió a trámite las enmiendas presentadas al articulado del proyecto de Ley 9-14/PL-000005 por el grupo parlamentario del Partido Popular de Andalucía (G.P. PP-A) y por el grupo parlamentario socialista (G.P. PSOE-A)¹⁶.

En este sentido las dieciséis enmiendas del G.P. PP-A responden al siguiente contenido:

- Enmienda número 11915 de modificación del párrafo séptimo para establecer la siguiente redacción:

“Por ello, en la presente Ley se adecuan las funciones del Consejo Andaluz de Concertación Local a su naturaleza de órgano de diálogo y colaboración institucional, teniendo en cuenta las que la Ley de Autonomía Local de Andalucía atribuye al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales. Asimismo, se produce el reforzamiento de la Comisión Permanente del Consejo, incrementando el número de sus miembros y elevando el rango de su Presidencia”.

- Enmienda número 11916 de modificación al artículo 4.1 proponiendo la siguiente redacción:

“4.1: Mediante Decreto del Consejo de Gobierno se aprobará el reglamento por el que se rige la organización, funcionamiento y régimen interior del Consejo Andaluz de Concertación Local, sin perjuicio de que, como órgano colegiado integrado por representantes del Gobierno de la Comunidad Autónoma y de los Gobiernos Locales, pueda establecer normas de funcionamiento que serán aprobadas por mayoría de sus miembros”

- Enmienda número 11917 de supresión del artículo 4.2

- Enmienda número 11918 de modificación del artículo 5.1 proponiéndose la siguiente redacción:

¹⁵ La portavocía del Grupo parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes Convocatoria por Andalucía (G.P. IULV-CA) correspondió al Sr. Serrano Jódar; la portavocía del G.P. PSOE-A fue ejercida por el Sr. Carmona Jiménez y la del G.P. PP-A por el Sr. Molina Rascón. Ejerció como Letrado de la Comisión D. Javier Terrón Montero.

¹⁶ Se admiten las enmiendas 11915 a 11932 del G.P. PP-A y la enmienda nº 11942 del G.P. PSOE-A. No obstante la calificación favorable, y habiendo sido admitida a trámite la enmienda nº 11942 del G.P. PSOE-A recibió el voto contrario del representante del G.P. PP-A

“5.1: [...] por resultar afectadas las competencias locales propias, remitirá este pronunciamiento en el plazo máximo de diez días. El citado órgano colegiado podrá solicitar motivadamente el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local...”

- Enmienda número 11919 de modificación del artículo 5.2 donde se propone la siguiente redacción:

“5.2: una vez emitido el informe del Consejo Andaluz de Concertación Local se remitirá, según lo dispuesto en el artículo 12 de la presente Ley, al órgano promotor de la iniciativa para su inclusión en el expediente de elaboración de la norma”.

- Enmienda número 11920 de modificación del artículo 6.2 epígrafe a) 3ª proponiendo la siguiente redacción:

2.a) 3ª: 2Siete personas vocales designadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía entre personas titulares de órganos directivos con rango de Viceconsejería, las cuales provendrán de distintas consejerías del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de modo que no haya más de dos personas vocales por Consejería”.

- Enmienda nº11921 de modificación del artículo 7.1 proponiéndose la siguiente redacción:

“7.1: la Presidencia del Consejo Andaluz de Concertación Local se ejercerá por periodos alternos de seis meses por la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local y por la persona titular de la Presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”.

- Enmienda número 11922 de adición al artículo 7.1, donde se proponía la siguiente redacción:

“7.1bis: De manera excepcional, y previo acuerdo de las partes, la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía podrá presidir las reuniones del Pleno del Consejo Andaluz de Concertación Local, según se establezca en el desarrollo reglamentario de los contenido en la presente Ley”.

- Enmienda número 11923 de modificación del artículo 5.1 en la que se planteaba a la siguiente redacción:

“8.1: La Vicepresidencia del Consejo Andaluz de Concertación Local se ejercerá por periodos alternos de seis meses por la persona titular de la Consejería competente sobre régimen local y por la persona titular de la presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación”.

- Enmienda número 11924 de modificación del artículo 9.3 b) apartado 1º poniéndose la siguiente redacción:

“9.3.b) En representación de los Gobiernos locales:

1º-la persona titular de la presidencia de la asociación de municipios y provincias de carácter autonómico de mayor implantación a su máximo nivel.

- Enmienda número 11925 de adición al artículo 9.3 para desarrollar la siguiente redacción:

“9.3bis: La comisión Permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local se reunirá, al menos una vez al trimestre en sesión ordinaria”.

- Enmienda 11926 de adición al artículo 9 e un nuevo punto (el 4 bis) para aplicar la siguiente redacción:

“9.4bis. Reglamentariamente se establecerán las normas de funcionamiento de la Comisión permanente del Consejo Andaluz de Concertación Local”.

- Enmienda número 11927 en la que se plantea la supresión del artículo 9.5

- Enmienda número 11928 de modificación del artículo 11.1 para desarrollar la siguiente redacción:

“11.1: El Consejo andaluz de Concertación Local deberá reunirse, en Pleno, previa convocatoria acordada por la Presidencia, al menos dos veces al año en sesión ordinaria y...”

- Enmienda número 11929 de modificación del artículo 11.3 para aplicar la siguiente redacción:

“11.3: [...] En todo caso será precisa la asistencia de la Presidencia, la Vicepresidencia y de la Secretaría, en su caso, de quienes les sustituyan”.

- Enmienda número 11930 de modificación del artículo 12.1 para desarrollar la siguiente redacción:

“12.1: El plazo para la emisión de los informes y dictámenes del Consejo Andaluz de Concertación Local será de veinte días, salvo que...”

- Enmienda número 11931 de adición de una nueva disposición adicional con la siguiente redacción:

Disposición Adicional Primera: *“En los términos que reglamentariamente se determinen, el Consejo Andaluz de Concertación Local presentará al parlamento de Andalucía un informe anual sobre la actividad desplegada en virtud de las funciones encomendadas”*.

- Enmienda número 11932 de modificación a la disposición final primera a fin de establecer la siguiente redacción:

Disposición final primera. Desarrollo reglamentario.

“Se autoriza al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para dictar, en el plazo máximo de seis meses, cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”.

Por su parte, el grupo parlamentario socialista (G.P. PSOE-A) presente la enmienda número 11942 donde se propone la adición de una nueva disposición final con la siguiente redacción:

Disposición final____. *Modificación del apartado 1 de la disposición final quinta de la Ley 1/2014, de 24 de junio de Transparencia Pública de Andalucía.*

Se modifica el apartado 1 de la disposición final quinta de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, que queda con la siguiente redacción:

1.la presente ley entrará en vigor al año de su publicación en el Boletín oficial de la Junta de Andalucía, salvo lo dispuesto en su Título V, que entrará en vigor el 1 de enero de 2015”.

En la sesión de la Comisión de Administración Local y Relaciones Institucionales celebrada el 10 de Diciembre de 2014 se procedió al debate y votación del dictamen de la Comisión relativo al Proyecto de Ley 9-14/PL-000005¹⁷.

En dicha comisión ejercieron como portavoces D. Juan Serrano Jódar (G.P. IULV-CA), D. Manuel Carmona Jiménez (G.P. PSOE-A) y D. Antonio Sanz Cabello (G.P. PP-A).

Planteadas las enmiendas del Grupo parlamentario popular y del Grupo socialista, las enmiendas del G.P. PP-A éstas fueron rechazadas por siete votos a favor, 8 votos en contra y ninguna abstención.

¹⁷ DSPA num. 351 de 10 de diciembre de 2014. Págs. 2-13

En relación a la votación del Dictamen, éste fue aprobado por 8 votos a favor, ningún voto en contra y 7 abstenciones.

En relación al posicionamiento de los grupos parlamentarios, que intervinieron ordenados de menor a mayor por tiempo de diez minutos, el Diputado Sr. Serrano Jódar que posicionó el voto contrario del grupo parlamentario de IULV-CA a las enmiendas presentadas por el G.P. PP-A en lo relativo a las modificaciones propuestas al artículo 17.3 de la Ley 5/2010 de 11 de junio; al artículo 4.1 planteando que el contenido de la enmienda propuesta por el grupo parlamentario popular tendría mejor acomodo en una disposición final si bien el contenido de la enmienda a su juicio se incluye ya en la disposición primera que especifica el régimen jurídico aplicable al órgano.

Considera igualmente que la aprobación de la norma de funcionamiento del órgano, debe efectuarse por consenso y no por mayoría de votos afirmativos como propone el G.P. PP-A, al ser el régimen general establecido para la adopción de sus acuerdos.

Expone la posición contraria de su grupo a la enmienda al artículo 4.2 presentada por el G.P. PP-A. En relación a la enmienda que afecta al artículo 5.1 que pretende establecer un plazo de diez días para que el órgano proponente se pronuncie sobre las observaciones o reparos del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, considera, en primer lugar, que este aspecto no debe ser objeto de esta norma, ni tan siquiera de regulaciones posteriores, sino que esta adecuación debe entenderse en el marco del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, en el que el órgano promotor debe valorar todas las observaciones formuladas y comunicar su posición. Considera que la enmienda planteada por el G.P. PP-A puede crear disfunciones e interferir en los distintos trámites previstos en los mismos. En este sentido el portavoz del G.P. IULV-CA no comparte la necesidad de establecer dicho plazo.

El G.P. IULV-CA votó en contra de la enmienda que afecta al artículo 5.2 al considerar que el informe al que refiere el citado artículo, en el ejercicio de la función prevista en el artículo 3.1.b) presenta una serie de peculiaridades al tratarse de una suerte de segunda instancia que aconseja reitera el plazo previsto con carácter general para la emisión de informes y dictámenes del Consejo.

En la enmienda relativa al artículo 12, el G.P. IULV-CA considera que la expresión propuesta no hace referencia precisa al plazo, sino a la forma y procedimiento de emisión que no se regula en dicho artículo.

En relación a la enmienda del G.P. PP-A que afecta al artículo 6.2 a), el G.P. IULV-CA vota en contra al rechazar que se haga referencia expresa a que no puedan existir más de dos vocales por Consejería, puesto que los nombramientos deben efectuarse en función de las competencias sobre la materia.

El portavoz del G.P. IULV-CA Sr. Serrano Jódar expresa la posición contraria a la enmienda del grupo popular que afecta al artículo 7.1 al considerar que la alternativa propuesta para un ejercicio de la Presidencia del Consejo con carácter semestral a compartir entre la persona titular de la Consejería competente y la persona que ejerza la presidencia de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) generaría inestabilidad en el funcionamiento del órgano.

En relación al artículo 7.1bis el G.P. IULV-CA no considera necesaria la enmienda pues no es adecuado incluir la previsión que, de manera excepcional, y previo acuerdo de las partes y desarrollo reglamentario, la Presidencia de la Junta de Andalucía pueda presidir las reuniones del Consejo Andaluz de Concertación Local.

Sobre la enmienda del G.P. PP-A que afecta al artículo 9.3 b) apartado 1º, el G.P. IULV-CA no asumió la propuesta de concretar la representación de los Gobiernos Locales en la Comisión Permanente del Consejo.

Sobre la enmienda al artículo 9.3bis el G.P. IULV-CA no aceptó la propuesta ya que el artículo 11 prevé la periodicidad de las reuniones que con carácter ordinario, sesionará al menos una vez al año.

En relación a la enmienda al artículo 9.4bis el GP.IULV-CA no la aceptó al no suponer una mejora técnica del texto.

Sobre la enmienda del G.P. PP-A que afecta al artículo 11.3 el G.P. IULV-CA planteó una transaccional al grupo proponente.

En lo relativo a los plazos establecidos, se plantea no aceptar la enmienda del G.P. PP-A al artículo 12.1.

El G.P. IULV-CA si aceptó la enmienda sobre la adición de una nueva disposición adicional.

La enmienda relativa a la modificación de la disposición adicional primera no es aceptada por el G.P. IULV-CA

Por su parte el G.P. PSOE-A plantea su posición contraria a las enmiendas del G.P. PP-A que afectan a la exposición de motivos del Proyecto de Ley; la relativa al artículo 4.1; la que afecta al artículo 5.1 y 5.2 así como la que afecta al artículo 6.2 a). El G.P. PSOE-A plantea su rechazo a las enmiendas del G.P. PP-A que afectan a los artículos 7.1, 7.1bis, artículo 9.3 b) apartado 1: Dicha posición contraria se hace extensiva a los artículos 9.3bis, 9.4bis y 9.5

La enmienda del G.P. PP-A que afecta a la redacción del artículo 11.1 si fue aceptada mientras se rechazó la enmienda que afecta al artículo 11.3 y al artículo 12.1.

Finalmente el G.P. PSOE-A aceptó la enmienda relativa a la Disposición adicional mientras se rechaza la enmienda que afecta a la Disposición adicional 1ª.

El grupo proponente del mayor número de enmiendas, planteó en su intervención que de las dieciocho enmiendas planteadas, doce eran de modificación, dos de supresión y cuatro de adición. Todas la enmiendas pretendían no reforzar la preeminencia de la Junta de Andalucía frente a los Gobiernos Locales en el Consejo Andaluz de Concertación Local.

El G.P. PP-A plantea la necesidad de modificar el concepto de consenso planteando que los siete vocales designados por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía deben representar a distintas consejerías debido al carácter interdisciplinar del municipalismo, poniendo en valor a la FAMP.

El G.P. PP-A reitera su voluntad de aumentar la presencia del mundo local dentro del Consejo, elevar la dimensión del Consejo mediante una presidencia semestral y rotatoria que pudiera ser ocupada por la persona titular de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

IV.- DEBATE FINAL DEL PROYECTO DE LEY 9-14/PL-000005 DEL CONSEJO ANDALUZ DE CONCERTACIÓN LOCAL EN LA SESIÓN PLENARIA DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA DE 22 DE DICIEMBRE DE 2014.

Las intervenciones de los grupos parlamentarios ordenados de menor a mayor comienzan por el G.P. IULV-CA, su portavoz Sr. Serrano Jódar expresa que el Estatuto de Autonomía para Andalucía mandara realizar una ley que regule la creación, la composición y funcionamiento de un órgano mixto, con representación de la Junta de Andalucía y de los Ayuntamientos andaluces, para funcionar como órgano permanente de diálogo y colaboración institucional para una correcta gestión. Considera que el Proyecto de Ley incide en la mejora de la transparencia y la comunicación. Desde IULV-CA plantean su apoyo a todas las reformas que refuercen las funciones de las entidades locales, otorgándole a los municipios plena decisión sobre como organizar y gobernar los territorios¹⁸.

¹⁸ DSPA num.102 de 22 de diciembre de 2014. Págs. 2-18

El G.P. IULV-CA considera que la Administración más cercana debe ser la que tenga más capacidad de tomar decisiones que le afecten, dotando de suficientes recursos económicos para la consecución eficiente de sus políticas, seguridad financiera para un mayor bienestar social y garantías de servicios públicos de calidad.

Desde IULV-CA defienden un modelo de Gobiernos locales de proximidad, adaptables a las singularidades del mapa local andaluz. Un modelo que desarrolle y potencie la autonomía local y las competencias con recursos suficientes para hacerlas efectivas.

Apuestan por un municipalismo que pueda reconocerse en la Carta Europea de la Autonomía Local que indica que las entidades locales deben ser consultadas en la medida de sus posibilidades en todas aquellas cuestiones que les afecten directamente y que se relacionen con los principios de simplificación, transparencia y modernización de los entes locales; el principio de autonomía; diferenciación, equilibrio territorial, desarrollo sostenible y suficiencia financiera, así como el derecho a participar de forma eficaz y directa en los asuntos públicos.

La Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local, como Ley para la creación de un órgano mixto con representación de la Junta de Andalucía y los municipios andaluces viene a sustituir y renovar los contenidos de la Ley aprobada en 2007 y que sirvió para crear el órgano consultivo para la colaboración institucional y el diálogo entre las entidades locales y la Junta de Andalucía. El G.P. IULV-CA considera que el Consejo Andaluz de Concertación Local hará efectivo el derecho de representación y participación de los municipios en las decisiones autonómicas junto a la búsqueda de instrumentos de cooperación eficaces para el logro de medidas o finalidades que se pretendan desarrollar.

El G.P. PSOE-A a través de su portavoz, Sr. Carmona Jiménez considera que con la aprobación de la Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local por el Parlamento de Andalucía se da cumplimiento al mandato estatutario y a lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Europea de la Autonomía Local. Se culmina así el proceso de elaboración de una norma que viene a perfeccionar e institucionalizar las modalidades de participación y decisión de las entidades locales en las cuestiones de índole legislativa que versen sobre temas que les incumban directamente.

La propia exposición de motivos del Proyecto de Ley realiza un repaso de los antecedentes de este órgano, que fue creado por la Ley 20/2007 en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 95 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Así, cuando la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía crea el Consejo Andaluz de Gobiernos locales como órgano de representación unitaria de

los municipios y como garante de las competencias locales se hizo necesario precisar y delimitar el papel de ambos órganos. La propia Ley de Autonomía Local derivó competencias del Consejo Andaluz de Concertación Local al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales en aras del cumplimiento de los principios de descentralización y una mayor autonomía local. Reservaba la Ley de Autonomía Local al Consejo Andaluz de Concertación Local el papel de órgano supremo de colaboración e instrumento de diálogo y concertación entre la Junta de Andalucía y las corporaciones locales.

El G.P. PSOE-A considera que con esta nueva norma se adecua el Consejo Andaluz de Concertación Local a sus funciones y naturaleza de órgano de diálogo, se articula un nuevo régimen de adopción de acuerdos, minorando el carácter dirimente del voto del Presidente. Se refuerza la comisión permanente y se establece un régimen específico para la resolución de problemas de interpretación y cumplimiento en los procesos sobre transferencia de competencias.

Las funciones del Consejo Andaluz de Concertación Local quedan definitivamente enumeradas en el artículo 3.1, que no ha sido objeto de enmiendas durante el proceso y que son las siguientes:

- Ser consultado en la tramitación parlamentaria de las disposiciones legislativas y planes que afecten a las entidades locales.
- Informar de anteproyectos de Ley, proyectos de disposiciones generales y propuestas de planes si el proponente rechaza observaciones o reparos del Consejo de Gobiernos Locales en temas de su competencia.
- Formular propuestas de transferencia o delegación de competencias.
- Resolver problemas de interpretación y cumplimiento en el proceso de transferencia previsto en el artículo 16.3 de la Ley de Autonomía Local, así como cualquier tipo de traslación competencial o incluso reversión.
- Realizar propuestas relativas a objetivos, prioridades y financiación de las corporaciones locales.
- Emitir parecer en procedimientos sobre creación, supresión o alteración de términos municipales así como en los cambios de nombre o capitalidad de los municipios.
- Formular a la Consejería de Administración Local, propuestas de colaboración con las provincias.
- Formular propuestas de cooperación con las corporaciones locales ante el órgano competente de la Junta de Andalucía para la consecución de los fines de asistencia a los que se refiere el artículo 60 de la Ley de Autonomía Local.
- Recibir información sobre los casos de disolución de las Corporaciones Locales por gestión gravemente dañosa.
- Cualquiera otra que le pueda ser atribuida por Ley.

Así, el Consejo se configura como un órgano de concertación y no de confrontación. El protagonismo y el respeto a la autonomía de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) queda intacto. El carácter dirimente del voto del Presidente del Consejo Andaluz de Concertación Local queda atenuado en el marco de un Consejo Andaluz de Gobiernos Locales que asume más competencias.

El G.P. PSOE-A valora positivamente la nueva norma, considerando que hay un nutrido grupo de enmiendas aceptadas que se han incorporado al articulado. En este sentido el portavoz del G.P. PSOE-A, Sr. Carmona Jiménez anunció el apoyo de su grupo a la Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local.

Reitera finalmente las dos principales conclusiones otorgadas en el debate de totalidad; la Junta de Andalucía sitúa a los Ayuntamientos como sujetos activos en la gestión de sus políticas y por ende mantiene su carácter de Comunidad Autónoma marcadamente avanzada en materia de autonomía local.

Finalmente, el G.P. PP-A a través de su portavoz, la Sra. Mestre García, indica que el Partido Popular cree en la coordinación con las entidades locales, si bien no cree en el uso que realiza el Gobierno andaluz de este tipo de órganos ni del uso que realiza de la palabra “consenso”.

Plantea que ha faltado consenso a la hora de afrontar el debate sobre las 16 enmiendas presentadas por su grupo y que afectaban a tres bloques conceptuales:

- Enmiendas en pro del equilibrio participativo.
- Enmiendas en pro de la operatividad y la utilidad.
- Enmiendas en pro de la coordinación de las partes en tanto que órgano mixto.

El Partido Popular, en palabras de su portavoz Sra. Mestre García que gobierna el 65% de la población andaluza no quiere hablar desde la demagogia, sino desde el interés general de crear órganos útiles que nada tengan que ver con el partidismo.

La portavoz del G.P. PP-A critica que la única enmienda que aporta el G.P. PSOE-A sea una enmienda que afecta a una modificación del Título V de la Ley de Transparencia de Andalucía, al tiempo que considera que el Proyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local minimiza el municipalismo.

Como cierre a las intervenciones de los grupos parlamentarios, el Presidente del parlamento de Andalucía, Sr. Gracia Navarro concede la palabra al Vicepresidente de la Junta de Andalucía y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales, Sr. Valderas Sosa a fin de concluir el debate en nombre del Consejo de Gobierno.

El Sr. Valderas Sosa considera que la Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local es una Ley oportuna que viene a contribuir al desarrollo de los principios de concertación, diálogo y codecisión con el mundo local. Se cumple así con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local. Entiende además, que la Ley ha sido mejorada en su tramitación parlamentaria.

Continúa afirmando que, a partir de la aprobación de la Ley refuerza las funciones locales y avanza en el reconocimiento del papel del municipalismo, la lealtad institucional y la coordinación entre administraciones.

Una vez sustanciado el debate se sometieron a votación las enmiendas presentadas por el G.P. PP-A que fueron rechazadas al obtener 59 votos en contra, 45 votos a favor y ninguna abstención.

A continuación se sometió a votación el dictamen de la Comisión de Administración Local y Relaciones Institucionales relativo al Proyecto de Ley del Consejo Andaluz de Concertación Local, que resultó aprobado por 59 votos a favor, ningún voto en contra y 45 abstenciones, quedando definitivamente aprobada la Ley 9/2014 del Consejo Andaluz de Concertación Local siendo publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del 31 de diciembre de 2014.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

- ARAGÓN REYES, M.: “El tratamiento constitucional de la autonomía local” en *Organización territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.
- AJA, Elíseo: “Configuración constitucional de la autonomía municipal”, en *Informe sobre el Gobierno Local*, MAP, Madrid, 1992.
- ALONSO MAS, M.J. : “La protección de la autonomía local frente a normas con valor de ley” en *Nuevas perspectivas de régimen local*. Estudios en homenaje del profesor José María Boquera Oliver (Baño León; Climent Barberá, coords.), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2002.
- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A.: *Manual de Administración Local* (4ª Ed.), Editorial Comares, Granada, 1998.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J.: “Descentralización y desconcentración en Andalucía” en DA, 214, 1988.
- ”Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución” en *Anuario del Gobierno Local 1997*, Diputación de Baelona-Marcial Pons, Madrid, 1997.

- ”Un Estado de autonomía y una Constitución del Siglo XX” en *Revista de Administración Pública*, num, 173, Madrid, Mayo-Agosto, 2007.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (Coord.): *La autonomía de los entes locales en positivo. La carta Europea de la Autonomía Local como fundamento de la suficiencia financiera*, Fundación democracia y Gobierno Local, Madrid, 2003.
- CALONGE, A.; GARCÍA, J.A.; GONZÁLEZ, T. : *Descentralización y coordinación de competencias*, Universidad de Valladolid, 1995.
- CRUZ VILLALÓN, P.: “La reforma del Estado de las autonomías” en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, num. 2, 2006.
- ENDEMAÑO AROSTEGUI, J.M. :”Las competencias municipales en la legislación de régimen local” en *RVAP*, 58, 2000.
- ESTEVE PARDO, J. . “Garantía constitucional y la función constitucional en las bases de régimen local” en *Revista de Estudios Derecho Constitucional*, num. 31, 1991.
- FANLO LORAS, A. . *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990.
- FONT i LLOVET, T. : “El recurso de protección constitucional de la autonomía local” en *Defensa de la Autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997, págs. 89 y ss.
- ”El Gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomías” en *Anuario del Gobierno Local 2004*, 2005.
- ”Órganos consultivos” en *Revista de Administración Pública*, num. 108, 1985.
- ”El régimen local en la reforma de los Estatutos de autonomía” en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GALÁN GALÁN, A.: “Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las leyes autonómicas sectoriales” en *Anuario del Gobierno Local*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2009.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. : “La autonomía del Derecho Político municipal. Fundamentos dogmáticos en la Constitución Española” en *Organización territorial del estado (Administración Local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985.
- GARCÍA ROCA, J. : “El concepto actual de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, en *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 282, 2000.

- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. : “Derecho constitucional y entidades locales. Sistema de fuentes y autonomía como fundamentos constitucionales básicos de la autonomía local”, en *Parlamento y Constitución*, num, 6, 2002.
- GÓMEZ MONTORO, A. : “La garantía constitucional de autonomía local” en *Repertorio Aranzadi de Jurisprudencia Constitucional*, num. 1, 1999.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. : “Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador en el Derecho español” en *Revista Española de Derecho Constitucional* , num. 53, 1998.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, G.: “Configuración constitucional y tutela de la autonomía local” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, num. 51, 2003.
- LÓPEZ GUERRA, L.: “La función constitucional y el contenido del Estatuto de Autonomía” en Estudios sobre la reforma del Estatuto, *Institut d’Estudis Autonomics i Federals*, 2004.
- LÓPEZ-MEDEL BÁSCONES, J.: “Autonomía y descentralización local”, *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Madrid, 2003.
- MÁRQUEZ CRUZ, G.: “Gobierno local y pacto local” en REGAP, num. 25, 2000.
- MARTÍN MATEO, R. : “La garantía constitucional de las autonomías locales” en *Revista de estudios de la vida local*, num 28, 1980.
- MEDINA ALCOZ, L. : *La participación de los entes locales en la elaboración de normas autonómicas y locales*, Madrid, INAP, 2009.
- MEDINA GUERRERO, M. : “Hacia una participación eficaz de los entes locales en la toma de decisiones de la Comunidad Autónoma, ¿Del Consejo andaluz de Concertación Local al Consejo de Gobiernos Locales? *Revista CEMCI*. Num. 8, Julio- septiembre 2010.
- ”Crónica parlamentaria. El debate final de la Ley de Autonomía Local en Andalucía” en *Revista Andaluza de Administración Pública*, num. 76, 2010.
- MIR i BAGÓ, J. : *El sistema español de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991.
- MORELL OCAÑA, L. : *La Administración Local*, Tecnos, Madrid, 1984.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. : “La carta Europea de la Autonomía local y el ordenamiento español” en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, num. 259, 1993.

- ORTIZ MONTORO, R.J. : “Comentarios al proyecto de Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2009” en *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, num. 5, quincena 15-29 de marzo, 2009.
- ORTIZ DÍAZ, J.: *Principios jurídicos de la organización administrativa*, Universidad de Sevilla, 1990.
- PAREJO ALFONSO, J.: *Garantía constitucional y autonomías locales*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- Derecho básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988.
- ”La protección jurídica de la autonomía local en el derecho español” en *Defensa de la autonomía local ante el tribunal Constitucional*, INAP, Madrid, 1997.
- ”La autonomía local en la Constitución” *Tratado de Derecho municipal*, Tomo I, segunda edición, Civitas, Madrid, 2003.
- PORRAS RAMÍREZ, J.: *El conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 2001.
- *Las reformas estatutarias y el nuevo sistema autonómico de fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2007.
- REQUEJO PAGÉS, J.L.: “Garantía de la autonomía local y Estatutos de Autonomía” en *Anuario del Gobierno Local*, 2006.
- RIVERO YSERN, J.L. : *Manual de Derecho Local*, Civitas, Madrid, 1997.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, J.M. : “La Carta Europea de la autonomía local. Su trascendencia y significación en el ordenamiento jurídico español” en *Actualidad administrativa*, num. 42, Noviembre de 1997.
- RUIZ-RICO RUIZ, G.: *La forma de Gobierno en Andalucía*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2009.
- RUIZ ROBLEDO, A.: *El ordenamiento jurídico andaluz*, Civitas, Madrid, 1991.
- SÁNCHEZ ISAC, J. : *El principio de autonomía y las competencias locales*, Bayer hermanos, Barcelona, 2002.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. . : *La autonomía local*, Civitas, Madrid, 1992.
- SOSA WAGNER, F.: *Manual de Derecho Local*, Aranzadi, Navarra, 2002.

TEROL BECERRA, M.J.: *El Estado autonómico in fieri; la reforma de los estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.

TOSCANO GIL, F.; VILLALTA REIXACH, M. : “El consejo Andaluz de Concertación Local; una oportunidad perdida para la autonomía local en Andalucía” en *Revista Andaluza de Administración Pública*. Num. 70, 2008.

TUDELA ARANDA, J.: *Derechos constitucionales y autonomía política*, Civitas, Madrid, 1994.

VELASCO CABALLERO, F.: “Autonomía local en los nuevos Estatutos de autonomía”. Ponencia en las jornadas *Reforma del Gobierno Local en Andalucía*, CEMCI-Fundación Democracia y Gobierno Local. Granada, 18 y 19 de enero de 2010.

VILLALTA REIXACH, M.: “nuevas formas de participación de los entes locales; el Consejo de Gobiernos Locales” en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, num. 2, 2006.

-”El Consejo de Gobiernos locales. La nueva participación de los entes locales en las CC.AA.”, Madrid, IUSTEL, 2007.

ZAFRA VÍCTOR, M. : “Autonomía local. Un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías” en *Relaciones Institucionales entre CC.AA. y Gobiernos Locales*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.

-”Gobernanza local” en *Gómez Torralbo, Estado del Bienestar y Gobernanza*, Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007.

RESEÑA LEGISLATIVA

RESEÑA LEGISLATIVA

Disposiciones de la Unión Europea Año 2015 (*)

I. ASUNTOS GENERALES, FINANCIEROS E INSTITUCIONALES

En lo que se refiere a los Asuntos Generales de la Unión Europea, no existe normativa en el primer cuatrimestre de 2015 referida a ellos.

En cuanto a los asuntos financieros de la Unión Europea, se modifican, el Reglamento (UE, Euratom) no 1311/2013 por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020 (DOUE L 103, 22.04.2015, p. 1) y la Decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) (DOUE L 81, 26.03.2015, p. 4).

Por otra parte se adoptan decisiones relativas a la movilización del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, a solicitud de Polonia (DOUE L 8, 14.01.2015, p. 12; DOUE L 76, 20.03.2015, p. 54), de Italia (DOUE L 8, 14.01.2015, p. 14), de Grecia (DOUE L 8, 14.01.2015, p. 16), Francia (DOUE L 8, 14.01.2015, p. 18), Bélgica (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 52; DOUE L 76, 20.03.2015, p. 56; DOUE L 76, 20.03.2015, p. 58; DOUE L 76, 20.03.2015, p. 60), Alemania (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 62). Grecia (DOUE L 106, 24.04.2015, p. 25; DOUE L 106, 24.04.2015, p. 29) e Irlanda (DOUE L 106, 24.04.2015, p. 27).

También se adoptan decisiones relativas a, la movilización del Instrumento de Flexibilidad (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 45), la movilización del Margen para Imprevistos (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 4), y la movilización del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 47; DOUE L 72, 17.03.2015, p. 6; DOUE L 72, 17.03.2015, p. 7).

(*) Subsección preparada por Lucía MILLÁN MORO. Comprende disposiciones generales publicadas en el DOUE, series L y C, durante el 1º cuatrimestre de 2015.

En los Asuntos Institucionales hay novedades en este primer cuatrimestre de 2015, y así se modifica el Reglamento (CEE, Euratom) no 354/83 en lo que respecta al depósito de los archivos históricos de las instituciones en el Instituto Universitario Europeo de Florencia (DOUE L 79, 25.03.2015, p. 1) y se adoptan dos decisiones, una sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 53) y otra sobre la seguridad en la Comisión (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 41).

Se nombra al Secretario General del Consejo de la Unión Europea para el período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2020 (DOUE L 107, 25.04.2015, p. 74), se adopta un Reglamento de Procedimiento del Tribunal General (DOUE L 105, 23.04.2015, p. 1) y se nombran miembros y suplentes del Comité de las Regiones para el período comprendido entre el 26 de enero de 2015 y el 25 de enero de 2020 (DOUE L 20, 27.01.2015, p. 42). También se renuevan los mandatos del vicepresidente de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (Marcas, Dibujos y Modelos) y de dos presidentes de las salas de recurso de la misma, entre ellos a D. Tomás de las Heras (DOUE L 23, 29.01.2015, p. 17). Y finalmente la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO) adopta las Normas generales por las que se rigen las oposiciones generales (DOUE C 70A, 27.02.2015, p. 1).

II. UNIÓN ADUANERA, LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS Y POLÍTICA COMERCIAL

En lo que respecta a la Unión aduanera y Libre circulación de mercancías, se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) no 827/2011, relativo a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L 31, 7.02.2015, p. 3) y se modifican, el Reglamento (CE) no 635/2005, relativo a la clasificación de ciertas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L 31, 7.02.2015, p. 5), el anexo I del Reglamento (CEE) no 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común (DOUE L 65, 10.03.2015, p. 11; DOUE L 65, 10.03.2015, p. 13) y se adoptan varios reglamentos relativos a la clasificación de determinadas mercancías en la nomenclatura combinada (DOUE L 4, 8.01.2015, p. 7; DOUE L 4, 8.01.2015, p. 10; DOUE L 4, 8.01.2015, p. 13 ; DOUE L 4, 8.01.2015, p. 15; DOUE L 31, 7.02.2015, p. 1; DOUE L 31, 7.02.2015, p. 7; DOUE L 31, 7.02.2015, p. 9; DOUE L 37, 13.02.2015, p. 1; DOUE L 61, 5.03.2015, p. 5; DOUE L 65, 10.03.2015, p. 5; DOUE L 65, 10.03.2015, p. 7; DOUE L 65, 10.03.2015, p. 9; DOUE L 111, 30.04.2015, p. 18; DOUE L 111, 30.04.2015, p. 21). Igualmente se modifica el Reglamento (CEE) no 2454/93 en lo relativo a la importación de medios de transporte destinados a ser utilizados por personas físicas residentes en el territorio aduanero de la Unión (DOUE L 39, 14.02.2015, p. 13).

El desarrollo de la Política Comercial suele implicar la celebración o modificación de numerosos tratados internacionales, así se establece la posición que se debe adoptar en nombre de la Unión Europea en el Consejo General de la Organización Mundial del Comercio sobre la solicitud de exención de la OMC presentada por Estados Unidos para prorrogar y ampliar el ámbito de aplicación de la Ley estadounidense de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (Ley CBERA) (DOUE L 62, 6.03.2015, p. 22). Se decide la sustitución del Protocolo no 3 del Acuerdo de Estabilización y Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Montenegro, por otra, relativo a la definición del concepto de «productos originarios» y a los métodos de cooperación administrativa [2015/169] (DOUE L 28, 4.02.2015, p. 45) y también se decide sobre la posición que debe adoptarse en nombre de la Unión Europea en el Comité de Comercio de Mercancías creado por el Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Corea, por otra, en lo que atañe a la adopción de las normas para la administración de los contingentes arancelarios (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 22). Además se establece una excepción a las normas de origen contempladas en el Protocolo I del Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del Cariforum, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra, atendiendo a la situación especial por la que atraviesa la República Dominicana en lo que respecta a determinados productos textiles [2015/600] (DOUE L 99, 16.04.2015, p. 34).

Por otra parte se adopta un reglamento relativo a las medidas de salvaguardia previstas en el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Islandia (DOUE L 83, 27.03.2015, p. 1), otro relativo a las medidas que podrá adoptar la Unión a partir del informe sobre medidas antidumping y antisubvención aprobado por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (DOUE L 83, 27.03.2015, p. 6) y un tercero sobre las medidas que podrá tomar la Unión en relación con el efecto combinado de las medidas antidumping o antisubvenciones y las medidas de salvaguardia (DOUE L 83, 27.03.2015, p. 11).

En esta materia se adoptan igualmente dos importantes reglamentos, uno sobre el régimen común aplicable a las importaciones (DOUE L 83, 27.03.2015, p. 16) y otro sobre el régimen común aplicable a las exportaciones (DOUE L 83, 27.03.2015, p. 34).

Se modifican el Reglamento (CEE) no 2454/93 y el Reglamento (UE) no 1063/2010 en lo que respecta a las normas de origen en relación con el sistema de preferencias arancelarias generalizadas y las medidas arancelarias preferenciales en favor de determinados países o territorios (DOUE L 70, 14.03.2015, p. 12). También se modifican, el Reglamento (UE) no 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta al umbral de vulnerabilidad definido en el anexo VII, punto 1, le-

tra b), de dicho Reglamento (DOUE L 100, 17.04.2015, p. 8), y el anexo I del Reglamento (CE) no 32/2000 del Consejo en lo que se refiere a la introducción de nuevos contingentes arancelarios de la Unión consolidados en el GATT para el chocolate, los artículos de confitería y los artículos de galletería (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 20).

Se adopta una decisión de ejecución relativa a una excepción a las normas de origen establecidas en la Decisión 2013/755/UE del Consejo en lo que respecta al azúcar de caña en bruto procedente de Curazao (DOUE L 27, 3.02.2015, p. 42) y se modifican, el Reglamento de Ejecución (UE) no 498/2012, relativo a la asignación de contingentes arancelarios aplicables a las exportaciones de madera de la Federación de Rusia a la Unión Europea (DOUE L 104, 23.04.2015, p. 8) y el 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 111, 30.04.2015, p. 16).

III. POLÍTICA AGRÍCOLA

El desarrollo de la Política Agrícola Común (PAC) implica con frecuencia la celebración, modificación o participación en Tratados internacionales. Así se modifican los cuadros III y IV, letra b), del Protocolo no 2 del Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza de 22 de julio de 1972 en lo que se refiere a las disposiciones aplicables a los productos agrícolas transformados [2015/542] (DOUE L 88, 1.04.2015, p. 16)

Respecto a la normativa referida a la financiación de la PAC, se modifica el Reglamento (UE) no 908/2014 en lo relativo a las declaraciones de gastos de los programas de desarrollo rural y la transparencia (DOUE L 97, 14.04.2015, p. 5), se decide excluir de la financiación de la Unión Europea determinados gastos efectuados por los Estados miembros con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) (DOUE L 16, 23.01.2015, p. 33), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 367/2014, por el que se establece el balance neto disponible para los gastos del FEAGA (DOUE L 24, 30.01.2015, p. 11) y se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1217/2009 del Consejo por el que se crea una red de información contable agrícola sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la Unión Europea (DOUE L 46, 19.02.2015, p. 1).

En otros aspectos generales de esta Política, se modifica el Reglamento (CE) no 1235/2008, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 834/2007 del Consejo en lo que se refiere a las importaciones de productos ecológicos procedentes de terceros países (DOUE L 23, 29.01.2015, p. 1).

También se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 720/2014 de la Comisión, relativo a la asignación de derechos de importación en lo que respecta a las solicitudes presentadas para el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 30 de junio de 2015 en el marco del contingente arancelario de carne de vacuno congelada abierto por el Reglamento (CE) no 431/2008, y por el que se fijan las cantidades adicionales que deben asignarse (DOUE L 39, 14.02.2015, p. 5), se modifica el Reglamento (CE) no 1484/95 en lo que atañe a la fijación de los precios representativos en los sectores de la carne de aves de corral, de los huevos y de la ovoalbúmina (DOUE L 57, 28.02.2015, p. 1) y también se modifica la Decisión 2008/989/CE por la que se autoriza a los Estados miembros, con arreglo a la Directiva 1999/105/CE del Consejo, a tomar decisiones sobre la equivalencia de las garantías ofrecidas por los materiales forestales de reproducción que hayan de importarse de determinados terceros países (DOUE L 57, 28.02.2015, p. 15).

En la regulación por productos, vegetales, cereales, hortícolas, se modifica la Decisión 2012/535/UE en lo que se refiere a la definición de madera sensible y a las medidas que deben tomarse en las zonas demarcadas (DOUE L 37, 13.02.2015, p. 21). Se completa el Reglamento (UE) no 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid (DOUE L 93, 9.04.2015, p. 1), se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al régimen de autorizaciones para plantaciones de vid (DOUE L 93, 9.04.2015, p. 12), y se modifica el Reglamento (CE) no 606/2009 en lo que atañe al aumento del contenido máximo total de anhídrido sulfuroso cuando las condiciones climáticas lo requieran (DOUE L 99, 16.04.2015, p. 21).

También se modifican, la Decisión de Ejecución 2014/237/UE, relativa a las medidas para evitar la introducción y propagación en la Unión de organismos nocivos por lo que respecta a determinadas frutas y hortalizas originarias de la India (DOUE L 39, 14.02.2015, p. 21), la Decisión de Ejecución 2013/92/UE, sobre la supervisión, los controles fitosanitarios y las medidas que deben tomarse en relación con el material de embalaje de madera utilizado en el transporte de mercancías especificadas originarias de China (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 64) y el Reglamento de Ejecución (UE) no 543/2011 en lo que respecta a los volúmenes que activan la imposición de derechos adicionales a los tomates, los pepinos, las uvas de mesa, los albaricoques, las cerezas, excepto las guindas, los melocotones, incluidos los griñones y las nectarinas, y las ciruelas (DOUE L 111, 30.04.2015, p. 24).

Por otra parte, se autoriza la comercialización de, productos que contengan, estén compuestos o hayan sido producidos a partir de maíz modificado genéticamente MON 87460 (MON 87460-4) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 1), del maíz mo-

dificado genéticamente NK603 (MON-00603-6) y se renueva la autorización para los productos existentes del maíz NK603 (MON-00603-6), con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 6), del algodón modificado genéticamente MON 15985 (MON-15985-7) y se renueva la autorización de productos existentes de algodón modificado genéticamente MON 15985 (MON-15985-7) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 11), de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de soja MON 87769 modificada genéticamente (MON-87769-7) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 16), de productos que contengan o estén compuestos de colza modificada genéticamente MON 88302 (MON-88302-9) o se hayan producido a partir de ella, con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 22), de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir del algodón modificado genéticamente MON 88913 (MON-88913-8) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 26), de productos que contengan o estén compuestos de algodón modificado genéticamente GHB614xLL-Cotton25 (BCS-GH002-5xACS-GH001-3) o se hayan producido a partir de él, con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 35), de los productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de soja modificada genéticamente BPS-CV127-9 (BPS-CV127-9) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 40), de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de soja modificada genéticamente MON87705 (MON-87705-6) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 60), del maíz modificado genéticamente T25 (ACS-ZM003-2) y se renueva para los productos existentes del maíz T25 (ACS-ZM003-2), con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 66), de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir de soja modificada genéticamente 305423 (DP-305423-1) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 71), de productos que contengan, se compongan o se hayan producido a partir del algodón modificado genéticamente T304-40 (BCS-GH004-7) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 77), de productos que contienen, se componen o se han producido a partir de soja modificada genéticamente MON87708 (MON-87708-9) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 81) y de alimentos que contengan o estén compuestos de la colza oleaginosa modificada genéticamente GT73 o de alimentos y piensos producidos a partir de este organismo modificado genéticamente, de confor-

midad con el Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 86).

Y se renueva la autorización de productos existentes de algodón modificado genéticamente MON 531 (MON-ØØ531-6) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 31), de productos existentes a base de algodón modificado genéticamente MON 1445 (MON-Ø1445-2) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 48), de productos existentes de algodón modificado genéticamente MON 531 x MON 1445 (MON-ØØ531-6 x MON-Ø1445-2) y se autoriza la comercialización de aceite de semillas de algodón producido a partir de algodón modificado genéticamente MON 531 x MON 1445 (MON-ØØ531-6 x MON-Ø1445-2) con arreglo al Reglamento (CE) no 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 56)

Por otra parte se toman decisiones de ejecución relativas a, la comercialización, con arreglo a la Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de un clavel (*Dianthus caryophyllus* L., línea 25958) modificado genéticamente para alterar el color de la flor (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 44) y de un clavel (*Dianthus caryophyllus* L., línea 26407) modificado genéticamente para alterar el color de la flor (DOUE L 112, 30.04.2015, p. 52).

En cuanto a la ganadería y aves de corral, como suele ser habitual, suele haber abundante normativa en relación con la alimentación animal. Así, se modifican, el Reglamento (UE) no 322/2014 en lo que concierne al documento de entrada que debe utilizarse para piensos y alimentos de origen animal (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 50), el anexo I del Reglamento (CE) no 669/2009 por el que se aplica el Reglamento (CE) no 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la intensificación de los controles oficiales de las importaciones de determinados piensos y alimentos de origen no animal (DOUE L 84, 28.03.2015, p. 23), y el Reglamento (CE) no 1831/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los requisitos aplicables a la comercialización y las condiciones de uso de los aditivos que consisten en preparados (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 46).

Por otra parte se adoptan numerosos reglamentos relativos a autorizaciones, del preparado de *Lactobacillus acidophilus* CECT 4529 como aditivo en piensos para gallinas ponedoras y por el que se modifica el Reglamento (CE) no 1520/2007 (titular de la autorización Centro Sperimentale del Latte) (DOUE L 8, 14.01.2015, p. 4), del diclazuril como aditivo en la alimentación de los pollos de engorde, los pavos de engorde y las pintadas de engorde y de reproducción (titular de la autorización: Huvepharma NV) (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 5), del preparado de *Enterococcus faecium* NCIMB 10415 como aditivo para la alimentación de pollitas para puesta, es-

pecies menores de aves de corral para engorde y especies menores de aves de corral para puesta, y por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 361/2011 en lo que respecta a la compatibilidad con los coccidiostáticos (titular de la autorización: DSM Nutritional Products Ltd, representado por DSM Nutritional products Sp. Z o.o) (DOUE L 82, 27.03.2015, p. 75), de un preparado de endo-1,4-beta-xilanas y de endo-1,3(4)-beta-glucanasa producidas por *Talaromyces versatilis* sp. nov. IMI CC 378536 y por *Talaromyces versatilis* sp. nov. DSM 26702 como aditivo alimentario para pollos de engorde, pollitas para puesta y especies menores de aves de corral para engorde o para puesta (titular de la autorización, Adiseo France S.A.S.) (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 1), de un preparado de alfa-amilasa producida por *Bacillus licheniformis* (DSM 21564) como aditivo en la alimentación de vacas lecheras (titular de la autorización: DSM Nutritional Products Ltd, representado por DSM Nutritional Products Sp. Z.o.o) (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 8), del preparado de *Saccharomyces cerevisiae* NCYC R 404 como aditivo en la alimentación de vacas lecheras (titular de la autorización: Micro Bio-System Ltd) (DOUE L 79, 25.03.2015, p. 57), del amarillo de quinoleína como aditivo en los piensos para animales no destinados a la producción de alimentos (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 8), de la selenometionina producida por *Saccharomyces cerevisiae* NCYC R645 como aditivo en piensos para todas las especies animales (DOUE L 78, 24.03.2015, p. 5), de la L-carnitina y del L-tartrato de L-carnitina como aditivos en piensos para todas las especies animales (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 5), y de neohesperidina dihidrocalcona como aditivo en la alimentación de ovinos, peces, perros, terneros y determinadas categorías de cerdos (DOUE L 45, 19.02.2015, p. 10).

Por otra parte se modifica reiteradamente el anexo del Reglamento (UE) no 37/2010 en lo que respecta a la sustancia «metilprednisolona» (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 7), a la sustancia «gamitromicina» (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 10), a la sustancia «doxiciclina» (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 13), a la sustancia tularomicina (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 16), y a la sustancia tularomicina (DOUE L 66, 11.03.2015, p. 1), y a la sustancia «selenato de bario» (DOUE L 74, 18.03.2015, p. 18).

También experimenta modificaciones el Reglamento (CE) no 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, así se modifica el anexo IV en lo que se refiere a los límites máximos de residuos de ácido láctico, *Lecanicillium muscarium* cepa VE-6, clorhidrato de quitosano y *Equisetum arvense* L. en determinados productos (DOUE L 28, 4.02.2015, p. 1), los anexos II, III y V en lo relativo a los límites máximos de residuos de 1,4-dimetilnaftaleno, benfuracarb, carbosulfán, espirotetramat, etefon, fenamidona, fenhexamida, fenvalerato, furatiocarb, imazapir, malatió, picoxistrobina, tepraloxidim y trifloxistrobina en determinados productos (DOUE L 71, 14.03.2015, p. 1), en lo que se refiere a los límites máximos de residuos para el aceite de huesos, el monóxido de carbono, el ciprodinilo, el dodemorf, la iprodiona, el metaldehído, el metazacloro, el queroseno (CAS 64742-54-7), los aceites de petró-

leo (CAS 92062-35-6) y la propargita en determinados productos (DOUE L 71, 14.03.2015, p. 56), en lo que se refiere a los límites máximos de residuos para el 1,3-dicloropropeno, el bifenox, la dimetenamida-P, la prohexadiona, la tolilfluanida y la trifluralina en determinados productos (DOUE L 92, 8.04.2015, p. 20), y en lo que respecta a los límites máximos de residuos del acetocloro, el ácido 2-naftiloxiacético, la cloropicrina, el diflufenicán, el espinosad, el flurprimidol y el flutolanilo en determinados productos (DOUE L 100, 17.04.2015, p. 10), y los anexos II y III por lo que respecta a los límites máximos de residuos de acetamiprid, ciazofamida, cromafenozida, dicamba, difenoconazol, fenpirazamina, fluazinam, formetanato, nicotina, penconazol, pimetrozina, piraclostrobina, tau-fluvalinato y tebuconazol en determinados productos (DOUE L 71, 14.03.2015, p. 114).

Igualmente se modifica el Reglamento (CE) no 1484/95 en lo que atañe a la fijación de los precios representativos en los sectores de la carne de aves de corral, de los huevos y de la ovoalbúmina (DOUE L 82, 27.03.2015, p. 12; DOUE L 106, 24.04.2015, p. 14; DOUE L 24, 30.01.2015, p. 3) y se adopta un reglamento por el que se abre el almacenamiento privado de carne de porcino y se fija por anticipado el importe de la ayuda (DOUE L 62, 6.03.2015, p. 16) y otro por el que se suspende la presentación de solicitudes de la ayuda para el almacenamiento privado de carne de porcino prevista en el Reglamento de Ejecución (UE) 2015/360 (DOUE L 111, 30.04.2015, p. 27).

Se adopta una decisión por la que se establecen los procedimientos para la presentación de las solicitudes de subvención y las solicitudes de pago, y la información sobre los mismos, en lo que respecta a las medidas de emergencia contra las enfermedades de los animales a que se hace referencia en el Reglamento (UE) no 652/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 24, 30.01.2015, p. 17).

El Reglamento (CE) no 798/2008 se modifica en lo referente a la entrada relativa a Canadá en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión o el tránsito por la misma de determinados productos de aves de corral, en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L 33, 10.02.2015, p. 9), y en relación con las entradas correspondientes a Ucrania y a Israel en la lista de terceros países, la aprobación del programa de control de Ucrania para la detección de la salmonela en las gallinas ponedoras, las exigencias de certificación veterinaria en lo referente a la enfermedad de Newcastle y los requisitos de transformación de los ovoproductos (DOUE L 101, 18.04.2015, p. 1).

Se modifica la Decisión 2000/572/CE en lo que respecta a la referencia al Sistema Armonizado (SA) en el modelo de certificado para los preparados de carne, y se modifica la Decisión 2007/777/CE en lo relativo a la entrada correspondiente a Is-

rael en la lista de terceros países o partes de los mismos desde donde está autorizada la introducción en la Unión de productos cárnicos y estómagos, vejigas e intestinos tratados (DOUE L 36, 12.02.2015, p. 11). El anexo II de la Decisión 2007/777/CE se modifica en lo que respecta a la entrada correspondiente a Canadá de la lista de terceros países y partes de los mismos desde los que está autorizada la introducción en la Unión de estómagos, vejigas e intestinos tratados, en relación con la gripe aviar altamente patógena (DOUE L 33, 10.02.2015, p. 45), en lo que respecta a la entrada correspondiente a Estados Unidos de la lista de terceros países y partes de los mismos desde los que está autorizada la introducción en la Unión de estómagos, vejigas e intestinos tratados, en relación con la gripe aviar altamente patógena (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 52; DOUE L 86, 31.03.2015, p. 154), en lo que respecta a la entrada correspondiente a los Estados Unidos de la lista de terceros países o partes de los mismos desde los que está autorizada la introducción en la Unión de estómagos, vejigas e intestinos tratados, en relación con la gripe aviar de alta patogenicidad, a raíz de la aparición de brotes en los Estados de Idaho y California (DOUE L 60, 4.03.2015, p. 68), y en lo que respecta a la entrada correspondiente a Japón de la lista de terceros países o partes de terceros países desde donde está autorizada la introducción en la Unión de determinados productos cárnicos y estómagos, vejigas e intestinos tratados (DOUE L 45, 19.02.2015, p. 19).

También se modifican las Decisiones 2010/470/UE y 2010/471/UE en lo que respecta a los requisitos de certificación zoonosanitaria para el comercio y las importaciones en la Unión de esperma, óvulos y embriones de animales de la especie equina (DOUE L 52, 24.02.2015, p. 1), y el anexo I de la Decisión 2004/211/CE en lo que respecta a la entrada correspondiente a China de la lista de terceros países y partes de los mismos desde los cuales se autorizan las importaciones en la Unión de équidos vivos y de su esperma, óvulos y embriones (DOUE L 92, 8.04.2015, p. 107), y se adopta un Reglamento de Ejecución que establece normas con arreglo a las Directivas 90/427/CEE y 2009/156/CE del Consejo por lo que respecta a los métodos de identificación de los équidos (Reglamento del pasaporte equino) (DOUE L 59, 3.03.2015, p. 1).

El anexo I del Reglamento (CE) no 798/2008 se modifica en lo que respecta a la entrada correspondiente a los Estados Unidos en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión o el tránsito por esta de determinadas mercancías de aves de corral, en relación con la influenza aviar de alta patogenicidad (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 5), con respecto a la entrada relativa a los Estados Unidos en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión o el tránsito por la misma de determinados productos de aves de corral, en relación con la influenza aviar altamente patógena a raíz de la aparición de brotes en los Estados de Idaho y California (DOUE L 60, 4.03.2015, p. 31), con respecto a la

entrada relativa a los Estados Unidos en la lista de terceros países, territorios, zonas o compartimentos desde los cuales están permitidos la importación en la Unión o el tránsito por la misma de determinadas mercancías de aves de corral, debido a la aparición de nuevos brotes de influenza aviar altamente patógena en dicho país (DOUE L 84, 28.03.2015, p. 30).

Además, se establecen normas zoonitarias específicas para la introducción en la Unión de determinados productos de origen animal procedentes de Japón destinados a «EXPO Milano 2015» (DOUE L 74, 18.03.2015, p. 24), se modifican los anexos I y II del Reglamento (UE) no 206/2010 por lo que respecta a los requisitos zoonitarios relativos a la tuberculosis bovina contenidos en los modelos de los certificados veterinarios BOV-X y BOV-Y y a las entradas correspondientes a Israel, Nueva Zelanda y Paraguay de las listas de terceros países, territorios o partes de terceros países o territorios desde los que está autorizada la introducción en la Unión de animales vivos y carne fresca (DOUE L 100, 17.04.2015, p. 60), y se modifica el anexo I de la Decisión de Ejecución 2012/725/UE en lo que concierne a la definición de la lactoferrina bovina (DOUE L 93, 9.04.2015, p. 71).

En lo que se refiere a la leche y productos de la ganadería, se adopta un reglamento relativo al reparto entre «entregas» y «ventas directas» de las cuotas lácteas nacionales fijadas para 2014/15 en el anexo IX del Reglamento (CE) no 1234/2007 del Consejo (DOUE L 74, 18.03.2015, p. 21) y se modifica el Reglamento (CE) no 595/2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1788/2003 del Consejo por el que se establece una tasa en el sector de la leche y de los productos lácteos (DOUE L 82, 27.03.2015, p. 73).

IV. POLÍTICA PESQUERA

En el ámbito de la Política de Pesca, suele ser necesaria para la Unión Europea la celebración de Tratados internacionales de pesca, sobre distintos aspectos de la misma. A estos efectos se celebra el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Seychelles sobre el acceso de los buques pesqueros con pabellón de las Seychelles a las aguas y a los recursos biológicos marinos de Mayotte, bajo la jurisdicción de la Unión Europea (DOUE L 40, 16.02.2015, p. 1). Se decide la celebración en nombre de la Unión Europea 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 Unión Europea y la República Democrática de Santo Tomé y Príncipe (DOUE L 40, 16.02.2015, p. 4), la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y la República de Senegal y de su Protocolo de aplicación (DOUE L 65, 10.03.2015, p. 1) y se acepta en nombre de la Unión Europea, de la versión modificada del Convenio cons-

titutivo de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo (DOUE L 111, 30.04.2015, p. 1 y 3).

En cuanto al régimen general de la pesca y flotas pesqueras, se establecen las normas detalladas de funcionamiento de los consejos consultivos en virtud de la política pesquera común (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 1), se complementa el Reglamento (UE) no 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, en lo que respecta al período de tiempo y las fechas en relación con la inadmisibilidad de las solicitudes (DOUE L 51, 24.02.2015, p. 1), y también se complementa el Reglamento (UE) no 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo determinando los costes que pueden optar a la financiación del Fondo Europeo Marítimo y de Pesca para mejorar la higiene, la salud, la seguridad y las condiciones de trabajo de los pescadores, proteger y recuperar la biodiversidad y los ecosistemas marinos, mitigar el cambio climático y aumentar la eficiencia energética de los buques pesqueros (DOUE L 86, 31.03.2015, p. 1).

La protección del medio marino y las cuotas generales de pesca son también objeto de regulación en este cuatrimestre, y así se adopta normativa relativa a la aplicación de las obligaciones internacionales de la Unión, tal como se contempla en el artículo 15, apartado 2, del Reglamento (UE) no 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en el marco del Convenio Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico y el Convenio sobre la futura cooperación multilateral en los caladeros del Atlántico Noroccidental (DOUE L 16, 23.01.2015, p. 23), se modifican los Reglamentos (UE) no 43/2014 y (UE) 2015/104 en lo que se refiere a determinadas posibilidades de pesca (DOUE L 84, 28.03.2015, p. 1), se establecen, para 2015, las posibilidades de pesca aplicables a determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces en el mar Negro (DOUE L 19, 24.01.2015, p. 8) y se establecen medidas para atenuar una amenaza grave para la conservación de la población de lubina (*Dicentrarchus labrax*) del mar Céltico, el Canal de la Mancha, el mar de Irlanda y el sur del mar del Norte (DOUE L 20, 27.01.2015, p. 31).

También se establecen, para 2015, las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces, aplicables en aguas de la Unión y, en el caso de los buques de la Unión, en determinadas aguas no pertenecientes a la Unión, por el que se modifica el Reglamento (UE) no 43/2014 y por el que se deroga el Reglamento (UE) no 779/2014 (DOUE L 22, 28.01.2015, p. 1), se excluyen las subdivisiones CIEM 27 y 28.2 de algunas limitaciones del esfuerzo pesquero en 2015 en virtud del Reglamento (CE) no 1098/2007 del Consejo, por el que se establece un plan plurianual para las poblaciones de bacalao del mar Báltico y para las pesquerías de estas poblaciones (DOUE L 37, 13.02.2015, p. 4), se modifica la Decisión de Ejecución 2014/170/UE por la que se establece la lista de terceros países no cooperantes en la lucha contra la pesca INDNR, de conformidad con el Reglamento (CE)

no 1005/2008 por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, en relación con Sri Lanka (DOUE L 33, 10.02.2015, p. 15) y se prohíbe temporalmente la pesca de gallineta nórdica en la zona NAFO 3M por parte de los buques que enarbolan pabellón de un Estado miembro de la Unión Europea (DOUE L 61, 5.03.2015, p. 3).

V. LIBRE CIRCULACION DE LOS TRABAJADORES, POLÍTICA SOCIAL Y DE EMPLEO

VI. DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Y LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En relación al Derecho de Establecimiento y Libre prestación de Servicios, se completa la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) (DOUE L 12, 17.01.2015, p. 1), se establecen normas técnicas de ejecución en relación con el procedimiento relativo a la aprobación de un modelo interno de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 13), y se establecen normas técnicas de ejecución en relación con el proceso de adopción de una decisión conjunta sobre la solicitud de uso de un modelo interno de grupo de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 19).

También se establecen normas técnicas de ejecución en lo que respecta a los procedimientos de concesión de la aprobación supervisora para el establecimiento de entidades con cometido especial y de cooperación e intercambio de información entre autoridades de supervisión en relación con las entidades con cometido especial, así como al establecimiento de los formatos y plantillas para la información que deberán presentar las entidades con cometido especial de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 23), normas técnicas de ejecución en lo que respecta al procedimiento de aprobación por las autoridades de supervisión del uso de parámetros específicos de la empresa, conforme a la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 79, 25.03.2015, p. 8), normas técnicas de ejecución en lo que respecta a los procedimientos de aprobación por las autoridades de supervisión del uso de elementos de los fondos propios complementarios, conforme a la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 79, 25.03.2015, p. 12), normas técnicas de ejecución en lo que respecta a los procedimientos de aprobación por las autoridades de supervisión de la aplicación de un ajuste por casamiento, de conformidad con la Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 79, 25.03.2015, p. 18), y también se adopta normativa sobre

la información que deben proporcionar las autoridades competentes a la Autoridad Europea de Valores y Mercados de conformidad con el artículo 67, apartado 3, de la Directiva 2011/61/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 82, 27.03.2015, p. 5).

VII. POLÍTICA DE TRANSPORTES

En el ámbito de la Política de Transportes también es frecuente la celebración de Tratados internacionales, especialmente en lo que se refiere al transporte aéreo, y así se decide la firma, en nombre de la Unión y de sus Estados miembros, y la aplicación provisional de un Protocolo por el que se modifica el Acuerdo Euromediterráneo de aviación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Gobierno del Estado de Israel, por otra, para tener en cuenta la adhesión a la Unión Europea de la República de Croacia (DOUE L 64, 7.03.2015, p. 1 y 3).

En relación a los transportes aéreos, se modifica el Reglamento (UE) no 965/2012 en lo relativo a la cabina de vuelo estéril y corrige dicho Reglamento (DOUE L 24, 30.01.2015, p. 5). Se adopta un reglamento sobre especificaciones adicionales de aeronavegabilidad para un determinado tipo de operaciones y por el que se modifica el Reglamento (UE) no 965/2012 (DOUE L 106, 24.04.2015, p. 18) y se modifican, el Reglamento (UE) no 185/2010 en lo que se refiere a la inspección del equipaje de mano (DOUE L 31, 7.02.2015, p. 18), el Reglamento (CE) no 748/2009, sobre la lista de operadores de aeronaves que han realizado una actividad de aviación enumerada en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo el 1 de enero de 2006 o a partir de esa fecha, en la que se especifica el Estado miembro responsable de la gestión de cada operador (DOUE L 34, 10.02.2015, p. 1) y el Reglamento (CE) no 29/2009 por el que se establecen requisitos relativos a los servicios de enlace de datos para el cielo único europeo y deroga el Reglamento de Ejecución (UE) no 441/2014 (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 30).

Se adoptan cinco decisiones de ejecución, una relativa a la conformidad de las tarifas unitarias de 2014 para las zonas de tarificación en virtud del artículo 17 del Reglamento de Ejecución (UE) no 391/2013 y por la que se deroga la Decisión 2013/631/UE (DOUE L 51, 24.02.2015, p. 10), otra relativa a la conformidad de las tarifas unitarias de 2015 para las zonas de tarificación en virtud del artículo 17 del Reglamento de Ejecución (UE) no 391/2013 (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 25), la tercera relativa a la incoherencia de determinados objetivos incluidos en los planes a nivel nacional o de bloque funcional de espacio aéreo presentados con arreglo al Reglamento (CE) no 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo con los objetivos de rendimiento para toda la Unión en el segundo período de referencia, y por la que se formulan recomendaciones para la revisión de dichos objetivos (DOUE L 60,

4.03.2015, p. 48) otra relativa a la coherencia de determinados objetivos incluidos en los planes a nivel nacional o de bloque funcional de espacio aéreo presentados con arreglo al Reglamento (CE) no 549/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo con los objetivos de rendimiento para toda la Unión en el segundo período de referencia (DOUE L 60, 4.03.2015, p. 55) y la última relativa a la aprobación de la decisión de excepción, con arreglo al artículo 9 de la Directiva 96/67/CE del Consejo, respecto a la prestación de determinados servicios de asistencia en tierra en el Aeropuerto Internacional de Zagreb (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 50).

En esta materia se adoptan también dos reglamentos, uno por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos relativos a las licencias y los certificados de los controladores de tránsito aéreo en virtud del Reglamento (CE) no 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 923/2012 de la Comisión y se deroga el Reglamento (UE) no 805/2011 (DOUE L 63, 6.03.2015, p. 1) y otro que modifica el Reglamento (UE) no 1178/2011 de la Comisión por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos relacionados con el personal de vuelo de la aviación civil (DOUE L 74, 18.03.2015, p. 1).

En lo que respecta a los transportes por carretera se adoptan dos directivas, una por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 9) y otra por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el permiso de conducción (DOUE L 107, 25.04.2015, p. 68).

El transporte marítimo y fluvial, también es objeto de regulación en este cuatriestre, y así se modifica la Directiva 96/98/CE del Consejo sobre equipos marinos (DOUE L 95, 10.04.2015, p. 1), se modifica el reconocimiento de determinadas organizaciones de acuerdo con el artículo 16 del Reglamento (CE) no 391/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 22) y se deroga la Decisión 2007/421/CE sobre la publicación de la lista de organizaciones reconocidas que han sido notificadas por los Estados miembros en virtud de la Directiva 94/57/CE del Consejo (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 24).

En cuanto al transporte ferroviario, se adoptan reglamentos, uno sobre los criterios para los candidatos a la obtención de capacidad de infraestructura ferroviaria y por el que se deroga el Reglamento de Ejecución (UE) no 870/2014 (DOUE L 3, 7.01.2015, p. 34), otro relativo a determinados aspectos del procedimiento de concesión de licencias a las empresas ferroviarias (DOUE L 29, 5.02.2015, p. 3), un tercero por el que se modifica el Reglamento (UE) no 454/2011, relativo a la especificación técnica de interoperabilidad correspondiente al subsistema «aplicaciones telemáticas para los servicios de viajeros» del sistema ferroviario transeuropeo (DOUE L

55, 26.02.2015, p. 2) y el último por el que se establecen las modalidades que hay que seguir para la aplicación de la tarificación del coste de los efectos sonoros (DOUE L 70, 14.03.2015, p. 36), y también se modifica la Decisión 2012/88/UE sobre la especificación técnica de interoperabilidad relativa a los subsistemas de control-mando y señalización del sistema ferroviario transeuropeo (DOUE L 3, 7.01.2015, p. 44).

Finalmente, y referida al transporte de mercancías peligrosas se autoriza a los Estados miembros a aprobar determinadas excepciones conforme a lo dispuesto en la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas (DOUE L 44, 18.02.2015, p. 1).

VIII. POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

En los ámbitos de la normativa general en esta materia se produce una Comunicación de la Comisión por la que se modifica el anexo de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre la aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al seguro de crédito a la exportación a corto plazo (DOUE C 28, 28.01.2015, p. 1).

En cuanto a derechos compensatorios y antidumping, se abre una investigación relativa a la posible elusión de las medidas antidumping impuestas por el Reglamento de Ejecución (UE) no 511/2010 del Consejo a las importaciones de determinados alambres de molibdeno originarios de la República Popular China mediante importaciones de determinados alambres de molibdeno ligeramente modificados, y por el que se someten a registro estas importaciones (DOUE L 66, 11.03.2015, p. 4) y se da por concluida la reconsideración, con respecto a un «un nuevo exportador», del Reglamento de Ejecución (UE) no 1389/2011 del Consejo, por el que se establece un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de ácido tricloroisocianúrico originario de la República Popular China, se restablece el derecho aplicable a las importaciones del exportador y se da por concluido el registro de dichas importaciones (DOUE L 65, 10.03.2015, p. 18).

Por otra parte, se imponen derechos antidumping definitivos a diversos productos originarios de la República Popular China, así a las importaciones de ácido cítrico (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 8), de baldosas de cerámica (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 23), de vidrio solar (DOUE L 98, 15.04.2015, p. 6), de glutamato monosódico (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 31), y se aceptan los compromisos ofrecidos en relación con un procedimiento antidumping relativo a las importaciones de ácido cítrico originario de la República Popular China (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 75).

También se establece un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de determinados alambres de acero inoxidable originarios de la India, así como el Reglamento de Ejecución (UE) no 861/2013 del Consejo, por el que se establece un derecho compensatorio definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de determinado alambre de acero inoxidable originario de la India (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 17), un derecho antidumping definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de glutamato monosódico originario de Indonesia (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 54), se establece un derecho antidumping definitivo para las importaciones de determinados tubos soldados de hierro o de acero sin alear originarios de Bielorrusia, la República Popular China y Rusia, y por el que se da por concluido el procedimiento relativo a las importaciones de determinados tubos soldados de hierro o de acero sin alear originarios de Ucrania, tras una reconsideración por expiración en virtud del artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) no 1225/2009 del Consejo (DOUE L 20, 27.01.2015, p. 6) y un derecho antidumping definitivo sobre las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero originarios de la República Popular China, ampliado a las importaciones de determinados elementos de fijación de hierro o acero procedentes de Malasia, hayan sido declarados o no originarios de Malasia, tras una reconsideración por expiración con arreglo al artículo 11, apartado 2, del Reglamento (CE) no 1225/2009 (DOUE L 82, 27.03.2015, p. 78).

Por otra parte se impone un derecho antidumping provisional sobre las importaciones de productos planos de acero inoxidable laminados en frío originarios de la República Popular China y Taiwán (DOUE L 79, 25.03.2015, p. 23) y se establece un derecho compensatorio definitivo y se percibe definitivamente el derecho provisional establecido sobre las importaciones de determinada trucha arco iris originaria de Turquía (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 12), así como se da por concluido el procedimiento antidumping relativo a las importaciones de determinada trucha arco iris originaria de Turquía (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 73).

En cuanto a las ayudas de Estado a España, se autorizan diversas ayudas, en casos con respecto a los cuales la Comisión no presenta objeciones (DOUE C 63, 20.02.2015, p. 7; DOUE C 116, 10.04.2015, p. 1; DOUE C 136, 24.04.2015, p. 1) mientras que se declara no compatible la ayuda estatal SA.35550 (13/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) ejecutada por España Régimen relativo a la amortización fiscal del fondo de comercio financiero para la adquisición de participaciones extranjeras [notificada con el número C(2014) 7280] (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 38). También se autoriza una ayuda a Murcia (DOUE C 116, 10.04.2015, p. 1).

IX. FISCALIDAD

En Política Fiscal, se modifican la Directiva 2011/96/UE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes (DOUE L 21, 28.01.2015, p. 1), y el Reglamento de Ejecución (UE) no 612/2013, relativo al funcionamiento del registro de operadores económicos y depósitos fiscales y a las estadísticas y presentación de información correspondientes, de conformidad con el Reglamento (UE) no 389/2012 del Consejo sobre cooperación administrativa en el ámbito de los impuestos especiales (DOUE L 47, 20.02.2015, p. 10).

X. POLÍTICA ECONOMICA Y MONETARIA Y LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALS

En la Política Económica y Monetaria y la Libre circulación de capitales, y en relación con el Banco Central Europeo, se modifican: el Reglamento (CE) no 2532/98 sobre las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones (DOUE L 27, 3.02.2015, p. 1), la Decisión BCE/2010/23 sobre la asignación de los ingresos monetarios de los bancos centrales nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro (BCE/2014/56) (DOUE L 53, 25.02.2015, p. 21), la Decisión BCE/2014/34 sobre las medidas relativas a las operaciones de financiación a plazo más largo con objetivo específico (BCE/2015/5) (DOUE L 53, 25.02.2015, p. 27), la Decisión BCE/2010/21 sobre las cuentas anuales del Banco Central Europeo (BCE/2014/55) (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 54), y la Decisión BCE/2004/3 relativa al acceso público a los documentos del Banco Central Europeo (BCE/2015/1) (DOUE L 84, 28.03.2015, p. 64) así como el Reglamento interno del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 88).

También se adoptan tres decisiones, una sobre la distribución provisional de los ingresos del Banco Central Europeo (BCE/2014/57) (DOUE L 53, 25.02.2015, p. 24), otra sobre el establecimiento de un Comité deontológico y su reglamento interno (BCE/2014/59) (DOUE L 70, 14.03.2015, p. 58) y la tercera sobre la metodología y procedimientos para la determinación y recopilación de datos relativos a los factores de la tasa utilizados para calcular la tasa de supervisión anuales (BCE/2015/7) (DOUE L 84, 28.03.2015, p. 67), así como un reglamento sobre la presentación de información financiera con fines de supervisión (BCE/2015/13) (DOUE L 86, 31.03.2015, p. 13) y una orientación por la que se modifica la Orientación BCE/2010/20 sobre el régimen jurídico de la contabilidad y la información financiera en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (BCE/2014/54) (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 69).

Respecto a las medidas económicas, y en relación con los Estados miembros, se decide sobre la admisibilidad de los instrumentos de renta fija negociables emitidos o

plenamente garantizados por la República Helénica (BCE/2015/6) (DOUE L 53, 25.02.2015, p. 29) y se deroga la Decisión 77/706/CEE del Consejo por la que se establece un objetivo comunitario de reducción del consumo de energía primaria en caso de dificultades en el abastecimiento de petróleo crudo y productos petrolíferos y la Decisión 79/639/CEE de la Comisión por la que se establecen las modalidades de aplicación de la Decisión 77/706/CEE del Consejo (DOUE L 104, 23.04.2015, p. 12). También se adopta una recomendación por parte del Banco Central Europeo, sobre las políticas de reparto de dividendos (BCE/2015/2) (DOUE C 51, 13.02.2015, p. 1).

En cuanto al régimen del Euro se modifica el Reglamento Delegado (UE) no 907/2014, que completa el Reglamento (UE) no 1306/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los organismos pagadores y otros órganos, la gestión financiera, la liquidación de cuentas, las garantías y el uso del euro (DOUE L 27, 3.02.2015, p. 7), se modifica la Decisión BCE/2010/29 sobre la emisión de billetes de banco denominados en euros (BCE/2014/49) (DOUE L 50, 21.02.2015, p. 42) y se adoptan, una decisión relativa al desembolso de capital, la transferencia de activos exteriores de reserva y la contribución a las reservas y provisiones del Banco Central Europeo por el Lietuvos bankas (BCE/2014/61) (DOUE L 50, 21.02.2015, p. 44) y una orientación sobre el establecimiento del Sistema de Producción y Adquisición del Eurosistema (BCE/2014/44) (DOUE L 47, 20.02.2015, p. 29).

En lo que se refiere a la Política monetaria se adoptan por el BCE dos decisiones, una, sobre la ejecución del programa de adquisiciones de bonos de titulización de activos (BCE/2014/45) (DOUE L 1, 6.01.2015, p. 4) y otra por la que se deroga la Decisión BCE/2013/6 sobre las normas relativas a la utilización como activos de garantía en las operaciones de política monetaria del Eurosistema de bonos bancarios simples con la garantía del Estado para uso propio, la Decisión BCE/2013/35 sobre medidas adicionales relativas a las operaciones de financiación del Eurosistema y la admisibilidad de los activos de garantía y los artículos 1, 3 y 4 de la Decisión BCE/2014/23 sobre la remuneración de depósitos, saldos y tenencias de exceso de reservas (BCE/2015/9) (DOUE L 91, 2.04.2015, p. 1) y una orientación sobre la aplicación del marco de la política monetaria del Eurosistema (BCE/2014/60) (DOUE L 91, 2.04.2015, p. 3).

XI. RELACIONES EXTERIORES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En materia de Relaciones Exteriores se decide la firma, en nombre de la Unión, y la aplicación provisional, del Protocolo del Acuerdo de Colaboración y Cooperación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la

República de Azerbaiyán, por otra, relativo a un Acuerdo marco entre la Unión Europea y la República de Azerbaiyán sobre los principios generales para la participación de la República de Azerbaiyán en los programas de la Unión (DOUE L 19, 24.01.2015, p. 2 y 4).

En lo que se refiere a los Acuerdos de Asociación, se adoptan dos decisiones relativas a: la posición que se debe adoptar en nombre de la Unión y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica en el Consejo de Asociación instituido por el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Ucrania, por otra, en lo que se refiere a la adopción de los reglamentos internos del Consejo de Asociación y del Comité de Asociación, a la creación de dos subcomités y a la delegación de determinados poderes por el Consejo de Asociación en el Comité de Asociación en su configuración de Comercio (DOUE L 10, 16.01.2015, p. 30), y a la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en el Subcomité Sanitario y Fitosanitario, el Subcomité Aduanero y el Subcomité de Indicaciones Geográficas creados por el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Moldavia, por otra, con respecto a la adopción de las decisiones de dichos subcomités sobre sus reglamentos internos (DOUE L 30, 6.02.2015, p. 20).

En esta materia también se adopta, por el Consejo de Asociación UE-República de Moldavia, su Reglamento interno y el Reglamento interno del Comité de Asociación (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 28), una decisión relativa a la creación de dos subcomités [2015/672] (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 38) y otra relativa a la delegación de determinadas facultades por el Consejo de Asociación en el Comité de Asociación en su configuración de comercio [2015/673] (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 40).

Igualmente se decide la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en el Subcomité Sanitario y Fitosanitario, el Subcomité Aduanero y el Subcomité de Indicaciones Geográficas creados por el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica y sus Estados miembros, por una parte, y Georgia, por otra, con respecto a la adopción de las decisiones de dichos subcomités sobre sus reglamentos internos (DOUE L 33, 10.02.2015, p. 19) y se decide también la firma, en nombre de la Unión Europea, y la aplicación provisional del Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una Asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República Libanesa, por otra, relativo a un Acuerdo Marco entre la Unión Europea y la República Libanesa sobre los principios generales para la participación de la República Libanesa en los programas de la Unión (DOUE L 47, 20.02.2015, p. 1 y 3), así como la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las

Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la República de Túnez, por otra, relativo a un Acuerdo Marco entre la Unión Europea y la República de Túnez sobre los principios generales de la participación de la República de Túnez en programas de la Unión (DOUE L 96, 11.04.2015, p. 1 y 3).

Respecto al Espacio Económico Europeo (EEE), se decide la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Comité Mixto del EEE respecto a una modificación del Protocolo 4 del Acuerdo EEE sobre las normas de origen (Adhesión de Croacia) (DOUE L 50, 21.02.2015, p. 10) y por lo que respecta a la sustitución de su Protocolo no 4, sobre las normas de origen, por un nuevo Protocolo, que se ajuste al Convenio regional sobre las normas de origen preferenciales paneuromediterráneas (DOUE L 50, 21.02.2015, p. 13).

También en relación con el Espacio Económico Europeo (EEE), se modifican el anexo X (L 15, 22.01.2015, p. 78), el anexo XIII (Transportes) [2015/89] (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 80), el anexo XXII (Derecho de sociedades) [2015/90] [2015/91] (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 81; DOUE L 15, 22.01.2015, p. 83), el Protocolo 31, sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades [2015/92] [2015/93] (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 85; DOUE L 15, 22.01.2015, p. 86) y se adopta una decisión por el Comité Mixto del EEE, por la que se modifican determinados anexos y protocolos del Acuerdo EEE [2015/94] (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 87).

En cuanto al Convenio relativo a un régimen común de tránsito, UE/AELC (de 1987), se modifican por nonagésima novena vez las normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales mediante la modificación de ciertas Directrices sobre ayudas estatales [2015/95] (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 103).

En Cooperación al Desarrollo también hay novedades en este cuatrimestre, y así se modifica el Acuerdo interno entre los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea, reunidos en el seno del Consejo, relativo a la financiación de la ayuda de la Unión Europea concedida con cargo al Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020 de conformidad con el Acuerdo de Asociación ACP-UE y a la asignación de ayuda financiera a los Países y Territorios de Ultramar a los que se aplica la parte cuarta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 75).

Se deroga la Decisión 2011/492/UE relativa a la conclusión del procedimiento de consultas con la República de Guinea-Bissau al amparo del artículo 96 del Acuerdo de Asociación ACP-UE (DOUE L 88, 1.04.2015, p. 13) y se adopta el Reglamento interno del Comité del Instrumento de Ayuda a la Inversión creado bajo los auspicios del Banco Europeo de Inversiones (DOUE L 61, 5.03.2015, p. 10).

XII. ENERGÍA

En la Política de Energía, se modifica la Decisión 2007/198/Euratom por la que se establece la Empresa Común Europea para el ITER y el desarrollo de la energía de fusión y por la que se le confieren ventajas (DOUE L 37, 13.02.2015, p. 8).

XIII. POLÍTICA INDUSTRIAL Y MERCADO INTERIOR

En la normativa internacional relativa al Mercado Interior cabe destacar la decisión por la que se establece la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en los correspondientes comités de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, por lo que se refiere a las propuestas de modificaciones de los Reglamentos nos 3, 7, 13, 19, 23, 37, 38, 41, 43, 45, 48, 50, 51, 53, 55, 59, 75, 78, 86, 98, 99, 106, 107, 110, 112, 113, 117, 119, 123, 128 y 129 de las Naciones Unidas, la modificación 2 del Reglamento Técnico Mundial no 3 de las Naciones Unidas por lo que respecta al frenado de las motocicletas, y la modificación 3 del Reglamento Técnico Mundial no 4 de las Naciones Unidas por lo que respecta al procedimiento mundial de certificación de vehículos pesados (DOUE L 66, 11.03.2015, p. 12).

En este ámbito también hay que señalar la adopción de tres reglamentos de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) —, el no 78 Disposiciones uniformes sobre la homologación de vehículos de las categorías L1, L2, L3, L4 y L5 con relación al frenado [2015/145] (DOUE L 24, 30.01.2015, p. 30), el no 100 Disposiciones uniformes relativas a la homologación de vehículos en relación con los requisitos específicos del grupo motopropulsor eléctrico [2015/505] (DOUE L 87, 31.03.2015, p. 1) y el no 118 Prescripciones técnicas uniformes relativas al comportamiento frente al fuego o a la capacidad de los materiales utilizados en la fabricación de determinadas categorías de vehículos de motor para repeler combustible o lubricante [2015/622] (DOUE L 102, 21.04.2015, p. 67), así como la modificación del Reglamento (CE) no 1126/2008, por el que se adoptan determinadas Normas Internacionales de Contabilidad de conformidad con el Reglamento (CE) no 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo a las Normas Internacionales de Información Financiera 2, 3 y 8 y a las Normas Internacionales de Contabilidad 16, 24 y 38 (DOUE L 5, 9.01.2015, p. 1) y en lo relativo a la Norma Internacional de Contabilidad 19 (DOUE L 5, 9.01.2015, p. 11).

La protección de la salud humana y animal suele siempre originar o modificar normativa existente, y en este cuatrimestre, se establece una lista de sustancias candidatas a la sustitución, en aplicación del artículo 80, apartado 7, del Reglamento (CE) no 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 18).

Se aprueban una serie de sustancias activas de conformidad con el Reglamento (CE) no 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios, y se modifica el anexo del Reglamento de Ejecución (UE) no 540/2011, así la sustancia activa cromafenozida, (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 22), la sustancia activa COS-OGA (DOUE L 90, 2.04.2015, p. 1), y la sustancia activa cerevisane (DOUE L 92, 8.04.2015, p. 86), se renueva la aprobación de la sustancia activa Isaria fumosorosea, cepa Apopka 97, (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 1).

Se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 540/2011 en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas beflubutamida, captan, dimetoato, dimetomorfo, etoprofos, fipronil, folpet, formetanato, glufosinato, metiocarb, metribuzin, fosmet, pirimifos-metilo y propamocarb (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 6), en lo que respecta a la prórroga de los períodos de aprobación de las sustancias activas etefon y fenamifos (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 28), en lo relativo a la fecha de expiración de la aprobación de la sustancia activa tepraloxidim (DOUE L 10, 16.01.2015, p. 25), se modifica y se corrige el Reglamento de Ejecución (UE) no 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de los compuestos de cobre como sustancia activa (DOUE L 39, 14.02.2015, p. 7), se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 540/2011 en lo relativo a las condiciones de aprobación de la sustancia activa triclopir (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 6), en lo relativo a las condiciones de aprobación de la sustancia activa isobutirato de (Z,Z,Z,Z)-7,13,16,19-docosatetraen-1-ilo (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 9) en lo relativo a las condiciones de aprobación de la sustancia activa acetato de Z-13-hexadecen-11-in-1-ilo (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 36). Igualmente se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 686/2012 en lo relativo al Estado miembro ponente para la sustancia activa mecoprop-p (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 27).

En relación con los biocidas, se aprueban, el uso de dióxido de carbono como sustancia activa en biocidas del tipo de producto 15 (DOUE L 53, 25.02.2015, p. 3), el uso de la alfa-cipermetrina como sustancia activa en biocidas del tipo de producto 18 (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 9), el uso de *Bacillus thuringiensis*, subsp. *israelensis*, serotipo H14, cepa SA3A, como sustancia activa para su uso en los biocidas del tipo de producto 18 (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 12) el uso del dinotefurán como sustancia activa en biocidas del tipo de producto 18 (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 30), el uso de *Bacillus sphaericus* 2362, serotipo H5a5b, cepa ABTS1743, como sustancia activa en biocidas del tipo de producto 18 (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 33), el uso de la tolilfluanida como sustancia activa en biocidas del tipo de producto 21 (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 39), el uso del propan-2-ol como sustancia activa en biocidas de los tipos de producto 1, 2 y 4 (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 15).

Por otra parte se adopta una decisión de conformidad con el artículo 3, apartado 3, del Reglamento (UE) no 528/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre aglutinantes poliméricos catiónicos con compuestos de amonio cuaternario incorporados a pinturas y revestimientos (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 30), otra sobre cultivos de bacterias destinados a reducir la materia orgánica y a ser comercializados con esta finalidad (DOUE L 106, 24.04.2015, p. 79) y una tercera sobre una formulación a base de polidimetilsiloxano comercializada para exterminar mosquitos (DOUE L 107, 25.04.2015, p. 75).

En esta materia se adoptan también tres directivas, una por la que se modifica la Directiva 2001/18/CE en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el cultivo de organismos modificados genéticamente (OMG) en su territorio (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 1), y dos delegadas, la primera que modifica, para adaptarlo al progreso técnico, el anexo IV de la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a una exención para el plomo en sensores de cloruro de polivinilo utilizados en productos sanitarios de diagnóstico in vitro (DOUE L 94, 10.04.2015, p. 4) y la segunda que modifica, para adaptarlo al progreso técnico, el anexo IV de la Directiva 2011/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a una exención para el mercurio en los sistemas de obtención de imágenes de ultrasonido intravascular (DOUE L 94, 10.04.2015, p. 6).

La protección de la salud alimentaria y la seguridad también suele originar o modificar variada normativa, así se deroga la Directiva 93/5/CEE del Consejo relativa a la asistencia a la Comisión por parte de los Estados miembros y a su cooperación en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimenticios (DOUE L 43, 18.02.2015, p. 1), se autorizan declaraciones de propiedades saludables de los alimentos distinta de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños, y modifica el Reglamento (UE) no 432/2012 (DOUE L 3, 7.01.2015, p. 3; DOUE L 88, 1.04.2015, p. 7), pero también se deniega la autorización de determinadas declaraciones de propiedades saludables de los alimentos distintas de las relativas a la reducción del riesgo de enfermedad y al desarrollo y la salud de los niños (DOUE L 3, 7.01.2015, p. 6; DOUE L 67, 12.03.2015, p. 1), y se deniega la autorización de determinadas declaraciones de propiedades saludables de los alimentos relativas al desarrollo y la salud de los niños (DOUE L 65, 10.03.2015, p. 15).

Además se modifican, la Directiva 2002/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo referente al ácido (6S)-5-metiltetrahidrofólico, sal de glucosamina, utilizado en la fabricación de complementos alimenticios (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 26), el anexo del Reglamento (UE) no 231/2012, por el que se establecen especificaciones para los aditivos alimentarios que figuran en los anexos II y III del Regla-

mento (CE) no 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que concierne a las especificaciones para el alcohol polivinílico (E 1203) (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 42), el anexo II del Reglamento (CE) no 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en cuanto a la utilización de lacas de aluminio de cochinilla, ácido carmínico y carmines (E 120) en alimentos dietéticos destinados a usos médicos especiales (DOUE L 88, 1.04.2015, p. 1), anexo II del Reglamento (CE) no 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al uso de ácido benzoico y benzoatos (E 210-213) en los camarones cocidos conservados en salmuera (DOUE L 88, 1.04.2015, p. 4), el anexo III del Reglamento (CE) no 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que se refiere al uso de dióxido de silicio (E 551) en el copolímero de injerto de glicol de polietileno de alcohol polivinílico (E 1209) (DOUE L 106, 24.04.2015, p. 16) los anexos II y III del Reglamento (CE) n° 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la utilización de determinados aditivos alimentarios (Texto pertinente a efectos del EEE) DOUE L 107, 25.04.2015, p. 1) el anexo II del Reglamento (CE) n° 1333/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el anexo del Reglamento (UE) n° 231/2012 de la Comisión por lo que se refiere al uso de L-leucina como soporte de edulcorantes de mesa en comprimidos (DOUE L 107, 25.04.2015, p. 17), y el anexo I del Reglamento (CE) n° 1334/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la retirada de la sustancia aromatizante N-etil(2E,6Z)-nonadienamida de la lista de la Unión (DOUE L 107, 25.04.2015, p. 15).

Por otra parte con arreglo al Reglamento (CE) no 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo se autoriza la puesta en el mercado, como nuevo ingrediente alimentario, de aceite de las microalgas *Schizochytrium* sp. (ATCC PTA-9695) (DOUE L 90, 2.04.2015, p. 7), y se autoriza la ampliación del uso del aceite rico en DHA y EPA procedente de las microalgas *Schizochytrium* sp. (DOUE L 90, 2.04.2015, p. 11).

También se modifica y corrige el Reglamento (UE) no 10/2011, sobre materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con alimentos (DOUE L 30, 6.02.2015, p. 2) y se establecen condiciones especiales aplicables a las importaciones de goma guar originaria o procedente de la India debido a los riesgos de contaminación por pentaclorofenol y dioxinas (DOUE L 30, 6.02.2015, p. 10). Se modifica el anexo III del Reglamento (CE) no 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo al género *Ephedra* y a *Yohimbe* [*Pausinystalia yohimbe* (K. Schum) Pierre ex Beille] (DOUE L 67, 12.03.2015, p. 4) y se adopta una recomendación relativa al seguimiento de la presencia de perclorato en los alimentos (DOUE L 111, 30.04.2015, p. 32).

En cuanto al etiquetado y la presentación de los productos, se modifican, los anexos II y III del Reglamento (CE) no 110/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la definición, designación, presentación, etiquetado y protección de las

indicaciones geográficas de bebidas espirituosas (DOUE L 35, 11.02.2015, p. 16) y el Reglamento (UE) no 605/2014, que modifica, a efectos de la inclusión de indicaciones de peligro y consejos de prudencia en lengua croata y su adaptación al progreso técnico y científico, el Reglamento (CE) no 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (DOUE L 78, 24.03.2015, p. 12).

En el sector obstáculos técnicos a los intercambios, se modifican, el anexo III de la Directiva 2014/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere al intervalo del caudal en los contadores de agua (DOUE L 3, 7.01.2015, p. 42) y la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CE) no 692/2008 de la Comisión en lo relativo a las tecnologías innovadoras para reducir las emisiones de CO₂ de vehículos comerciales ligeros (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 1). Se decide la aprobación del alternador de alta eficiencia GXi de MELCO como tecnología innovadora para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos de conformidad con el Reglamento (CE) no 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 53, 25.02.2015, p. 11), y se complementa el Reglamento (UE) no 167/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que se refiere a los requisitos de eficacia medioambiental y de rendimiento de la unidad de propulsión de los vehículos agrícolas y forestales (DOUE L 16, 23.01.2015, p. 1), en lo relativo a los requisitos de frenado de vehículos para la homologación de vehículos agrícolas y forestales (DOUE L 17, 23.01.2015, p. 1), por lo que respecta a los requisitos de seguridad funcional de los vehículos para la homologación de vehículos agrícolas y forestales (DOUE L 42, 17.02.2015, p. 1) y en lo que se refiere a los requisitos administrativos para la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos agrícolas y forestales (DOUE L 85, 28.03.2015, p. 1).

En esta materia también se desarrolla el Reglamento (CE) no 661/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los requisitos de homologación de tipo para determinadas categorías de vehículos de motor con respecto a los sistemas avanzados de frenado de emergencia (DOUE L 93, 9.04.2015, p. 35) y se completa y modifica el Reglamento (CE) no 661/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la inclusión de determinados procedimientos, métodos de evaluación y requisitos técnicos específicos, y por el que se modifican la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (UE) no 1003/2010, (UE) no 109/2011 y (UE) no 458/2011 de la Comisión (DOUE L 28, 4.02.2015, p. 3).

La seguridad de los productos, como es habitual, también es objeto de regulación, y así se prolonga la validez de la Decisión 2006/502/CE, por la que se requiere a los Estados miembros que adopten medidas para garantizar que solo se comercialicen encendedores con seguridad para niños y que prohíban la comercialización de en-

cendedores de fantasía (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 41), se adopta una decisión relativa a los requisitos de seguridad que deben incluir las normas europeas aplicables a las chimeneas de alcohol sin humero con arreglo a la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la seguridad general de los productos (DOUE L 90, 2.04.2015, p. 14) y el Reglamento (CE) no 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), es modificado, con relación al estudio ampliado de toxicidad para la reproducción en una generación, los anexos VIII, IX y X (DOUE L 50, 21.02.2015, p. 1), con relación a los hidrocarburos aromáticos policíclicos y los ftalatos, el anexo XVII (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 43), y en lo que respecta al plomo y sus compuestos, el anexo XVII (DOUE L 104, 23.04.2015, p. 2). Por último se publican las referencias de la norma EN ISO 4210, partes 1-9, para bicicletas de paseo, bicicletas de montaña y bicicletas de carrera, y de la norma EN ISO 8098 para bicicletas infantiles en el Diario Oficial de la Unión Europea con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 111, 30.04.2015, p. 30).

La regulación del mercado interior afecta a una gran cantidad de materias, algunas de las cuales son también objeto de normativa en este cuatrimestre. Así en relación con el Reglamento (CE) no 1060/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, se completa en lo relativo a las normas técnicas de regulación aplicables a la información periódica sobre los honorarios cobrados por las agencias de calificación a efectos de la supervisión permanente por parte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (DOUE L 2, 6.01.2015, p. 1), en lo relativo a las normas técnicas de regulación aplicables a la presentación de la información que las agencias de calificación crediticia comunican a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (DOUE L 2, 6.01.2015, p. 24), y en lo que atañe a las normas técnicas de regulación relativas a los requisitos de información aplicables a los instrumentos de financiación estructurada (DOUE L 2, 6.01.2015, p. 57).

También el Reglamento (UE) no 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo es completado en lo que atañe al requisito de cobertura de liquidez aplicable a las entidades de crédito (DOUE L 11, 17.01.2015, p. 1) en lo que se refiere a las normas técnicas de regulación para la especificación de los períodos de riesgo del margen (DOUE L 98, 15.04.2015, p. 1), y modificado en lo relativo al ratio de apalancamiento (DOUE L 11, 17.01.2015, p. 37). Y el Reglamento de Ejecución (UE) no 680/2014 de la Comisión, por el que se establecen normas técnicas de ejecución en relación con la comunicación de información con fines de supervisión por parte de las entidades, de conformidad con el Reglamento (UE) no 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, se modifica (DOUE L 48, 20.02.2015, p. 1) y también en lo que respecta a las cargas de los activos, el modelo de puntos de datos único y las normas de validación (DOUE L 14, 21.01.2015, p. 1).

Por otra parte, se establecen normas técnicas de ejecución en relación con las monedas respecto de las cuales exista una definición sumamente limitada de admisibilidad por el banco central de conformidad con el Reglamento (UE) no 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 39, 14.02.2015, p. 11). Se decide sobre las condiciones con sujeción a las cuales las entidades de crédito pueden incluir los beneficios provisionales o de cierre de ejercicio en su capital de nivel 1 ordinario de acuerdo con el artículo 26, apartado 2, del Reglamento (UE) n° 575/2013 (BCE/2015/4) (DOUE L 107, 25.04.2015, p. 76). Se modifica el Reglamento Delegado (UE) no 241/2014 en lo que respecta a los requisitos de fondos propios de las empresas basados en los gastos fijos generales (DOUE L 78, 24.03.2015, p. 1) y se completa la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a las contribuciones ex ante a los mecanismos de financiación de la resolución (DOUE L 11, 17.01.2015, p. 44).

También se especifican las condiciones uniformes de aplicación del Reglamento (UE) no 806/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las aportaciones ex ante al Fondo Único de Resolución (DOUE L 15, 22.01.2015, p. 1), se rectifica el Reglamento Delegado (UE) no 918/2012 por lo que respecta a la notificación de las posiciones cortas netas significativas en deuda soberana (DOUE L 16, 23.01.2015, p. 22), se establecen las modalidades de procedimiento para la cooperación entre los Estados miembros en materia de identificación electrónica con arreglo al artículo 12, apartado 7, del Reglamento (UE) no 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior (DOUE L 53, 25.02.2015, p. 149) y se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación de conformidad con la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo (DOUE L 107, 25.04.2015, p. 26).

XIV. POLÍTICA REGIONAL, COORDINACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES Y REDES TRANSEUROPEAS

En relación con la Política Regional y la coordinación de los instrumentos estructurales, se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las especificaciones técnicas del sistema para registrar y almacenar los datos de cada operación necesarios para el seguimiento, la evaluación, la gestión financiera, la verificación y la auditoría, incluidos datos sobre cada uno de los participantes en las operaciones cofinanciadas por los PO II (DOUE L 36, 12.02.2015, p. 1). Igualmente se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta a los modelos del informe de evolución, la

presentación de la información sobre un gran proyecto, el plan de acción conjunto, los informes de ejecución para el objetivo de inversión en crecimiento y empleo, la declaración de fiabilidad, la estrategia de auditoría, el dictamen de auditoría y el informe de control anual y la metodología para llevar a cabo el análisis coste-beneficio, y de conformidad con el Reglamento (UE) no 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por lo que respecta al modelo de los informes de ejecución para el objetivo de cooperación territorial europea (DOUE L 38, 13.02.2015, p. 1).

En este cuatrimestre se adopta normativa sobre la aplicación del 11º Fondo Europeo de Desarrollo (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 1), se aprueba el Reglamento Financiero aplicable al 11º Fondo Europeo de Desarrollo (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 17) y se adopta el reglamento interno del Comité del Fondo Europeo de Desarrollo (DOUE L 61, 5.03.2015, p. 17).

También se modifica el Reglamento Delegado (UE) no 480/2014 por lo que respecta a las referencias al Reglamento (UE) no 508/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 102, 21.04.2015, p. 33), y se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 223/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo en relación con los modelos para la presentación de determinada información a la Comisión (DOUE L 60, 4.03.2015, p. 1).

En relación con las Redes transeuropeas, 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 82, 27.03.2015, p. 14).

XV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, DEL CONSUMIDOR Y DE LA SALUD

La regulación de la Política Medioambiental suele conllevar la celebración de Tratados internacionales, y así se decide la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, e Islandia, por otro, sobre la participación de Islandia en el cumplimiento de los compromisos de la Unión Europea, sus Estados miembros e Islandia para el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 1). Se decide la adhesión de la Unión Europea a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (DOUE L 75, 19.03.2015, p. 1 y 4), y la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en la séptima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Rotterdam por lo que respecta a las enmiendas del anexo III del Convenio de Rotterdam sobre el pro-

cedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (DOUE L 68, 13.03.2015, p. 48), así como la posición que se ha de adoptar, en nombre de la Unión Europea, en la séptima reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes respecto a la propuesta de enmiendas a los anexos A, B y C (DOUE L 103, 22.04.2015, p. 8). Por último, también se decide la presentación, en nombre de la Unión Europea, de una propuesta de inclusión de nuevos productos químicos en el anexo A del Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (DOUE L 104, 23.04.2015, p. 14).

En cuanto a las emisión de gases y calidad del aire ambiente, se modifica el anexo I del Reglamento (CE) no 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de tener en cuenta la evolución de la masa de los turismos nuevos matriculados en 2011, 2012 y 2013 (DOUE L 3, 7.01.2015, p. 1), se decide la aprobación de dos alternadores de alta eficiencia de Robert Bosch GmbH como tecnologías innovadoras para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos, de conformidad con el Reglamento (CE) no 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 31), la aprobación de una iluminación exterior eficiente de Daimler AG que utiliza diodos emisores de luz como tecnología innovadora para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos de conformidad con el Reglamento (CE) no 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 33, 10.02.2015, p. 52), y la aprobación del techo solar de Asola para recarga de baterías como tecnología innovadora para la reducción de las emisiones de CO₂ de los turismos de conformidad con el Reglamento (CE) no 443/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 47, 20.02.2015, p. 26).

En el ámbito del diseño y etiquetado de productos, se modifican las Decisiones 2009/563/CE, 2009/564/CE, 2009/578/CE, 2010/18/CE, 2011/263/UE, 2011/264/UE, 2011/382/UE y 2011/383/UE con objeto de prorrogar la vigencia de los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica de la UE a determinados productos (DOUE L 60, 4.03.2015, p. 39).

En relación con la protección de aguas, se establecen las normas relativas al muestreo y los informes de conformidad con la Directiva 1999/32/CE del Consejo, por lo que respecta al contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 55), y también se establece una lista de observación de sustancias a efectos de seguimiento a nivel de la Unión en el ámbito de la política de aguas, de conformidad con la Directiva 2008/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DOUE L 78, 24.03.2015, p. 40).

En lo que se refiere a protección de espacios, se adopta la octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica continental

(DOUE L 18, 23.01.2015, p. 1), la sexta lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica panónica (DOUE L 18, 23.01.2015, p. 298), la octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica alpina (DOUE L 18, 23.01.2015, p. 328), la octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica (DOUE L 18, 23.01.2015, p. 385), la octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica boreal (DOUE L 18, 23.01.2015, p. 485) y la octava lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (DOUE L 18, 23.01.2015, p. 696).

En cuanto a la fauna y flora silvestres, se modifica, en lo relativo al comercio de especies de fauna y flora silvestres, el Reglamento (CE) no 865/2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 338/97 del Consejo (DOUE L 10, 16.01.2015, p. 1), e igualmente se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) no 792/2012 de la Comisión en lo que se refiere a las disposiciones sobre el diseño de los permisos, certificados y otros documentos previstas en el Reglamento (CE) no 338/97 del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, y en el Reglamento (CE) no 865/2006 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 338/97 del Consejo (DOUE L 10, 16.01.2015, p. 19)

Por lo que respecta a la Política de Salud, se modifican, el Reglamento (UE) no 142/2011, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, y la Directiva 97/78/CE del Consejo en cuanto a determinadas muestras y unidades exentas de los controles veterinarios en la frontera en virtud de la misma (DOUE L 3, 7.01.2015, p. 10), el anexo I de la Directiva 2002/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los niveles máximos de arsénico, flúor, plomo, mercurio, endosulfán y semillas de Ambrosia (DOUE L 31, 7.02.2015, p. 11) y la Directiva 2006/86/CE en lo relativo a determinados requisitos técnicos para la codificación de células y tejidos humanos (DOUE L 93, 9.04.2015, p. 43) y también se aplica la Directiva 2004/23/CE en lo que se refiere a los procedimientos de verificación de la equivalencia de las normas de calidad y seguridad de las células y los tejidos importados (DOUE L 93, 9.04.2015, p. 56).

XVI. INFORMACIÓN, EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE, POLÍTICA DE LA JUVENTUD.

La Política de Información de la UE en los últimos años suele regular distintos aspectos sobre la elaboración de estadísticas en distintas materias. Así se decide acerca

de las exenciones que pueden concederse en virtud del Reglamento (UE) no 1073/2013 relativo a las estadísticas sobre activos y pasivos de fondos de inversión (BCE/2013/38) (BCE/2014/62) (DOUE L 5, 9.01.2015, p. 17), y se aplican, el Reglamento (CE) no 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), en lo relativo a la lista de 2016 de variables objetivo secundarias sobre acceso a los servicios (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 11) y el Reglamento (CE) no 1338/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a las estadísticas sobre gastos y financiación de la asistencia sanitaria (DOUE L 62, 6.03.2015, p. 6).

Además se decide la concesión de excepciones a determinados Estados miembros a propósito de la transmisión de estadísticas con arreglo al Reglamento (CE) no 1338/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, por lo que respecta a las estadísticas sobre los gastos y la financiación de la asistencia sanitaria (DOUE L 62, 6.03.2015, p. 29) y se modifica el Reglamento (CE) no 657/2007, por el que se aplica el Reglamento (CE) no 1165/98 del Consejo, sobre las estadísticas coyunturales, en lo relativo al establecimiento de sistemas de muestras europeas (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 3). Igualmente se modifica la Orientación BCE/2014/15 sobre estadísticas monetarias y financieras (BCE/2014/43) (DOUE L 93, 9.04.2015, p. 82), se especifican las características técnicas del módulo ad hoc de 2016 sobre los jóvenes en el mercado laboral contemplado en el Reglamento (CE) no 577/98 del Consejo (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 6), y se modifica el Reglamento (CE) no 2533/98 sobre la obtención de información estadística por el Banco Central Europeo (DOUE L 64, 7.03.2015, p. 6).

XVII. CIENCIA, INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO Y ESPACIO, PROPIEDAD INTELECTUAL E INDUSTRIAL.

En Política Científica suele ser frecuente la celebración y renovación de Tratados internacionales y así se decide la renovación del Acuerdo de Cooperación científica y tecnológica entre la Comunidad Europea y Ucrania (DOUE L 60, 4.03.2015, p. 37). También se decide la firma, en nombre de la Unión Europea, y a la aplicación provisional del Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica entre la Unión Europea y las Islas Feroe, por el que estas se asocian a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) (DOUE L 35, 11.02.2015, p. 1 y 3).

En ámbitos internos, se refrenda el plan director de Shift2Rail (DOUE L 36, 12.02.2015, p. 7), y se modifica la Decisión C(2013) 8915 por la que se establece el Consejo Europeo de Investigación (DOUE C 58, 18.02.2015, p. 3).

En Política del Espacio, se decide apoyar la propuesta de la Unión para un Código internacional de conducta para las actividades en el espacio ultraterrestre como una contribución a las medidas de transparencia y de fomento de la confianza en las actividades en el espacio ultraterrestre (DOUE L 33, 10.02.2015, p. 38).

En el ámbito de la Propiedad Intelectual e Industrial, se inscriben denominaciones en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas, así [Vinagre de Montilla-Moriles (DOP)] (DOUE L 9, 15.01.2015, p. 11), [Oli de l'Empordà/Aceite de L'Empordà (DOP)] (DOUE L 65, 10.03.2015, p. 4), y se aprueban modificaciones que no son de menor importancia del pliego de condiciones de denominaciones inscritas en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas, así en relación con [«Arroz de Valencia»/«Arròs de València» (DOP)] (DOUE L 16, 23.01.2015, p. 27), [Cereza del Jerte (DOP)] (DOUE L 62, 6.03.2015, p. 5) y [Queso Zamorano (DOP)] (DOUE L 103, 22.04.2015, p. 5).

XVIII. DERECHO DE EMPRESAS

XIX. CIUDADANÍA DE LA UNIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

En lo que se refiere a Ciudadanía de la Unión, se adopta una directiva sobre las medidas de coordinación y cooperación para facilitar la protección consular de ciudadanos de la Unión no representados en terceros países y por la que se deroga la Decisión 95/553/CE (DOUE L 106, 24.04.2015, p. 1), y en relación con la Protección de Derechos Fundamentales, se prorroga el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para los Derechos Humanos (DOUE L 43, 18.02.2015, p. 29).

XX. POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

En lo que se refiere a la regulación internacional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), se decide la firma y celebración en nombre de la Unión del Acuerdo en forma de Canje de Notas entre la Unión Europea y la República Centroafricana sobre el estatuto en la República Centroafricana de la Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUMAM RCA) (DOUE L 108, 28.04.2015, p. 1 y 3). También se decide sobre el establecimiento del Comité de contribuyentes para la Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUMAM RCA) (EUMAM RCA/1/2015) (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 11) y sobre la aceptación de

contribuciones de terceros Estados a la Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUMAM RCA) (EUMAM RCA/2/2015) (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 13).

En relación con el Servicio Europeo de Acción Exterior y con las Relaciones Exteriores de la UE, que se prorrogan, el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para Afganistán (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 66), y el mandato del Representante Especial de la Unión Europea para el Cáucaso Meridional y la crisis en Georgia (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 70) y se nombran, al representante especial de la Unión Europea para Asia Central (DOUE L 99, 16.04.2015, p. 25) y al Representante Especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Próximo (DOUE L 99, 16.04.2015, p. 29).

En cuanto a los ámbitos más generales de la PESC, se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa (Athena) y por la que se deroga la Decisión 2011/871/PESC (DOUE L 84, 28.03.2015, p. 39).

Los problemas de piratería en el Océano Índico siguen presentes en la agenda de la UE, y así se nombra al Comandante de la Fuerza de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta) y por la que se deroga la Decisión Atalanta/4/2014 (Atalanta/1/2015) (DOUE L 16, 23.01.2015, p. 31), se decide la aceptación de la contribución de un tercer Estado a la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y la represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta) (ATALANTA/2/2015) (DOUE L 56, 27.02.2015, p. 75), se nombra al Comandante de la Misión de la UE para la misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (EUTM Somalia) y por la que se deroga la Decisión EUTM Somalia/1/2013 (EUTM Somalia/1/2015) (DOUE L 29, 5.02.2015, p. 14) y también se nombra al comandante de la Fuerza de la UE para la Operación Militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la disuasión, prevención y represión de los actos de piratería y del robo a mano armada frente a las costas de Somalia (Atalanta) y por la que se deroga la Decisión (PESC) 2015/102 (ATALANTA/3/2015), en este caso al capitán de navío Alfonso Gómez Fernández de Córdoba (DOUE L 100, 17.04.2015, p. 79).

La constante colaboración de la Unión Europea con la Organización de Naciones Unidas continúa y se concreta en la aplicación de distintas Resoluciones del Consejo de Seguridad, llevando a la adopción de determinadas medidas restrictivas, tanto contra Estados como respecto de diversas entidades, personas y grupos terroristas. En cuanto a Estados, se adoptan medidas restrictivas contra, Siria (DOUE L 20,

27.01.2015, p. 2; DOUE L 20, 27.01.2015, p. 85; DOUE L 64, 7.03.2015, p. 10; DOUE L 64, 7.03.2015, p. 41), Costa de Marfil (DOUE L 20, 27.01.2015, p. 87; DOUE L 33, 10.02.2015, p. 1; DOUE L 33, 10.02.2015, p. 37; DOUE L 102, 21.04.2015, p. 63), Irán (DOUE L 39, 14.02.2015, p. 1; DOUE L 39, 14.02.2015, p. 3; DOUE L 39, 14.02.2015, p. 18; DOUE L 92, 8.04.2015, p. 1; DOUE L 92, 8.04.2015, p. 12; DOUE L 92, 8.04.2015, p. 91, DOUE L 92, 8.04.2015, p. 101), de medidas restrictivas respecto de acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania (DOUE L 40, 16.02.2015, p. 7; DOUE L 40, 16.02.2015, p. 14; DOUE L 70, 14.03.2015, p. 1; DOUE L 70, 14.03.2015, p. 47), Zimbabue (DOUE L 47, 20.02.2015, p. 15; DOUE L 47, 20.02.2015, p. 20; UE L 102, 21.04.2015, p. 1), República Centroafricana (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 39; DOUE L 58, 3.03.2015, p. 79), Somalia (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 77; DOUE L 58, 3.03.2015, p. 81), Libia (DOUE L 64, 7.03.2015, p. 8; DOUE L 64, 7.03.2015, p. 15; DOUE L 64, 7.03.2015, p. 38), Bosnia y Herzegovina (DOUE L 77, 21.03.2015, p. 17), República Democrática del Congo (DOUE L 102, 21.04.2015, p. 43) y Myanmar/Birmania (DOUE L 110, 29.04.2015, p. 14).

La aplicación de las Resoluciones de Naciones Unidas, lleva también a establecer medidas restrictivas a otras entidades, grupos terroristas y personas implicadas en actividades contrarias a la protección de las libertades fundamentales y derechos humanos, y así se siguen modificando e imponiendo medidas restrictivas dirigidas contra determinadas personas y entidades asociadas con la red Al-Qaida (DOUE L 11, 17.01.2015, p. 65; DOUE L 28, 4.02.2015, p. 40; DOUE L 47, 20.02.2015, p. 13; DOUE L 77, 21.03.2015, p. 1; DOUE L 86, 31.03.2015, p. 9; DOUE L 96, 11.04.2015, p. 7; DOUE L 102, 21.04.2015, p. 35). También se imponen algunas medidas restrictivas específicas dirigidas contra determinadas personas y entidades habida cuenta de la situación en Costa de Marfil (DOUE L 20, 27.01.2015, p. 4; DOUE L 102, 21.04.2015, p. 29) contra personas que incurren en violación del embargo de armas en relación con la República Democrática del Congo, y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 889/2005 (DOUE L 102, 21.04.2015, p. 3; DOUE L 102, 21.04.2015, p. 10) contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Ucrania (DOUE L 24, 30.01.2015, p. 1; DOUE L 24, 30.01.2015, p. 16; DOUE L 62, 6.03.2015, p. 1; DOUE L 62, 6.03.2015, p. 25), contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Túnez (DOUE L 26, 31.01.2015, p. 3; DOUE L 26, 31.01.2015, p. 29), contra ciertas personas físicas y jurídicas, entidades u organismos dada la situación en Somalia (DOUE L 58, 3.03.2015, p. 41), contra determinadas personas, entidades y organismos habida cuenta de la situación en Egipto (DOUE L 77, 21.03.2015, p. 16).

También 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 el Reglamento de Ejecución (UE) no

790/2014 (DOUE L 82, 27.03.2015, p. 1) y se actualiza y modifica la lista de personas, grupos y entidades a los que se aplican los artículos 2, 3 y 4 de la Posición común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo, y se deroga la Decisión 2014/483/PESC (DOUE L 82, 27.03.2015, p. 107).

En relación con las Misiones de la UE, se inicia la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) y se modifica la Decisión 2014/219/PESC (DOUE L 13, 20.01.2015, p. 5), se adopta una decisión relativa a una Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUMAM RCA) (DOUE L 13, 20.01.2015, p. 8).

Se procede a varios nombramientos, así se nombran, al Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (DOUE L 13, 20.01.2015, p. 7), al Jefe de la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (EUPOL AFGANISTÁN) (EUPOL AFGANISTÁN/1/2015) (DOUE L 41, 17.02.2015, p. 24), y al jefe de la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS) (EUPOL COPPS/1/2015) (DOUE L 64, 7.03.2015, p. 37). Por otra parte se prorrogan determinados mandatos, así el del Jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (DOUE L 11, 17.01.2015, p. 72), el del Representante Especial de la Unión Europea para el Sahel (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 27), el del Representante Especial de la Unión Europea para el Cuerno de África (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 32), el del Representante Especial de la Unión Europea para Kosovo (DOUE L 77, 21.03.2015, p. 12), el del Jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Mali (EUCAP Sahel Mali) (EUCAP Sahel Mali/2/2015) (DOUE L 101, 18.04.2015, p. 60), y el del Jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP Sahel Níger) (EUCAP Sahel Níger/1/2015) (DOUE L 101, 18.04.2015, p. 61).

En lo que se refiere a las Operaciones Militares de la UE, se modifica y prorroga la Decisión 2010/96/PESC relativa a una misión militar de la Unión Europea destinada a contribuir a la formación de las fuerzas de seguridad somalíes (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 37) y se inicia una Misión de Asesoramiento Militar PCSD de la Unión Europea en la República Centroafricana (EUMAM RCA), y se modifica la Decisión (PESC) 2015/78 (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 39).

Por otra parte, en relación con las Ayudas macrofinancieras, se concede una ayuda macrofinanciera a Ucrania (DOUE L 100, 17.04.2015, p. 1).

Y finalmente, en cuanto al Control y reducción de armamentos, se decide el apoyo a las actividades de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) en el marco de la aplicación de la Estrategia de la UE contra la proliferación de armas de destrucción masiva (DOUE L 43, 18.02.2015, p. 14).

XXI. ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

En la regulación de los visados, se establece la posición que se ha de adoptar en nombre de la Unión Europea en el Comité Mixto instituido con arreglo al Acuerdo entre la Unión Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados, en lo que se refiere a la adopción de directrices comunes para la aplicación del Acuerdo (DOUE L 72, 17.03.2015, p. 8)

En relación con el convenio y el espacio de Schengen, se decide la puesta en vigor de las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la protección de datos y sobre la puesta en vigor provisional de parte de las disposiciones del acervo de Schengen relativas al Sistema de Información de Schengen por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DOUE L 36, 12.02.2015, p. 8) y se sustituye el anexo de la Decisión de Ejecución 2013/115/UE relativa al Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (DOUE L 44, 18.02.2015, p. 75).

En lo que respecta a la regulación del asilo y los flujos migratorios, se establecen los modelos de los documentos exigidos para el pago del saldo anual con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (UE) no 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis (DOUE L 64, 7.03.2015, p. 17) y se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) no 514/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo de Asilo, Migración e Integración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, a la prevención y la lucha contra la delincuencia, y a la gestión de crisis (DOUE L 64, 7.03.2015, p. 30).

En los ámbitos referidos a la justicia, se modifican los anexos I a IV del Reglamento (CE) no 44/2001 del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantill (DOUE L 45, 19.02.2015, p. 2), se sustituyen los anexos I y II del Reglamento (UE) no 1215/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (DOUE L 54, 25.02.2015, p. 1) y se sustituyen los anexos I a VII del Reglamento (CE) no 4/2009 del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos (DOUE L 49, 20.02.2015, p. 1).

Por último, en la lucha contra la delincuencia, se deroga la Decisión 2007/124/CE, Euratom por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico «Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad», integrado en el programa general «Seguridad y defensa de las libertades» (DOUE L 76, 20.03.2015, p. 1).

Disposiciones Generales de la Comunidad Autónoma Andaluza¹

Decreto 166/2014, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el II Plan Integral para el Fomento de la Artesanía en Andalucía 2014-2017 (BOJA núm. 7, de 13 de enero).

La producción artesana andaluza representa el 26% del total nacional y da empleo a más de 30.000 personas. Actualmente, la comunidad cuenta con 159 oficios registrados, 34 maestros reconocidos y diez Zonas de Interés: Macael-Valle del Almanzora (Almería); el territorio integrado por Ubrique, El Bosque, Benaocaz y Prado del Rey, en la provincia de Cádiz; La Rambla, Castro del Río, Córdoba y la comarca de Los Pedroches en Córdoba; Valverde del Camino (Huelva); Vélez-Málaga; Granada capital, y el municipio jiennense de Úbeda. El sector fue objeto de medidas específicas de fomento desde la Junta tras la aprobación del I Plan Integral para el Fomento de la Artesanía en Andalucía, aprobado por el Decreto 209/2007, de 17 de julio (BOJA nº 153, de 3 de agosto).

El II Plan Integral para el Fomento de la Artesanía en Andalucía 2014-2017 tiene como finalidad mejorar la posición en el mercado y el potencial de generación de empleo del sector, para lo cual se ha dotado de un presupuesto de ejecución de 4,92 millones de euros.

Las principales novedades de nueva planificación frente a la anterior son, entre otras: el desarrollo de la marca “Andalucía Calidad Artesanal”; la vinculación de las medidas de fomento a la búsqueda de sinergias con segmentos económicos estratégicos y complementarios de la artesanía, como el turismo o el comercio; así como una línea específica dedicada a las mujeres trabajadoras y emprendedoras que desarrollan su actividad profesional en el sector. Además, se incluyen iniciativas encaminadas a estructurar la actividad, modernizar sus empresas, mejorar los canales de comercialización, impulsar el asociacionismo y promover los oficios artesanos.

El Plan tiene cuatro líneas estratégicas, desglosadas en siete programas de actuación y trece proyectos. Las de mayor dotación, con 1,6 millones de euros cada una, son la de ordenación de la actividad y colaboración entre empresas y la de promo-

¹ En esta sección, elaborada por Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, se recogen y comentan las disposiciones generales más relevantes de la Junta de Andalucía publicadas en el BOJA en el primer cuatrimestre de 2015 (enero-abril).

ción y fomento del sector. Las otras dos líneas se centran en la mejora de la comercialización (1,4 millones) y en la dinamización de la actividad de las mujeres artesanas (320.000 euros).

En el primero de estos bloques, se prevén medidas para impulsar la cooperación entre Administraciones y agentes del sector con el fin de favorecer la incorporación de nuevos profesionales y potenciar su cualificación. También se desarrollarán programas de mejora de las condiciones laborales de los artesanos y se reforzarán las inspecciones para evitar el intrusismo y la competencia desleal. En la misma línea, el plan establece ayudas económicas para la modernización de la gestión empresarial y el impulso del asociacionismo. Estos incentivos se dirigirán, entre otros objetivos, a respaldar la innovación tecnológica y la adquisición de bienes de equipo y materias primas; cubrir costes de asesoría laboral y fiscal; financiar gastos de alquiler de sedes de organizaciones sectoriales, y apoyar la edición de publicaciones promocionales y la celebración de jornadas y encuentros.

Respecto a la promoción y el fomento, las principales medidas se dirigen a la divulgación y conservación de oficios artesanos a través de proyectos en zonas rurales, el desarrollo de los distintivos del sector (Carta de Artesano, Carta de Maestro Artesano y Zonas y Puntos de Interés Artesanal) y la promoción de los Premios de Artesanía de Andalucía, que se celebran con periodicidad anual.

El tercer bloque de medidas del Plan se centra en la mejora del posicionamiento de los productos artesanos en los mercados. Para ello, se prevén iniciativas como la difusión de la citada marca “Andalucía Calidad Artesanal”, el impulso de este distintivo entre empresas y asociaciones, la promoción de las rutas de interés turístico, la creación de un festival itinerante, y la apertura de líneas de ayudas para portales de ventas o mejoras en el diseño y la presentación.

Finalmente, la línea de apoyo a las mujeres artesanas prevé la firma de convenios entre organismos públicos para facilitar el acceso a la actividad a través de cursos de inserción laboral y de actividades formativas dirigidas a emprendedoras.

Decreto 8/2015, de 20 de enero, regulador de guías de turismo de Andalucía (BOJA núm. 20, de 30 de enero).

Esta disposición sustituye el anterior Decreto 214/2002, de 30 de julio, regulador de los guías de turismo de Andalucía. El objetivo principal de este nuevo Decreto es simplificar los procedimientos y ampliar el acceso a la habilitación para el desempeño de esta actividad profesional. Así, este Decreto dispone que puedan ejercer esta profesión todas aquellas personas que tengan títulos superiores vinculados a la mate-

ria, conocimientos acreditados de idiomas y cualificaciones profesionales específicas en interpretación del patrimonio histórico-cultural y prestación de servicios de asistencia al turista. Estas vías de acceso se contemplarán como requisitos de los aspirantes en las pruebas que convoca la Administración autonómica. Con esta previsión, el Decreto se adapta tanto a la Ley del Turismo de Andalucía como a la normativa vigente en materia de educación y formación, especialmente al Marco Español de Cualificación para la Educación Superior, el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas.

El Decreto incluye también una nueva definición de la actividad de guía turística, consistente en “la prestación, retribuida y habitual de servicios de información turística a quienes realizan visitas a los bienes integrantes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz” (art. 2.1).

De acuerdo con la nueva regulación, podrán solicitar la habilitación las personas físicas con nacionalidad de algún Estado miembro de la Unión Europea (UE) que cuenten con la cualificación profesional de Guía de Turistas y Visitantes (recogida en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales) y acrediten las competencias lingüísticas en castellano con nivel B2 o superior y en dos idiomas extranjeros, uno con nivel mínimo de B2 y otro con al menos B1. En conjunto de estos requisitos podrá acreditarse a través de tres procedimientos de habilitación: acceso general y abierto, no sujeto a plazos ni a convocatorias (la persona interesada presenta los documentos acreditativos); reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en estados de la Unión Europea (UE); y, en tercer lugar, mediante la superación de pruebas de aptitud convocadas por la Consejería competente en materia de turismo.

La habilitación tendrá una vigencia indefinida y conllevará su inscripción de oficio en el Registro de Turismo de Andalucía que gestiona la Consejería de Turismo y Comercio. Es de señalar que el régimen sancionador que establece el Decreto se dirige especialmente a controlar la acreditación de esta cualificación para ejercer la actividad y a combatir la clandestinidad y el intrusismo en el sector.

Decreto 67/2015, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Programa Estadístico y Cartográfico de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2015 (BOJA núm. 36, de 23 de febrero).

El Programa Estadístico y Cartográfico de Andalucía para 2015 reúne la producción de la Junta en ambas áreas con un total de 353 trabajos y una inversión prevista de 3,55 millones de euros.

Para el año 2015 se incluyen 16 nuevas actividades. Entre ellas destacan las relativas a personas con discapacidad, urgencias hospitalarias, atención a la dependen-

cia, servicios sociales comunitarios, distribución espacial de la actividad económica y de la vivienda e indicadores del Sistema Andaluz del Conocimiento. Del conjunto de trabajos previstos, 244 son estadísticos, 44 cartográficos y 65 integran ambos tipos de datos. La mayor parte corresponde a las áreas de actividad económica y tejido empresarial (103), condiciones de vida y bienestar social (61), recursos naturales y medio ambiente (40), usos del tiempo (24), transporte y la movilidad (23), administración y servicios públicos (21), el territorio (19), el mercado de trabajo (16) y población, familias y hogares (15).

Al igual que en años anteriores, y de acuerdo con los ejes transversales fijados en el Plan Estadístico de Andalucía 2013-2017, se dedica una atención preferente a incorporar las variables de territorio, sostenibilidad y género (desglose de la información por sexos) en todos los trabajos.

Para cada una de las actividades, el Programa especifica el organismo responsable de su ejecución y las tareas concretas que se van a llevar a cabo, así como el calendario y los productos de difusión de los resultados.

Decreto-Ley 1/2015, de 17 de febrero, por el que se prorroga la medida extraordinaria y urgente de apoyo a las Entidades Locales para acciones de solidaridad y garantía alimentaria, mediante ayudas directas a los municipios menores de 20.000 habitantes (BOJA núm. 38, de 25 de febrero).

En el año 2013, la Junta de Andalucía impulsó un ambicioso Plan de lucha contra la exclusión social como actuación de emergencia para atender las necesidades vitales de estas familias mediante el acceso al mercado de trabajo y la disponibilidad de los alimentos por las personas más frágiles. Por el Decreto-ley 7/2013, de 30 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para la lucha contra la exclusión social en Andalucía, se aprobaron sendos planes extraordinarios de Acción Social y de Solidaridad y Garantía Alimentaria, que este nuevo Decreto prorroga durante el ejercicio económico de 2015 con una dotación de tres millones de euros dirigidos a la línea de ayudas directas a los Municipios de menos de 20.000 habitantes y entidades locales incluidas en el Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria.

La mencionada cuantía se distribuirá de forma proporcional a la población de los municipios incluidos en la medida. Las 493 localidades de más de 1.000 habitantes recibirán directamente la ayuda, mientras que las Diputaciones Provinciales se encargarán de canalizar las cantidades a los de inferior población. Las entidades locales contarán con un plazo de quince días, a partir de la entrada en vigor del decreto ley, para presentar sus solicitudes.

Decreto 18/2015, de 27 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que regula el régimen aplicable a los suelos contaminados (BOJA núm. 38, de 25 de febrero).

Este Decreto, que regula el régimen jurídico y técnico aplicable a la gestión de los suelos contaminados y a las actividades susceptibles de ocasionar impacto ambiental en los mismos, se dicta en desarrollo de la Ley andaluza 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integral de la Calidad Ambiental (arts. 92 a 94), y se adapta legislación estatal y europea aprobada en los últimos años, que establecen la relación de estas actividades y los criterios para la calificación de los terrenos. Asimismo, regula las competencias específicas de los Ayuntamientos reconocidas en la Ley andaluza de Autonomía Local de 2010, entre ellas las relativas a la declaración, delimitación, aprobación de planes de contaminación o desclasificación de los suelos contaminados situados en sus términos municipales.

En línea con las mencionadas previsiones legales, el Reglamento define suelo contaminado como aquel cuyas características han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes químicos de carácter peligroso en concentración tal que comporte un riesgo inaceptable para la salud humana o el medio ambiente. De acuerdo con las normativas estatal y autonómica, entre las actividades industriales o comerciales susceptibles de contaminar los suelos figuran las relacionadas con la fabricación de papel y cartón, perfumes y productos de belleza, transformación de metales, productos químicos, vehículos, muebles, aparatos electrodomésticos, extracción de crudos de petróleo y gas natural, transporte de ferrocarril, depósito de mercancías peligrosas, venta con almacenamiento de carburantes para la automoción y mantenimiento y reparación de vehículos de motor.

Entre las herramientas de gestión de estos suelos, el Decreto establece la realización de dos inventarios de ámbito regional (de suelos contaminados ya declarados y de suelos potencialmente contaminados) y de los correspondientes a los municipios. En todos ellos se recogerá información detallada sobre los emplazamientos y el tipo de actividades que albergan. También se prevé la elaboración de un programa andaluz de periodicidad quinquenal con dos tipos de medidas: prevención de la contaminación potencial y recuperación de los terrenos históricamente afectados.

En el capítulo de obligaciones y cargas, los propietarios o titulares de suelos potencialmente contaminados deberán presentar ante la Administración competente la solicitud de inicio del procedimiento de descontaminación. Los trabajos deberán ser asignados a una empresa que será distinta de la entidad colaboradora encargada de la certificación de los resultados. En el caso de que los terrenos hayan soportado en el pasado alguna actividad contaminante, el propietario deberá presentar un informe de situación cuando solicite una autorización para usos diferentes.

Asimismo, el Reglamento recoge los criterios técnicos necesarios para la realización de estudios de caracterización y análisis de riesgos, los niveles genéricos de referencia para los distintos elementos presentes en los contaminantes y los procedimientos para evaluar los emplazamientos afectados.

Decreto 98/2015, de 3 de marzo, por el que se regula la organización, funcionamiento y características de los Centros de Internamiento de Menores Infractores de Andalucía y se crea la Comisión Andaluza de Centros de Internamiento de Menores Infractores (BOJA núm. 44, de 5 de marzo).

El Decreto sustituye al Decreto 33/2008, de 5 de febrero, por el que se regularon los centros y servicios de reforma juvenil y se establece el sistema de gestión de la calidad en cumplimiento con una recomendación planteada por el Defensor del Pueblo de Andalucía cuya finalidad era dotar de mayor homogeneidad a la organización y gestión de estos recursos públicos especializados en la reinserción de los jóvenes que cumplen medidas privativas de libertad. A tal fin, el Decreto otorga rango normativo a las políticas desarrolladas durante los últimos años por la Administración autonómica para mejorar la finalidad educativa y de atención integral de los centros, garantizar la igualdad de condiciones y oportunidades de los menores, organizar los tipos de medidas e impulsar la cualificación de los profesionales. De igual modo, se establecen las fases educativas, los programas para la atención de necesidades específicas y las normas de inspección por parte de la Consejería de Justicia e Interior.

Andalucía cuenta actualmente con 15 centros de internamiento, en su mayor parte gestionados por entidades sin ánimo de lucro a través de contratos de gestión indirecta de servicios públicos, que desarrollan programas para la ejecución de las más de 1.740 medidas judiciales privativas de libertad en régimen cerrado, semiabierto y abierto, así como las relacionadas con tratamiento terapéutico. Sus plantillas están integradas por más de 1.500 profesionales, entre psicólogos, educadores, trabajadores sociales, juristas y personal de seguridad y mantenimiento.

Decreto 99/2015, de 3 de marzo, por el que se modifica el Decreto 387/2010, de 19 de octubre, por el que se regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA núm. 44, de 5 de marzo).

Esta modificación del Decreto que regula la actividad de marisqueo tiene por objeto incluir la captura desde embarcación de todas las especies de moluscos, crustáceos e invertebrados marinos, y no sólo la de bivalvos, como hasta ahora. Según los datos que maneja la Consejería de Agricultura y Pesca, la medida beneficiará a las

528 embarcaciones de pesca artesanal que faenan entre los caladeros del Golfo de Cádiz (271) y del Mediterráneo (257), en las que trabajan más de un millar de marineros. Su volumen anual de capturas se sitúa en torno a las 7.700 toneladas, de las que 6.200 corresponden a moluscos bivalvos y las 1.500 restantes a las que ahora se incorporan a la regulación, con el pulpo como especie más destacada. El cambio consiste básicamente en ampliar la definición de embarcación marisquera, actualmente restringida a la que utiliza artes de rastro remolcado y dragas hidráulicas para la captura de especies como la coquina, la chirla, la almeja o el corruco. A partir de ahora se incluye también la pesca con artes trampa, como las nasas o alcatruces, y con artes de anzuelo como los chivos o poteras, utilizadas todas ellas para la captura del pulpo, la langosta, el bogavante o la nécora, entre otros moluscos y crustáceos.

Junto con esta adaptación, el Decreto modifica el calendario de la actividad para equiparar al sector del marisqueo a las del resto de la actividad pesquera, lo que supone autorización para faenar de lunes a viernes incluyendo también los días festivos (hasta ahora no hábiles para el marisqueo). Las novedades del Decreto se completan con la previsión de censos específicos para cada modalidad, donde deberán estar inscritas las embarcaciones para la obtención de las correspondientes licencias, y con medidas de mejora del control y seguimiento de la actividad. Entre ellas destacan las relativas al empleo exclusivo de artes de pesca autorizadas y selectivas, la posibilidad de fijar una delimitación geográfica de zonas de captura y el establecimiento de una lista de especies autorizadas para cada modalidad.

Decreto-ley 3/2015, de 3 de marzo, por el que se modifican las Leyes 7/2007, de 9 de julio, de gestión integrada de la calidad ambiental de Andalucía, 9/2010, de 30 de julio, de aguas de Andalucía, 8/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban medidas en materia tributaria, presupuestaria, de empresas de la Junta de Andalucía y otras entidades, de recaudación, de contratación, de función pública y de fianzas de arrendamientos y suministros y se adoptan medidas excepcionales en materia de sanidad animal (BOJA núm. 48, de 11 de marzo).

Se trata de una modificación de la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía que fundamentalmente persigue adaptar el Derecho andaluz sobre evaluación de impacto a la Ley 21/2013 estatal de Evaluación de Impacto Ambiental. La medida tiene como principal objetivo evitar problemas de interpretación y discrepancias entre ambas normas garantizando el mantenimiento de los procedimientos simplificados vigentes en Andalucía.

Las novedades principales en este terreno son las siguientes. En primer lugar, son precisos ajustes normativos del modelo de Autorización Ambiental Unificada gen-

te en Andalucía, no previsto en la legislación básica estatal. En segundo lugar, se unifican los procedimientos de evaluación ambiental de los planes y programas de las administraciones públicas, lo que agilizará los trámites que afectan al planeamiento urbanístico y a otras estrategias de planificación. Finalmente, se elimina el procedimiento de calificación ambiental hasta ahora aplicable a 35 actividades económicas de bajo impacto, para las que tan sólo será necesaria la presentación de una declaración responsable de los efectos ambientales por parte de sus promotores. Finalmente, el Decreto-ley desarrolla la figura de la Declaración Responsable de Efectos Ambientales, recogida en la Ley 3/2014 de reducción de trabas administrativas, para un total de 35 actividades económicas anteriormente sujetas al procedimiento de calificación ambiental.

Junto a esta adaptación legal, se incluye un cambio en la Ley 9/2010, de Aguas de Andalucía, con el fin de reforzar la protección de los recursos hídricos en los procesos de elaboración de la planificación urbanística y de ordenación del territorio, así como una habilitación para adquirir vacunas contra el virus de la lengua azul que afecta a las cabañas bovina y ovina, y una actualización de las tasas por inspecciones sanitarias en buques congeladores y factoría.

Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo (BOJA núm. 48, de 11 de marzo).

Este Decreto-ley da continuidad al conjunto de medidas que la Junta viene aprobando en los últimos años para favorecer la creación de empleo y combatir los efectos de la crisis. Entre ellas destacan el Plan de Actuación del Trabajo Autónomo (200 millones de euros en el periodo 2015-2020); la segunda convocatoria del Plan de Construcción Sostenible (74 millones de euros); el Plan Integral para la Construcción Sostenible (529 millones para el periodo 2015-2020), y la nueva orden de incentivos a empresas (112 millones de euros). Por su parte, este nuevo Decreto-ley aprueba un paquete de medidas destinadas a fomentar la creación de empleo, la inserción laboral y el trabajo autónomo a través de una serie de programas dirigidos a: la contratación indefinida de jóvenes y mayores de 45 años, el retorno del talento y el fomento y consolidación de la actividad autónoma. El presupuesto global para estas medidas es de 422 millones de euros y su aplicación llega hasta el ejercicio de 2016.

El principal bloque de medidas incorpora el refuerzo y la ampliación del Programa Emple@Joven y la reformulación del Emple@30+ en el nuevo Emple@25+. Dentro de estos dos programas, se pone en marcha una nueva convocatoria de la Iniciativa de Cooperación Social y Comunitaria, común para ambos colectivos, con

una dotación de 250 millones de euros para el periodo 2015-2016, y que incluye ayudas de entre 1.300 y 1.700 euros mensuales brutos por contrato que realicen los Ayuntamientos para proyectos de obras y servicios de ámbito social o de interés municipal, distintos de los que realiza regularmente el personal de la Administración local. El reparto de los fondos se realizará entre los municipios en función del número de desempleados y de su población, con una dotación mínima garantizada de 10.200 euros para los contratos de jóvenes de hasta 24 años y 7.800 euros para los de 25 años o más.

Para los jóvenes de entre 18 y 24 años será requisito indispensable estar inscrito en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y, en todos los casos, estar desempleado. Se da prioridad en las contrataciones a aquellos que residan en el municipio o la provincia en la que se va a desarrollar el proyecto y a los que son beneficiarios del Ingreso Mínimo de Solidaridad o parados de larga duración con la prestación agotada. Se considera desempleado de larga duración a los demandantes de empleo no ocupados inscritos en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) durante 360 días en los 18 meses anteriores a la medida. En el caso de los trabajadores agrarios, el registro deberá ser de 180 días en los 9 meses anteriores. Los proyectos a desarrollar tendrán una duración de seis meses, para los que los Ayuntamientos recibirán un anticipo del 50% del total y deberán iniciarse antes de concluidos los dos meses después de recibida la resolución de concesión. Los contratos, además de no sustituir a personal de estructura de las administraciones locales, deberán ser a jornada completa. En total, se prevé que esta línea de ayudas suponga la contratación de 30.870 desempleados.

También se mantiene la iniciativa de becas para prácticas profesionales en empresas, de la que se beneficiarán unos 1.000 jóvenes menores de 30 años que tendrán que inscribirse en una plataforma de la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA), entidad colaboradora del programa. La Junta aportará 1.980.000 euros para las becas de 2.700 euros repartidas en mensualidades de 450, con una duración de seis meses y un máximo de jornada laboral diaria de cinco horas. Cada beca contará con un seguro de 180 euros.

Igualmente, se aprueba otra nueva edición del Bono de Empleo Joven para jóvenes de entre 18 y 29 años con titulación universitaria; formación profesional inicial o bachiller o título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Se ha previsto financiar con 70 millones de euros la emisión de 14.600 bonos, de los cuales 10.430 serán para menores de 25 años inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y el resto para jóvenes de 18 a 29 años. Además se sumarán los bonos pendientes de concesión de la convocatoria de 2014. La ayuda de estos bonos será de 4.800 euros para los contratos a jornada completa y de 2.400 para los del 50% de la jornada laboral.

Asimismo, se prevé una nueva convocatoria de ayudas para el desarrollo de la Iniciativa de Proyectos de Interés General y Social generadores de empleo por parte de entidades privadas sin ánimo de lucro. Las ayudas para contratos a desempleados con 30 años o más oscilarán entre los 798 euros mensuales y los 1.597, dependiendo del grupo de cotización, y con un tope de 200.000 euros por proyecto. Los contratos deberán ser a jornada completa durante un período de 6 meses. En total, van a invertirse 15 millones de euros en esta línea de ayudas, con los que se pretende propiciar la contratación de al menos 1.500 desempleados. Serán prioritarios en la contratación, por este orden, los beneficiarios del Ingreso Mínimo de Solidaridad, parados de larga duración que hayan agotado la prestación, desempleados de larga duración y parados en general.

Como novedad, en el Programa Emple@Joven, se incluye un incentivo a la contratación de jóvenes con 4.750 euros para las empresas que contraten de manera indefinida y por un periodo ininterrumpido de 12 meses a un menor de 30 años que haya sido titular de un Bono de Empleo Joven o haya participado en el programa de Prácticas Profesionales en Empresas. Esta iniciativa cuenta con un presupuesto de 10 millones de euros y una previsión de 2.100 nuevos contratos indefinidos.

El Programa para la Contratación Indefinida de Mayores de 45 años recoge incentivos de 6.000 euros para la contratación estable en empresas o por parte de trabajadores autónomos ubicados en Andalucía. El contrato deberá formalizarse con carácter indefinido, manteniéndose por un periodo mínimo de doce meses a jornada completa. Los beneficiarios deberán estar dentro del grupo de desempleados de larga duración (inscritos como demandantes de empleo no ocupados en el SAE durante al menos 360 días en los 18 meses inmediatamente anteriores a la firma del contrato). En total, se han presupuestado 50 millones de euros en dos años para poner en marcha esta línea de ayudas, con la que se prevé la incentivación de 8.300 contratos.

El Programa para el Retorno del Talento tiene como objetivo propiciar el regreso de aquellos andaluces que trabajan en el extranjero y desean incorporarse al mercado laboral andaluz. Incluye dos líneas: un incentivo de 40.000 euros para las empresas que contraten a los trabajadores retornados y otro para facilitar el traslado de residencia a Andalucía. El programa cuenta con un presupuesto inicial de 8 millones de euros para los dos próximos años y prevé facilitar el retorno de 150 personas. El contrato laboral deberá tener carácter indefinido y a jornada completa, en la categoría profesional correspondiente a su titulación, mantenerse con carácter ininterrumpido durante un mínimo de 24 meses y llevar implícito el traslado efectivo de la residencia habitual a Andalucía. Podrán beneficiarse los andaluces que tengan hasta 45 años, estén en posesión de un título universitario oficial de grado o equivalente y lleven dos años residiendo en el extranjero en alta laboral en la categoría correspon-

diente a su titulación. Los andaluces retornados podrán solicitar para facilitar su traslado una ayuda de desplazamiento, que también incluye a los familiares a su cargo, que cubre el coste en transporte público o en su vehículo particular, y el traslado de mobiliario y enseres, con un tope de hasta 4 veces el importe mensual del Iprem (2.130 euros). En total, esta ayuda no puede superar los 5.000 euros. También se incluyen ayudas para cubrir los gastos de alojamiento durante el primer año del retorno de hasta 12.000 euros; y para cubrir los gastos de escolarización de los hijos, con hasta 2.000 euros por cada menor con un tope de 5.000 euros.

Finalmente, el Programa de Fomento y Consolidación del Trabajo Autónomo, con un presupuesto de 17,3 millones de euros, incluye dos líneas de ayudas: una dirigida a fomentar la creación de nuevas actividades y otra destinada a la promoción. La cuantía de las primeras oscila entre los 3.000 y 5.500 euros dependiendo del colectivo, primando a los desempleados que sean menores de 30 años, mujeres o sufran algún tipo de discapacidad. Como requisitos, el solicitante debe establecerse por primera vez como autónomo y no haber estado dado de alta en este régimen especial de la Seguridad Social en los dos años anteriores. Asimismo se le exige disponer de un plan de viabilidad para su nueva actividad, que podrá haber sido elaborado con el asesoramiento de la Red Territorial de Apoyo a Emprendedores de la Fundación Andalucía Emprende. Gracias a esta medida se prevé facilitar la constitución de 3.100 nuevos trabajadores autónomos. Respecto a la línea de promoción del trabajo autónomo, se subvenciona el 100% de los gastos para la ejecución del proyecto, con un tope de 250.000 euros. Podrán ser beneficiarios de esta línea de ayudas las organizaciones profesionales que entre sus fines tengan reconocido el apoyo al trabajo autónomo y que desarrollen proyectos integrados de orientación, asesoramiento y autorización de autónomos ya constituidos.

Decreto 103/2015, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Plan Director del Olivar (BOJA núm. 54, de 19 de marzo).

El sector del olivar es estratégico para Andalucía. Basta con apuntar algunos datos para corroborar esta afirmación. El olivar andaluz representa el 62% de la superficie olivarera española y el 31% de la europea. Andalucía, con más de 1,5 millones de hectáreas y 320.000 explotaciones, concentra la tercera parte del olivar europeo, el 40% de la producción mundial de aceite de oliva (entre 0,5 y 1,4 millones de toneladas) y el 20% de la de aceituna de mesa (400.000 toneladas). Sus exportaciones representan el 21% y el 7% del total de ventas de productos agroalimentarios al exterior, respectivamente. El olivar andaluz se distribuye por las ocho provincias, con especial relevancia en Jaén, el sur de Córdoba, el noroeste de Granada, el norte de Málaga y sudeste de Sevilla. La actividad vinculada a sus explotaciones genera entre 15 y 20 millones de jornales al año, según campaña. Actualmente proporciona el

35% del empleo agrario y es la principal actividad económica en más de 350 municipios andaluces.

El Plan Director del Olivar de Andalucía, contemplado en la Ley andaluza 6/2011 de 6 de octubre, del Olivar de Andalucía, prevé destinar 304 millones de euros hasta 2020 en medidas para asegurar la competitividad, la sostenibilidad y el liderazgo de la Comunidad Autónoma en este sector. Las 125 actuaciones recogidas en el Plan se incluirán en el nuevo Programa de Desarrollo Rural (PDR) para el periodo 2014-2020, a través de un subprograma específico para el olivar que establece una cofinanciación inicial de 231 millones del Fondo Europeo de Desarrollo Rural, además de los 51 que aportará la Junta y los 22 de la Administración central.

El Plan incluye cuatro grandes bloques: explotaciones; industrias y mercados; formación e I+D+i, y mejora de la gestión de los territorios del olivar. Su desarrollo se centrará en las comarcas donde la producción de aceituna o de aceite de oliva es fundamental para la economía, el empleo, el mantenimiento de la población y la conservación del paisaje y del patrimonio natural.

Más allá del apoyo directo, y según los objetivos del Plan, se pretende también aprovechar el liderazgo del sector para fomentar la transformación y comercialización local de otros productos. Asimismo, se incorporan las determinaciones de la Ley del Olivar en el sentido de reorientar el reparto de los recursos para facilitar un mayor apoyo a los olivares y a los territorios que más lo necesitan.

Entre las principales líneas de actuación previstas destaca la especial atención que se prestará al olivar en pendiente, de gran importancia para fijar el terreno y evitar la erosión. Este cultivo contará en los próximos cinco años con una ayuda agroambiental que supondrá el 28% del presupuesto. De ella se beneficiarán unas 69.000 hectáreas y más de 10.000 explotaciones, con una prima que oscilará entre los 110 y los 277 euros por hectáreas.

De igual modo, el olivar ecológico andaluz será el único cultivo de este tipo que tendrá una dotación independiente del resto de primas a la producción ecológica. Con una medida específica, a la que se destinará el 26% del presupuesto, la prima básica se situará en torno a los 248 euros por hectárea y podrá alcanzar hasta los 413 con las ayudas adicionales para incentivar las nuevas incorporaciones a la actividad y las prácticas contra la erosión.

En términos absolutos, la principal partida del plan se destinará a apoyar las inversiones en activos físicos (38% del presupuesto total) para afianzar la competitividad y sostenibilidad tanto de las explotaciones como de las industrias asociadas al sector. En este capítulo se incluyen medidas de modernización de la agroindustria,

eficiencia energética, mejora de la comercialización, aumento de la dimensión de las estructuras productivas y apoyo a la internacionalización y al asociacionismo empresarial.

Otras previsiones destacadas son las relativas a formación y asesoramiento en las explotaciones y a la promoción en la Unión Europea de aceites y aceitunas con denominaciones de origen e indicaciones geográficas protegidas.

De forma adicional, la nueva planificación recoge líneas de apoyo a inversiones en infraestructuras agrícolas (caminos y regadíos); prevención y reconstitución del potencial productivo ante catástrofes; ayudas a zonas con limitaciones específicas; fomento de la diversificación económica, e incentivos al relevo generacional en el sector.

Decreto 106/2015, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de las manifestaciones festivas con uso de artificios pirotécnicos y la formación de las personas que intervienen en las mismas (BOJA núm. 55, de 20 de marzo).

Este Decreto regula el procedimiento para el reconocimiento excepcional de fiestas populares de Andalucía, de carácter tradicional o cultural, en las que se usan artificios pirotécnicos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva europea 2007/2003 sobre condiciones, composición y uso de este tipo de material. El texto regula también la formación de las personas encargadas de la manipulación de los productos con total garantía de seguridad y protección de la salud. Actualmente existen tres municipios andaluces donde concurren estas circunstancias. Se trata de la localidad granadina de Cúllar Vega, donde se celebra la festividad del Niño Resucitado, y las poblaciones almerienses de Olula del Río (San Sebastián y San Ildefonso, Roscos y Carretillas) y Cantoria (San Antón Las Carretillas).

De acuerdo con el decreto, la Administración autonómica es la responsable del reconocimiento de estas manifestaciones festivas, así como de organizar las actividades formativas. No obstante, tanto la autorización como el control del desarrollo de la fiesta correrá a cargo del municipio donde se celebre.

El procedimiento administrativo de reconocimiento se efectuará de oficio o a instancia de los ayuntamientos. En este último caso, la corporación interesada deberá especificar en una disposición si en la celebración festiva se permite la participación de menores de edad. En cuanto a la formación obligatoria de los participantes en el manejo del material pirotécnico, la norma específica que estos deberán pertenecer a algún grupo de consumidores reconocidos como expertos. Los cursos se impartirán a través de estos grupos y también de otras entidades como asociaciones empresariales o culturales.

Otras disposiciones de interés para la Comunidad Autónoma

Orden de 15 de diciembre de 2014, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se declaran de aplicación en las Demarcaciones Hidrográficas Intracomunitarias de Andalucía la Instrucción de Planificación Hidrológica aprobada por la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre y modificada por la Orden ARM/1195/2011, de 11 de mayo, para dar cumplimiento a la sentencia de 24 de octubre de 2013, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (Boletín número 1 de 02/01/2015)

La promulgación de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, supuso un cambio fundamental en la gestión y planificación de las aguas en los países de la Unión Europea. Su objetivo último es establecer un marco completo de protección para todas las aguas comunitarias. Como parte de este objetivo destaca el esfuerzo que han de realizar todos los Estados miembros para alcanzar el buen estado –ecológico, químico y cuantitativo– para 2015 de dichas aguas, ya sean interiores, superficiales, subterráneas, de transición o costeras.

La trasposición de la Directiva Marco realizada hasta la fecha y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la misma han requerido un esfuerzo importante, especialmente en España, donde los temas relacionados con el agua tienen importantes repercusiones de carácter económico, social y político. Por otra parte, no puede olvidarse la organización territorial propia y la consecuente distribución de competencias entre las Comunidades Autónomas y Administración General del Estado establecido en la Constitución Española y en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas. Distribución que cobra especial relevancia en la gestión de las cuencas hidrográficas.

Para llevar a cabo la trasposición de dicha directiva se dictó el Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, que aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica, en el que se contiene el desarrollo de las modificaciones introducidas en el texto refundido de la Ley de Aguas en los aspectos relativos a la planificación hidrológica de la Directiva 2000/60/CE que, por su excesivo detalle, no fueron incorporados en la trasposición de rango legal. El reglamento citado fue modificado parcialmente por el Real Decreto 1161/2010, de 17 de septiembre.

Como complemento a los reales decretos citados, el desarrollo de la Ley de Aguas en materia de planificación hidrológica se lleva a cabo mediante la Orden ministerial ARM/2656/2008, de 10 de septiembre, que aprueba la Instrucción de Planificación Hidrológica, y que a su vez es modificada por la Orden ARM/1195/2011, de 11 de mayo. El objeto de esta instrucción es el establecimiento de los criterios técnicos para la homogeneización y sistematización de los trabajos de elaboración de los planes hidrológicos de cuenca, conforme a lo establecido en el Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007 con un ámbito de aplicación limitado a los Planes Hidrológicos de las cuencas Intercomunitarias

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 24 de octubre de 2013, considera que la trasposición ha sido incompleta o parcial respecto de ciertas cuencas intracomunitarias, por lo que declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para transponer los artículos 4, apartado 8; 7, apartado 2, y 10, apartados 1 y 2, y el Anexo V, sección 1.3 y subsección 1.4.1, incisos i) a iii), de dicha Directiva, al que se remite su artículo 8, apartado 2, por lo que atañe a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, con excepción de las cuencas intracomunitarias de Cataluña que sí han llevado a cabo la trasposición de dichos preceptos, encontrándose, por tanto, Andalucía entre las Comunidades Autónomas que deben legislar para trasponer los artículos mencionados a su ordenamiento interno.

La complejidad de la norma a desarrollar para cumplir los requerimientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con una norma de carácter específico para las Demarcaciones de las Cuencas Intracomunitarias de Andalucía, ha obligado a una ampliación del plazo requerido para la redacción de su contenido técnico, que es incompatible con el cumplimiento de lo dispuesto en la sentencia mencionada. Por esta razón se declara de aplicación a las Cuencas Intracomunitarias de Andalucía las instrucciones y recomendaciones técnicas incluidas en la Instrucción de Planificación Hidrológica dictada en desarrollo del artículo 82 del Reglamento de Planificación Hidrológica aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio.

Esta medida no tiene mayor trascendencia dado que el contenido de las Instrucciones Técnicas que se declaran de aplicación en Andalucía ha venido siendo aplicado, de forma voluntaria, por los servicios técnicos de la Junta de Andalucía en la elaboración de los actuales Planes Hidrológicos de las Demarcaciones Intracomunitarias de Andalucía.

Acuerdo de 24 de febrero de 2015, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Estrategia de Innovación de Andalucía 2020. RIS3 Andalucía (Boletín número 49 de 12/03/2015).

La Estrategia de Innovación de Andalucía 2020. RIS3 Andalucía es el documento que, en el marco de la estrategia Europa 2020 y la política de cohesión europea para el período 2014-2020, establece los objetivos y criterios de priorización de la administración de la Junta de Andalucía respecto de la investigación, la innovación y el uso de las tecnologías de la información, así como las prioridades de especialización de la economía andaluza.

NOTICIAS DE LA
ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

INFORME¹

El procedimiento de autorización de vertidos contenido en el Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía

I. INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 89 de 12/05/2015 publica uno de los escasos pero, sin duda, importantes acontecimientos normativos del ya largo periodo de inercia administrativa abierto con la convocatoria de elecciones a finales de enero de 2015. Se trata del *Reglamento de Vertidos al Dominio Público Hidráulico y al Dominio Público Marítimo-Terrestre de Andalucía*, aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno de 17 de marzo de 2015. Una norma importante de parte de cuyo contenido es oportuno hacerse eco en esta Sección de la revista. Pues, en efecto, el procedimiento de autorización de vertido, si bien no agota la totalidad del régimen jurídico de aquéllos, bien puede ser considerado como el eje en torno al que se vertebraba el contenido de esta norma.

La nueva regulación se justifica por la necesidad de actualizar la contenida en Decreto 334/1994, de 4 de octubre, por el que se regula *el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al dominio público marítimo-terrestre y de uso en zona de servidumbre de*

¹ Esta Sección ha sido preparada por José Ignacio Morillo-Velarde Pérez.

Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto P09-SEJ04770 sobre “Ordenación y gestión integrada del Litoral Andaluz”.

protección, y en el Decreto 14/1996, de 16 de enero, por el que se aprueba el *Reglamento de la Calidad de las Aguas Litorales* y unificarla en una regulación propia de la Comunidad Autónoma que pone fin a la dualidad que significaba la hasta ahora aplicación supletoria del *Reglamento de Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril* en el caso de la autorización de los vertidos a aguas continentales. Dualidad que, si en otro momento pudiera estar justificada, el marco normativo superior -autonómico, estatal y comunitario- hoy hace absolutamente innecesaria, si no perturbadora. Por tanto, un mismo procedimiento plenamente autonómico para las autorizaciones de vertido tanto en dominio público marítimo terrestre como en dominio público hidráulico cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa básica en materia de aguas y costas (art. 2) y adaptado a las peculiaridades organizativas de la Comunidad Autónoma. Una iniciativa que no puede dejar de ser bienvenida.

Junto a esta motivación, que podríamos calificar de formal, aunque no por ello de escasa importancia, el Decreto aduce como destacable razón de fondo la revisión de los límites de emisión y objetivos de calidad de las aguas litorales y del dominio público hidráulico afectados directamente por los vertidos, que permitan el establecimiento de unos criterios claros y objetivos de aplicación para el otorgamiento de las autorizaciones de vertido, así como en las tareas de vigilancia, inspección y control. De ahí que el mencionado límite se regule en el capítulo dedicado a la autorización de vertido.

El régimen jurídico unificado de las autorizaciones de vertido se completa con el desarrollo del régimen de inspección, vigilancia y control ambiental, que permita comprobar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones y condiciones establecidas en las autorizaciones (capítulo VI), y con la regulación del Registro de Vertidos, como instrumento para asegurar la recogida y publicidad de la información en materia de vertidos y de reutilización de aguas y el derecho de información de la ciudadanía, así como para reunir y sistematizar los datos que se precisan en la elaboración de directrices, planes y estadísticas. Se desarrollan de esta manera las previsiones de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, sobre los programas de control e inspección y sobre el Registro de Vertidos contenidas en los artículos 49 y 11.4.d) y en su disposición adicional primera (capítulo IX).

Además del régimen de las autorizaciones de vertido el reglamento contiene un breve capítulo dedicado a la reutilización de las aguas (capítulo V) otro a los vertidos accidentales o de contingencia (capítulo VII), a los vertidos no autorizados o que incumplen las condiciones de la autorización (capítulo VIII) y el régimen de infracciones y sanciones (capítulo X) respectivamente.

No se puede desdeñar, por último, que el reglamento efectúa una primera concreción de la posibilidad de tramitación telemática de los procedimientos administrativos relativos a las autorizaciones de vertido, dando así cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LASP). No obstante esta posibilidad queda deferida a que por la Consejería competente en materia de aguas se dicte la Orden que desarrolle la tramitación telemática de los procedimientos regulados en este procedimiento.

II. LA AUTORIZACIÓN DE VERTIDO

El reglamento que comentamos dedica su capítulo II a la *autorización de vertido*, precisamente bajo esa rúbrica, si bien su regulación completa excede de ese capítulo pues se prolonga al capítulo III que contiene la regulación de la autorización de vertido en acuíferos y aguas subterráneas, dentro del marco del régimen de los vertidos en estas aguas y al capítulo IV sobre vigencia, revisión, modificación y extinción de la autorización de vertido. Este comentario se va a centrar en la consideración del procedimiento de autorización que ocupa la mayor parte del contenido del capítulo II.

1. Finalidad de la autorización de vertido

Como no puede ser de otra manera la finalidad de la autorización se cifra en la consecución de los objetivos medioambientales establecidos en la normativa vigente sobre aguas y la protección de la salud humana. Conecta de esta manera el reglamento andaluz de vertidos con la previsión del art. 100 del Texto refundido de la Ley de aguas aprobado por Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de julio y sobre todo por lo que a vertidos se refiere con el art. 6 de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas, para Andalucía que sin perjuicio de lo dispuesto en la Sección VI del Título I del Reglamento de la Planificación Hidrológica, aprobado por Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, constituyen objetivos medioambientales:

c) Reducir progresivamente la contaminación procedente de los vertidos o usos que perjudiquen la calidad de las aguas en la fase superficial o subterránea del ciclo hidrológico.

Con el mismo engarce legal y los arts. 56 y 57 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC) *quedan prohibidos los vertidos susceptibles de contaminar las aguas, cualquiera que sea su naturaleza y estado físico, que se realicen, de forma directa o indirecta, a cualquier bien del dominio público hidráulico o, desde tierra, a cualquier bien del dominio público marítimo-terrestre y que no cuenten con la correspondiente autorización administrativa* (art.7). De esta manera se establece una prohibición relativa, a reserva de autorización de vertido que se desarrolla en el nuevo reglamento.

El marco de fondo se completa, de conformidad con los arts. 25.1 e y 56 y 57 LC, con la prohibición, en todo caso, de los vertidos sin depurar en la zona de servidumbre de protección y en la zona de influencia del dominio público marítimo-terrestre. Asimismo queda prohibido el vertido de fangos procedentes de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales a las aguas litorales y a las aguas continentales. Prohibición absoluta que no admite su dispensa mediante autorización.

La autorización de vertido se constituye, de esta forma, en el instrumento a través del cual se levanta la prohibición de determinados vertidos en el dominio público hidráulico y en el dominio público marítimo-terrestre. En este informe se exponen los aspectos más relevantes del procedimiento que regula el nuevo reglamento.

2. Órgano competente

Con carácter general la competencia para la instrucción de los procedimientos de autorización de vertido así como para la revisión, modificación y extinción de la misma corresponde a la Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de agua en la provincia donde se ubique el vertido. No obstante, en el caso de que el expediente de autorización de vertido integre diferentes puntos de vertidos que territorialmente afecten a más de una provincia, será competente la Dirección General competente en materia de vertidos de la misma Consejería. La resolución de estos expedientes corresponde, en todo caso, a la Dirección general mencionada.

3. Iniciación del procedimiento

Al tratarse de una autorización es natural que el procedimiento se inicie a solicitud del interesado. Lo más peculiar, dentro de la normalidad que supone la incorporación de los medios telemáticos, es precisamente la insistencia del reglamento en el carácter preferente de la presentación de esta solicitud en el *Registro Telemático Único de la Administración de la Junta de Andalucía, en los términos previstos en el Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet), el artículo 83 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, y demás normativa de aplicación, mediante el acceso a la correspondiente aplicación.* Ampara esta determinación el apartado 6 del art. 27 LASP en coherencia con la naturaleza de los titulares de la futura autorización, esto es, *los municipios, las entidades supramunicipales, las comunidades de usuarios, las personas titulares de edificaciones aisladas, las personas titulares de actividades económicas, así como las entidades urbanísticas de conservación debidamente inscritas en el registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, a tenor de lo establecido en el artículo 153 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*(art. 8.1).

No obstante el propio reglamento admite la posibilidad de la presentación de las solicitudes que no se contengan en formato electrónico en cualquiera de las oficinas o registros previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el artículo 82 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, aunque no sin dejar de hacer constar la preferencia el registro de la correspondiente Delegación Territorial de la Consejería competente en materia de aguas. Se introduce de esta manera una cierta flexibilidad en cuanto a la presentación de las solicitudes coherente con la diversidad de naturaleza de los posibles solicitantes..

4. Instrucción del procedimiento

A) Informe de admisibilidad

Con este primer trámite se trata de verificar por parte de los servicios técnicos del órgano competente para la instrucción (art. 14), los datos consignados en la declaración de vertido presentada y si la solicitud es adecuada al cumplimiento de las normas de calidad y objetivos medioambientales y las características de emisión e inmisión.

En el caso de vertidos que requieran de autorizaciones y concesiones necesarias en materia de obras en dominio público hidráulico o zona de policía, aprovechamiento privativo de aguas, ocupación del dominio público marítimo-terrestre o autorización de uso en zona de servidumbre de protección, se solicitará además informe previo al órgano competente a efectos de determinar la viabilidad o no de la actuación de acuerdo con la documentación presentada. El informe deberá ser emitido en el plazo de treinta días, cuyo transcurso permitirá continuar con la tramitación del procedimiento.

Si de los análisis a que se refiere este artículo *se desprende la improcedencia del vertido, el órgano competente para la instrucción elevará al órgano competente para resolver, previa audiencia del solicitante, propuesta motivada de denegación de la autorización de vertidos, o, en su caso, requerirá a la persona titular para que ésta introduzca las correcciones oportunas en el plazo máximo de treinta días.* Se diseña de esta forma un trámite de admisibilidad que se entiende deberá operar en casos de que la solicitud sea notoriamente inadecuada y, por supuesto, de imposible subsanación en los términos que se concibe esta alternativa.

B) Información pública

Se establece una duración mínima del plazo de información pública de veinte días que se hará público mediante su anuncio en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. El anuncio expresará las características fundamentales de la solicitud y, en

su caso, la ocupación del dominio público marítimo-terrestre, el uso en zona de servidumbre de protección, ocupación del dominio público hidráulico y zona de policía o el aprovechamiento privativo de aguas, según corresponda. De las alegaciones se dará traslado al peticionario para que manifieste lo que a su derecho convenga en el plazo de 10 días.

C) Consultas e informes.

El párrafo primero del art. 16 establece una regulación general de los informes y las consultas que han de recabarse en la instrucción del procedimiento con arreglo a las siguientes pautas:

Con carácter simultáneo al trámite de información pública.

Además de los informes preceptivos, de acuerdo con la normativa aplicable, el órgano competente para la instrucción podrá recabar aquellos que considere necesarios (art. 16.1).

En todo caso los informes habrán de ser emitidos por los consultados en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación que se acompañe.

Transcurrido ese plazo sin que se hubiesen emitido los informes podrá continuarse el procedimiento, sin perjuicio de que puedan ser tenidos en cuenta en caso de que dichos informes sean emitidos con posterioridad.

En la tramitación de autorizaciones de vertido que puedan afectar a zonas de especial importancia para la pesca, la acuicultura y marisqueo se recabará informe de la Consejería competente en materia de pesca, acuicultura y marisqueo. Igualmente se solicitará informe a la Consejería competente en materia de salud en caso de que el vertido afecte a zona de baño.

Además de los informes que debe recabar, conforme se ha indicado, el órgano competente para la instrucción del procedimiento emitirá, en su caso, los informes relativos a la autorización de obras en zona de dominio público hidráulico o en zona de policía, a efectos de determinar su procedencia y condicionantes de aplicación a dichas obras, así como aquellos otros que estime necesarios para la determinación de las condiciones de la autorización de vertido (art. 16. 3). Es de suponer que este informe, que ahora emite el órgano competente para la instrucción, está condicionado y es coherente con el que en fase de admisión se recabó de los órganos competentes sobre estas materias.

La fase de instrucción se completa, en caso de que el órgano competente para la instrucción del procedimiento así lo estime, con la realización de visita de confrontación sobre el terreno a efectos de verificar los datos del sistema de depuración y el punto de vertido. Se trata de un trámite potestativo, una actuación de carácter técnico que deberá, en su caso, ser cumplimentado por el correspondiente personal cualificado al servicio del órgano instructor.

Cuando la solicitud contemple la concesión de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, el uso en zona de servidumbre de protección o la concesión de aprovechamiento privativo de aguas, finalizado el trámite de información pública se remitirá una copia del expediente completo, con el resultado de dicha información pública y oficial, al órgano competente para tramitar la citada concesión o autorización, a los efectos de que se continúe la tramitación de estos expedientes. De esta forma, se mantiene la práctica contenida en el art. 23 del Decreto 334/1994, que no puede sino considerarse un acierto, en cuanto que releva a los interesados de realizar por sí la correspondiente solicitud.

El art. 17 prevé que una vez concluido el período de información pública y consultas, el órgano competente para la instrucción del procedimiento elabore un documento al que denomina *informe técnico*, que incluirá los condicionantes de la autorización de vertido que se deriven del análisis realizado por las distintas unidades administrativas afectadas y, en concreto, los que resulten de los informes preceptivos emitidos referidos en los apartados 1 y 3 del art. 16.

Realmente más que ante un informe nos encontramos ante un proyecto o propuesta de resolución, al que se denomina de esta manera para diferenciarlo de la propuesta de resolución en sentido estricto que se regula en el art. 19 y con la finalidad de articular un trámite de audiencia sobre el que pueda efectuar alegaciones el solicitante y cualquier otro interesado (art. 18). De otra forma no parece que tuviera mucho sentido lo que, en cierta medida, sería una reiteración de informes previamente expresados por el órgano instructor. De ahí que, además del contenido indicado más atrás, que podemos considerar como el más sustantivo, el informe técnico deba contener el cálculo del canon de control de vertidos o el impuesto sobre vertidos a las aguas litorales, según corresponda así como cuantos otros tributos resulten de aplicación y la fianza a la que se refiere el artículo 88.f) de la Ley 7/2007, de 9 de julio, a fin de asegurar el cumplimiento de las condiciones impuestas en la autorización, con las excepciones previstas en la normativa.

5. Finalización del procedimiento

De esta forma, vistas las alegaciones del solicitante, en su caso, y aportado, en el suyo, resguardo acreditativo de la constitución de la fianza, se procede a la formulación de la propuesta de resolución que se elevará al órgano competente, que se notificará el plazo máximo de seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución, los interesados podrán entender desestimada su solicitud en virtud de lo dispuesto en el artículo 85.7 de la Ley 7/2007, de 9 de julio. de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

NOTICIAS DE
REVISTA AUTONÓMICAS

Noticia de Revistas Autonómicas*

(1) § UNIÓN EUROPEA, COMUNIDADES AUTÓNOMAS, DERECHO AUTONÓMICO, DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

ERDAIDE GABIOLA, Mirari & GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza, *La prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp. 53-80.

Estudian los autores la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, que prohíbe a las Administraciones Públicas y a las entidades de ellas dependientes, en su artículo 22.3 de la Ley 2/2012, la realización de aportaciones a planes de pensiones de empleo. Una prohibición que reproduce —también en su artículo 22.3—Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 y que el legislador estatal justifica en el cumplimiento del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE). El análisis se vertebra a partir del Estatuto Básico del Empleado Público y de la doctrina constitucional en torno a los artículos 149.1.13.^a CE y 156 CE, concluyendo en la inconstitucionalidad de aquella prohibición, que en la Comunidad Autónoma de Euskadi incide en el ámbito competencial propio y exclusivo que deriva del artículo 10.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

VELASCO RICO, Clara Isabel, *Reflexiones sobre el uso de puntos conexión como técnica de delimitación de competencias*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp. 81-114.

Este trabajo analiza la STC 194/2011, de 13 de diciembre, que aborda la distribución de competencias en materia laboral. En este supuesto, el Tribunal debe examinar si los efectos extraterritoriales que puedan derivarse de los actos administrativos dictados por una Comunidad Autónoma en el ejercicio de las potestades ejecutivas que le han sido conferidas son un elemento de justificación suficiente, para que el Estado pueda establecer en su normativa un sistema de ejecución centralizado. El TC reitera que la translación de competencias al Estado en casos de supraterritorialidad debe ser excepcional y únicamente puede darse cuando sea imposible la fragmentación de la actividad pública, cuando no pueda establecerse un sistema de puntos de conexión, y cuando fallen los mecanismos de cooperación horizontal y vertical que pueden

* Sección a cargo de Jesús JORDANO FRAGA. La Revista Vasca de Administración Pública se encuentra disponible a texto completo en:

<https://www6.euskadi.net/t59aWar/revistaJSP/t59abusqrango.do>

intentarse en nuestro modelo de distribución territorial del poder. El Tribunal Constitucional igualmente considera que es el Estado quien puede establecer estos puntos de conexión, libremente, en su legislación básica o exclusiva. Los autores creen que los mismos Estatutos de Autonomía deberían poder contener estos puntos de conexión, de forma preferente a que sean incluidos en la legislación ordinaria del Estado y siempre en defecto de previsión constitucional sobre el alcance territorial preciso de las competencias autonómicas. El estudio incluye bibliografía.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María, *La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 111-152. *Vid.* (2).

VÁZQUEZ DE PRADA TIFFE, Mercedes, *La comisión de Cayetano Manrique en defensa de los fueros vascos en 1866 y su memoria a las diputaciones vascas*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 341-375.

(2) § Administraciones Públicas/Función Pública.

CUBERO MARCOS, José Ignacio, *Efectos y alcance de las medidas anticrisis en el ejercicio y desenvolvimiento de la autonomía local*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp. 17-52.

En este trabajo abordan las consecuencias que, desde una perspectiva jurídica, pueden producir en el desarrollo y ejercicio de la autonomía local algunas medidas adoptadas por el Gobierno. Así, se han analizado las normas que amparan la liberalización de los servicios con el consiguiente incremento de la vigilancia *ex post*: inspecciones, sanciones y requerimientos de información; las medidas que imponen el pago de las deudas contraídas por proveedores y contratistas con la Administración Local y, por último, los problemas que la contención del gasto puede ocasionar a la prestación de servicios obligatorios por parte de la Administración y su repercusión en la vida diaria de los vecinos y en su derecho a participar en los asuntos públicos. Cree CUBERO MARCOS que existen instrumentos jurídicos, como el principio de proporcionalidad, para valorar y ponderar el *quantum* de aquello que puede ser detruido a los entes locales sin mermar el *quid* de lo que les corresponde como entidades que gozan de autonomía de acuerdo con la Constitución. Asimismo, al objeto de dotar a los municipios de una participación efectiva en la elaboración y diseño de estrategias que tiendan a reducir el déficit público, no puede ignorarse la necesidad de otorgarles un derecho de participación. En su opinión, han de esquivarse posturas excesivamente centralistas que han emergido con el pretexto de una crisis económica cuya salida admite diferentes alternativas no fundadas exclusivamente en el adelgazamiento de la Administración y lo que, en su opinión, supone socavamiento de las garantías institucionales que aseguran la participación democrática de la ciudadanía.

ENDEMAÑO ARÓSTEGUI, José María, *La regulación del régimen local en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Una cuestión pendiente*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 111-152.

Tanto de la Comunidad Autónoma del País Vasco como los órganos forales de sus territorios históricos tienen competencias normativas y ejecutivas en materia de régimen local. La competencia general corresponde a las instituciones comunes, que han hecho un escaso uso de la misma, produciendo una normativa fragmentaria y poco estructurada. Los órganos forales de los territorios históricos, como titulares de atribuciones competenciales específicas, han desarrollado una intensa actividad normativa, no siempre indiscutida desde el punto de vista competencial. En general, el régimen jurídico de la Administración Local del País Vasco precisa de una profunda revisión, previo deslinde de los ámbitos competenciales autonómico y foral. Concluye ENDEMAÑO ARÓSTEGUI que la elevada potencialidad atributiva de competencias de los derechos históricos ha permitido a los territorios forales, en relación con el régimen económico-financiero de los municipios vascos, trascender la reserva constitucional de ley ordinaria en materia tributaria e incluso entrar en espacios normativos constitucionalmente reservados a la competencia exclusiva del Estado (la regulación foral de los tributos locales incide en la reserva de ley y en la competencia nominada «Hacienda general» en el artículo 149.1.14.^a de la Constitución). Pero la actualización positiva del régimen foral, que parte del Estatuto de Autonomía, no permite extender el alcance de las atribuciones competenciales específicas de los territorios históricos más allá de las previsiones estatutarias y legales, si bien, el legislador autonómico dispone de una amplia libertad de configuración para ampliar las competencias normativas forales, aunque no para restringirlas.

ERDAIDE GABIOLA, Mirari & GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza, *La prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp. 53-80. *Vid.* (1).

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, *La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 229-260.

Se analiza el régimen jurídico de las relaciones de puestos de trabajo y, en especial, su régimen de impugnación jurisdiccional ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La jurisprudencia del Tribunal Supremo viene proclamando la asimilación de dichos instrumentos de ordenación del personal a la categoría de las disposiciones generales, a los exclusivos efectos procesales. Sin embargo, su verdadera naturaleza jurídica es la de actos administrativos *sui generis*. La discordancia entre su calificación jurídica y el régimen de impugnación produce importantes desajustes que en su conjunto provocan un ambiente de inseguridad jurídica. Cree RUIZ LÓPEZ que la

calificación de la RPT como «disposición general» constituye una ficción jurídica a los exclusivos efectos de propiciar su revisión en sede casacional en virtud de las reglas de competencia objetiva contenidas en la LJCA, que determinan que en única instancia conozcan las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ [art. 10.1.b)] o bien la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional [art. 11.1.a)], según cuál sea la Administración de origen de la RPT. Contra la sentencia respectiva procede recurso de casación en virtud del art. 86.1 LJCA. Critica el autor que las RPT's se asimilen a las disposiciones administrativas de carácter general a unos efectos procesales, no a otros (señaladamente, la cuestión de ilegalidad), y al mismo tiempo se proclame su pertenencia a la categoría de los actos administrativos, produce un clima de inseguridad jurídica que en su conjunto quizá convendría revisar. El estudio incluye una amplia y selecta bibliografía.

LE SAOUT, Rémy, *L'intercommunalité en France comme objet de recherche. Entre évaluation des dispositifs et analyses des processus d'institutionnalisation*, "R.V.A.P." núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 315-340.

En Francia, la mancomunidad, la posibilidad que se ofrece a los municipios de agruparse en una nueva institución, sin que ello suponga su desaparición como tales, es una posibilidad relativamente antigua. Es a partir de finales de los años noventa (1990), a partir de las importantes reformas que se llevaron a cabo, cuando geógrafos, economistas y sociólogos lo comenzaron a considerar como objeto de estudio. La ley Grenelle 2 de 12 de julio 2010 refuerza la planificación urbana a nivel intercomunal, dando la posibilidad a las *intercommunalité* de gestionar directamente los planes de desarrollo local (PLU). Pero han sido sobre todo los politólogos quienes han aportado una nueva visión de la «mancomunidad». Este artículo trata de mostrar, de manera sintética, las principales tendencias de sus investigaciones en Francia; para concluir, finalmente, que aunque relativamente activas, de momento se han quedado consignadas en su propia disciplina.

§ Derechos Fundamentales, Potestad Reglamentaria, Acto, Procedimiento administrativo y Contratación. Control Jurisdiccional de las Administraciones Públicas.

BOTO ÁLVAREZ, Alejandra, *Actos administrativos que lesionan derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional: análisis de la doctrina de los órganos consultivos en expedientes de revisión de oficio*, "R.V.A.P." núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 19-71.

En este estudio BOTO ÁLVAREZ analiza las lesiones de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional por actos de las Administraciones públicas a partir de los dictámenes del Consejo de Estado y sus equivalentes autonómicos en relación con propuestas de resolución de expedientes de revisión de oficio apoyadas en el artículo

62.1.a) de la Ley 30/1992. En concreto analiza: A) Vulneración del principio de igualdad y la relación entre el principio de igualdad y otros derechos no susceptibles de amparo; la relación entre los artículos 14 y 23.2 CE. B) Quebranto de la tutela judicial efectiva (indefensión, notificaciones defectuosas y omisión del trámite de audiencia. D) inobservancia de los principios de legalidad o tipicidad, especial, la conculcación de la regla *non bis in idem*. E) La violación del derecho a participar en asuntos públicos. F) . Contravención del derecho a la vida y a la integridad física y moral. G) Tránsito de derechos sindicales. H) Menoscabo del derecho de petición. I) Intromisión en la intimidad personal. J). Vulneración de la intimidad familiar; y, K) Obstaculización del derecho de asociación. La autora defiende de *lege ferenda* la conveniencia de fijar, precisamente en razón del fundamento constitucional que sostiene el supuesto de nulidad del apartado a), un efecto vinculante específico para los dictámenes que aprecien nulidad por su causa. La autora defiende que la doctrina de los órganos consultivos en relación con el juego del artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992 en el sistema general de protección de los Derechos fundamentales tendría que verse de alguna forma unificada. Y no necesariamente a través de mecanismos de coordinación forzada, sino a partir de un natural intercambio de pareceres y puesta en común de criterios en foros cualificados y específicos. Todo ello desde la idea de que la Administración no sólo ha de ser garante de los Derechos fundamentales en su actividad, sino también promotora de los mismos. Nos parece sugestiva la primera de las ideas de establecer un efecto vinculante específico para los dictámenes que aprecien nulidad por su causa. La segunda de la ideas la vemos menos útil. Quizá la autora deslumbrada por la acumulación de dictámenes no tiene en cuenta dos factores. El escaso interés y calidad de la doctrina de los Consejos consultivos en esta materia -ciertamente no a favor de los derechos fundamentales y muy *pro* Administración- y su escaso poder creativo pues en el mejor de los casos se limita a reiterar la doctrina del TC y del TS.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel, *La impugnación jurisdiccional de las relaciones de puestos de trabajo*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 229-260. *Vid.* (2).

§ Hacienda pública, Bienes, expropiación y responsabilidad.

COBREROS MENDAZONA, Edorta, *La pérdida de oportunidad procesal como daño indemnizable por el Estado*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 73-110.

Estudia COBREROS MEDAZONA la pérdida de oportunidad procesal que ha sido admitida por la jurisprudencia entre los conceptos indemnizables. Para ello analiza la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; el ordenamiento de la Unión Europea y la pérdida de oportunidad; la pérdida de oportunidad en el ordenamiento español (pérdida de oportunidad contractual, pérdida de oportunidad sanitaria, pérdida de oportunidad procesal en el ámbito contractual civil y la pérdida de

oportunidad procesal resarcible por el Estado). Como concepto indemnizable por el Estado se ha admitido hasta ahora sólo para el supuesto de un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y, destacadamente, para su más común subespecie, cual es el caso de las dilaciones indebidas. Y, aún más precisamente, para aquéllas que originan la prescripción de la acción penal, con la consiguiente pérdida de la oportunidad de obtener la reparación de los daños causados por la acción delictiva en el marco de la sentencia penal condenatoria; supuesto que parece haber lastrado su concreta aplicación, tanto por parte tanto del Consejo de Estado (en la importante función que le corresponde) como por parte de la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para todos los demás casos. Cree COBREROS MENDAZONA que el resultado final es una solución parcial y en la que se renuncia, de entrada, a que la indemnización a otorgar se corresponda, en ningún caso, con el perjuicio que puede haber sufrido realmente el afectado; que, como es lógico, no se suele animar a activar una acción indemnizatoria sólo porque no tuvo lugar una abstracta intervención judicial, sino porque considera —e intenta probarlo en el límite de sus posibilidades— que tenía una seria y real posibilidad de que se le hubieran reconocido determinados derechos en la sentencia final. Por eso cree el autor que estando las cosas como están, sólo queda intentar aprovechar el limitado margen que pueda otorgar la afincada opción del otorgamiento de una cantidad a tanto alzado para insistir en las concretas circunstancias perjudiciales del caso (aun reconociendo que ello choca con la postura mantenida hasta la fecha, sobre todo, por el Consejo de Estado).

ERDAIDE GABIOLA, Mirari & GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantza, *La prohibición de realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp. 53-80. *Vid.* (1).

§ Modalidades administrativas de Intervención (Policía, Fomento, Servicio público, Actividad Sancionadora, Arbitral y Planificadora).

LE SAOUT, Rémy, *L’intercommunalité en France comme objet de recherche. Entre évaluation des dispositifs et analyses des processus d’institutionnalisation*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp. 315-340. *Vid.* (2).

§ 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.).

LASA LÓPEZ, Ainhoa, *Gobernanza económica europea y modelo territorial de distribución del poder*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp.153-191.

Este estudio analiza el impacto que tiene la nueva articulación del poder en la Unión Europea en el Estado español de las autonomías. La relación política-economía a nivel europeo debe tener en cuenta dos coordenadas fundamentales. Por una parte, la consideración del orden constitucional europeo como un orden distinto al gestado bajo las coordenadas del constitucionalismo social. Por otra, la caracterización de la Constitución económica europea como ámbito de materialización de las nuevas transformaciones que incorpora el proyecto de integración europeo. Cree la autora que si las CCAA están llamadas por la Carta Magna a participar en la puesta en práctica de los contenidos del constitucionalismo social, este mandato constitucional debe respetarse y, además, deben proporcionarse los recursos financieros necesarios para su cumplimiento. Pero esto no sucede así, por el contrario, desoyendo el mandato constitucional, se da cobertura en la propia Constitución a otro mandato de signo contrario, la restricción presupuestaria (con la consiguiente restricción de la dimensión social autonómica) que promueve el ideario del constitucionalismo de mercado y castiga a los colectivos más desfavorecidos. No compartimos estas posiciones políticas, que no jurídicas. La estabilidad presupuestaria forma parte de las obligaciones asumidas por España como Estado miembro de UE y está constitucionalizada y avalada por la jurisprudencia constitucional. De otro lado, las CCAA tienen capacidad tributaria que no consiste sólo en gastar sino en recaudar y establecer tributos propios. El Estado Social al margen del Derecho -incluida la estabilidad presupuestaria- y de la propia realidad económica no es, a nuestro juicio, viable y *puede ser pura demagogia*.

(7) § Varia.

COBREROS MENDAZONA, Edorta, *La normativa sobre el euskera publicada en 2012*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp. 117-121.

CASTILLA JUÁREZ, Karlos A., *Migración irregular y políticas migratorias bajo el análisis de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el caso Nadege Dorzema y otros*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp.125-147.

ROA ROA, Jorge Ernesto, *Derecho Internacional Humanitario, Jurisdicción Penal Militar y Responsabilidad del Estado por violación a los Derechos Humanos. Un comentario a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, «Masacre de Santo Domingo vs. Colombia»*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp.149-164.

DÍEZ BUESO, Laura, *Reflexiones para una nueva regulación constitucional del Defensor del Pueblo*, “R.V.A.P.” núm. 95, enero-abril 2013, pp.225-240.

Pegoraro, Lucio, *Para una clasificación «dúctil» de «democracia militante»*, “R.V.A.P.” núm. 96, mayo-agosto 2013, pp.193-225.

El punto de partida del estudio es el significado del término democracia, al que le sigue un análisis de los diferentes instrumentos que en el Derecho comparado se han empleado para defender las Cartas fundamentales. A continuación, el autor profundiza en los medios de tutela frente al terrorismo y elabora una propuesta de clasificación, concluyendo con un examen de las categorías de democracia en relación a la represión y protección de las ideologías.

ETXEBERRIA GURIDI, José Francisco, *La Justicia de Paz en Portugal: su protagonismo en la aplicación de medios alternativos de resolución de conflictos*, R.V.A.P.º núm. 96, mayo-agosto 2013, pp.263-314.

El modelo portugués de Juzgados de Paz puede constituir una alternativa aceptable. Las diferencias entre los modelos español y portugués son notables: el Juez de Paz portugués es un Juez profesional y titulado en Derecho; su ámbito competencial es amplio, pero sólo en materia civil; la determinación del territorio de su jurisdicción es flexible; el procedimiento ante el Juzgado de Paz es informal y flexible, y tiene por objeto favorecer el acuerdo entre las partes; por ello, los Juzgados de Paz protagonizan la implantación de métodos alternativos como la mediación o la conciliación. En cada Juzgado existe un servicio de mediación intraprocesal con el objetivo de favorecer el acuerdo entre las partes. Se trata de una mediación intraprocesal gestionada por un Servicio de mediación que existirá en cada Juzgado de Paz. En definitiva, una experiencia y modelo trasladables al ordenamiento español. Cabría ampliar las competencias de los Jueces de Paz, exigirles la condición de expertos en Derecho y ajustar las demarcaciones territoriales a las necesidades de cada entidad local, agrupando circunscripciones o municipios de escasa población o dividiendo en zonas o barrios las demarcaciones con un índice poblacional elevado. El éxito en la implantación de la Justicia de Paz en Portugal se acredita por el hecho de que la misma ha sido progresiva, esto es, inicialmente limitada como experiencia piloto a los términos de Lisboa, Oliveira do Bairro, Seixal y Vila Nova de Gaia y posteriormente extendida a otras zonas del territorio portugués a medida que la evaluación de la experiencia resultaba positiva.

ABREVIATURAS

RVAP Revista Vasca de Administración Pública

RECENSIONES

RECENSIONES

Andry MATILLA CORREA y Bruno CAVALCANTI (coordinadores), *Estudios latinoamericanos sobre concesiones y PPP*, Editora Ratio Legis Librería Jurídica, Salamanca, 2013.

Es un fenómeno creciente -que autorizada doctrina califica de palmario desde los primeros años del siglo XX- la constitución y funcionamiento de las sociedades contemporáneas en auténticos *Estados administrativos*. Hace tres decenios aproximadamente, en algunos de esos *Estados administrativos* se inició una revisión de paradigmas sobre el papel que le correspondía a los poderes públicos en el suministro de servicios y bienes básicos a la sociedad, y a la postre, un replanteamiento sobre los ámbitos públicos factibles de entrega al sector privado. Ese proceso de innovación y reforma se hace acompañar de un fenómeno que le viene concatenado: el surgimiento de nuevas actitudes del Estado en sus relaciones con los particulares desde los concisos marcos de la satisfacción de necesidades de interés general.

Estudios latinoamericanos sobre concesiones y participación público privada (a este último término hacen referencia las siglas PPP) es un libro posicionado sobre esos tópicos neurálgicos para la buena marcha de las sociedades contemporáneas, temas ubicados actualmente cual titulares de primera página de prensa en el debate jurídico-público global. La obra es fruto del trabajo de un grupo de autores avocados a la investigación de la concesión administrativa y de la colaboración público-privada como escenario en el que aquella se debate. Coordinada a cuatro manos entre Andry MATILLA CORREA, doctor en Ciencias Jurídicas, profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad de La Habana, Cuba, y Bruno CAVALCANTI, máster en Derecho y abogado ejerciente en Brasil, en el libro colaboran once destacados profesionales del Derecho de distintas geografías de América Central y Sur América, para una acción conjunta en pos del desarrollo científico del Derecho administrativo económico de los países de esa región.

El libro se estructura en once trabajos. Tras una breve introducción de los coordinadores, sus páginas tienen inicio con dos textos de vocación general sobre la naturaleza jurídica de la concesión a la luz de los ordenamientos de México y Nicaragua. El primero de ellos es obra de Luis José BÉJAR RIVERA, doctor en Derecho por la Universidad Panamericana, titulado *La concesión en México*; el segundo lleva por nombre *La concesión administrativa y otros modos de gestión de los servicios públicos* bajo la autoría de Karlos NAVARRO. Le sigue *El contrato de concesión de servicios públicos: reglas para su debida estructuración* por la pluma de Jaime Orlando SANTOFIMIO GAMBOA, profesor de la Universidad Externado de Colombia, para darle paso seguidamente a la cola-

boración de Enrique ROJAS FRANCO, profesor catedrático de la Universidad de Costa Rica, titulada *Las concesiones y el régimen jurídico de los servicios públicos en Costa Rica*. La participación cubana llega con MATILLA CORREA y un trabajo *Sobre la distinción de las concesiones administrativas en «constitutivas» y «traslativas»*, seguido de Argentina con Rodolfo Carlos BARRA, profesor ordinario de la Universidad Católica Argentina, con un texto sobre la *Naturaleza jurídica de la concesión de obra pública. La delegación transestructural de cometidos*. Le llega el turno a Brasil, que aporta dos trabajos al libro, ambos presentados en portugués. El primero de ellos lleva por título *Da limitação das parcerias público-privadas ao modelo de concessões: equívocos do legislador brasileiro* de Francisco CAVALCANTI, profesor titular de FDR/UFPE y de la facultad de Derecho de DAMAS, y juez del Tribunal Regional Federal de la quinta región. Ubicado en tópicos similares le sigue *La generación por iniciativa privada de proyectos de inversión sobre recursos estatales: nueva perspectiva de colaboración público-privada y la revisión de la noción de interés público*, trabajo de Juan Carlos MORÓN URBINA, catedrático en la Pontificia Universidad Católica del Perú, y *PPP y concesiones en Uruguay*, de Carlos E. DELPIAZZO, profesor de la Universidad Mayor de la República Oriental de Uruguay. A continuación llega la segunda participación brasileña, esta vez un trabajo titulado *Arbitragem e Direito administrativo – Sua aplicação às parcerias público-privadas*, de Edilson PEREIRA NOBRE JÚNIOR, profesor asociado de la UFPE. El libro culmina con *Las concesiones administrativas en la actividad minera*, de Víctor Rafael HERNÁNDEZ-MENDIBLE, profesor en la Universidad Católica Andrés Bello, Venezuela.

Varias son las ideas, los elogios, las características sobre las que se puede llamar la atención de esta acción teórica conjunta y latinoamericana. Sin embargo, desde el delimitado espacio que suele dársele a las reseñas, me centraré en resaltar aquellas que considero ineludibles. El libro es, como vengo planteando, una operación conjunta en pos de objetivos comunes pero no por ello una acción coral. Es, precisamente, la diversidad de opiniones uno de los detonantes que exacerba su valor, y el anclaje de la mayoría de los trabajos en los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales uno de los aspectos que realza su riqueza, debido a la diversidad. En este sentido, la obra proporciona miradas sobre los cuadros jurídicos nacionales, desde las apoyaturas de la concesión administrativa, con un enfoque mayoritario que la ubica entre las técnicas de colaboración público-privada para la obtención de fines de interés general; en cuanto tal, ella brinda el acceso al conocimiento de realidades jurídicas de los países de nuestro entorno geográfico que difieren de los patrones político-jurídicos de Cuba, y que pueden resultar atractivas al lector debido a que no es de la información que abunda en el escenario nacional cubano.

Al prestar atención, se pueden identificar las ideas políticas y económicas que subyacen debajo de los regímenes jurídicos de la actividad pública económica, a cuáles influencias responden y venidas de dónde. El libro es, en sí mismo, una excelente fuente de bibliografía latinoamericana de primera línea sobre Derecho público eco-

nómico. Apreciable es que la mayoría de los autores propongan como referencias bibliográficas la producción científica de su país, en otros es más visible el influjo europeo por conducto de España; en todo caso, el resultado conjunto es un atractivo abastecedor de autores iberoamericanos y un muestrario, bastante representativo, de la influencia europea en la producción científica latinoamericana en materia de ordenación pública de la economía.

En estos tiempos vivimos inmersos en procesos de privatización económica. No son pocos los que proponen repensar la ciencia del Derecho administrativo en clave de regulación económica. Otros (en los que me incluyo) observan los acontecimientos con reserva y hasta con un poco de temor, porque asistimos a una retirada del Estado de frentes tradicionales en pos de mayor espacio a la actuación económica privada. Inmersos en estos escenarios, producir un libro sobre la concesión administrativa es un sí a lo público; y si se hace como *Estudios latinoamericanos sobre concesiones y PPP* en clave de colaboración público-privada, constituye una propuesta de flexibilización y adaptación del discurso tradicional sobre la concesión a los emergentes planteamientos sobre el involucramiento de lo privado en el ejercicio de actividades públicas, en aras de demostrar la factibilidad de mantener titularidades públicas gestionadas bajo tradicionales fórmulas con nuevos matices. En este sentido -y con esto culmino-, son muy interesantes las propuestas de los autores sobre nuevas lecturas de la concesión administrativa, en donde la figura se aparta de su tesis más tradicional, como acto unilateral de expresión de soberanía, para dar paso a una concesión ennoblecida, en el sentido de dulcificada, que mantiene consigo un núcleo duro de potestades administrativas y a la vez se impregna del espíritu de colaboración con el particular. Y lo interesante se vuelve utilitario para Cuba, porque conocer otras realidades más afines al hábitad natural de la concesión facilita la descodificación de nuestra realidad en pos de su estudio y perfeccionamiento.

Jolene Pereira Basanta
Investigadora en colaboración de la Universidad de La Habana.
Abogada en Heredia Cruces S.L., Madrid

CASTRO-GIL AMIGO, RAMÓN TAMAMES, PAREJO ALONSO, JIMÉNEZ PIERNAS, PASCUAL VIVES, BARNÉS VÁZQUEZ, PEREZ DE AYALA, MARTÍN PALLÍN, GARCÍA BREVA, SANCHEZ CORZO: “Riesgo regulatorio en las energías renovables”, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2015, 241, págs.

El riesgo regulatorio es un término económico que ha sido configurado y trasladado al Derecho por parte del TS, como respuesta jurídica a los recursos planteados contra las modificaciones que sobre el régimen retributivo de las energías renovables se han producido. Este concepto viene determinado por una situación de incertidumbre o inestabilidad en un sector económico regulado, inseguridad determinada normalmente por el paso de una situación de monopolio estable y previsible por naturaleza, a una situación de libre mercado en la que rigen e intervienen nuevos sujetos y condicionamientos¹.

Esta concepción fue acuñada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo por primera vez en sentencia de 11 de junio de 2001, en un contexto de liberalización del sector eléctrico, que concretamente trataba de garantizar la libre competencia en el mercado. Así, la aplicación del riesgo regulatorio en sus orígenes, como recuerdan CASTRO-GIL AMIGO y GARCÍA BREVA se sustentaba en que a los operadores energéticos convencionales se les presupone una capacidad de análisis incluso superior a la del regulador, por su influencia en la capacidad normativa. Sin embargo, la interpretación del Tribunal ocasionó la aplicación extemporánea de los efectos de este riesgo, a quienes ni gozaron nunca de ningún privilegio en forma de monopolio, ni en la actualidad son adjudicatarios verticales, concerniendo en cambio a los agentes que precisamente, pueden contribuir a generar gradualmente un mayor nivel de competencia: los microgeneradores.

Según se extrae de las tesis mantenidas por la Sala Tercera, esta teoría implica que los operadores económicos que deciden libremente participar en mercados sometidos a intensa regulación, como lo es el sector energético, deben contar con la posibilidad de que se produzcan cambios normativos y modificaciones de las reglas previamente establecidas (STS de 12 de abril de 2012). Por tanto, el riesgo regulatorio supone una clara limitación al valor del principio de seguridad jurídica y de confianza legítima que además, parece excluir una posible responsabilidad patrimonial. Parece que la inestabilidad regulatoria y la incertidumbre son consustanciales al sector, permitiendo un amplio margen de discrecionalidad al legislador avalado por la interpretación judicial.

¹ RODRIGUEZ BAJÓN, S., “El concepto de riesgo regulatorio. Su origen jurisprudencial. Contenido, efectos y límites”, *Revista de Administración Pública*, núm. 188, (2012), pág. 195.

El debate relativo a la abundante “cascada legislativa” -término utilizado por MARTÍN PALLÍN y SÁNCHEZ CORZO en la presente obra, y a la variabilidad regulatoria del marco jurídico de las energías renovables ha adquirido una indudable actualidad con la sucesión normativa que está operando en el sector eléctrico, como recoge RAMÓN TAMAMES, quien prologa esta obra. Tomando las consideraciones expuestas como punto de partida, un grupo de profesionales de reconocido prestigio han elaborado cinco Dictámenes jurídicos, en los que se evalúan las tesis jurisprudenciales que desatienden determinados principios constitucionales invocados por parte de los productores de energía fotovoltaica.

Así, este libro constituye un referente en la actualidad jurídica de las energías renovables, con un eminente carácter práctico, dogmático, clarificador y de un alto valor jurisprudencial que presenta relevantes aportaciones doctrinales al problema que se plantea. De lectura imprescindible tanto para profesionales interesados en el sector de las energías renovables, como para estudiosos del Derecho administrativo, proporciona todas las herramientas teóricas y metodológicas para un análisis riguroso y actual de la materia.

I. En el primer Dictamen “Cambio regulatorio, sector eléctrico y estado de necesidad”, PAREJO ALONSO analiza el valor y las implicaciones que la confianza legítima tiene en nuestro Estado de Derecho; para ello parte de que la confianza generada en el Derecho vive del pasado pero está dirigida al futuro, aportando seguridad a las normas. El Derecho debe ser fiable por estar sujeto a la exigencia de la confiabilidad, que a su vez implica protección de la confianza hacia el pasado y previsibilidad hacia el futuro. A partir de ahí, el momento determinante en el juego de la confianza en la continuidad del Derecho, debe ser el de la toma de la decisión por el destinatario con un fundamento merecedor de protección jurídica.

Pero no solo eso, también se deben poner límites a la actividad del legislador a la hora de modificar una determinada regulación; de esta forma, el autor defiende que se puedan llevar a cabo modificaciones normativas pero con un control capaz de proporcionar una justificación cierta del interés general, en juego con la correspondiente ponderación de los derechos e intereses involucrados, y con un contenido que proporcione a los afectados tiempo y medios, para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación.

Cuestión diferente resulta la evaluación de la situación del estado de necesidad. A partir de este supuesto, y una vez analizados los elementos que lo comportan, a juicio del autor en la aprobación del RD Ley 9/2013, de aplicación inmediata por razones de urgencia y sin mecanismo alguno transitorio ni compensatorio no se satisfacen los requerimientos de un verdadero estado de necesidad. Esto es: “no aparecen concretadas suficientemente las características de la situación aducida (déficit eléctri-

co y crisis económica), ni mínimamente razonados la significación, las dimensiones y el alcance de la misma para el Estado y la economía. Además, no solo no se argumenta la ajenidad del Estado en la generación de la situación o siquiera la completa imprevisibilidad de los factores determinantes, sino que-inmediatamente y en la Ley vigente-se realiza un reconocimiento explícito de la influencia en su producción de las políticas públicas desarrolladas”.

II. A continuación, en el segundo Dictamen, titulado “La tutela judicial del principio de protección de la confianza legítima en el Derecho de la Unión Europea”, elaborado por JIMÉNEZ PIERNAS y PASCUAL VIVES, los autores parten de la interpretación mucho más garantista que el Tribunal de Luxemburgo hace del principio, frente a la efectuada por nuestros Tribunales. Desde esta perspectiva, proponen utilizar la cuestión prejudicial como vehículo procesal de colaboración entre el TJUE y el juez nacional de cara a ponderar la conformidad con el Derecho de la UE, de las normas dictadas por nuestro legislador.

Ahora bien, como sostienen JIMÉNEZ PIERNAS y PASCUAL VIVES, los elementos que singularizan la aplicación de este principio, implican tanto a la Administración como a los operadores económicos. Por un lado, exige una correcta diligencia de la administración en su actuación normativa que precisa la introducción de un régimen transitorio ante las modificaciones normativas sobrevenidas e imprevisibles, proporcional con la protección de la tutela de los derechos adquiridos por los operadores económicos y el interés público perseguido. Por otro lado, los operadores económicos deben conocer tanto el alcance de las normas que regulan el sector o mercado en el que operan, como las consecuencias jurídicas que se pueden derivar de su aplicación.

Acorde con ello, los autores defienden que una eventual cuestión prejudicial evitaría las deficiencias argumentativas presentes en la doctrina del TS en la materia, en la que entre otros extremos, no se profundiza en la conducta seguida por la Administración durante la fase de constitución de las inversiones.

Sin embargo, el alto Tribunal sí se ha encargado de evidenciar la conducta llevada a cabo por los pequeños operadores económicos. El TS ha venido sosteniendo que los particulares debían contar con la posibilidad de que se produjesen cambios normativos en el sistema retributivo de acuerdo a la evolución de las circunstancias técnicas y económicas que se han venido sucediendo desde 2007. Es decir, estos cambios normativos eran previsible.

III. Precisamente el tercer dictamen “Asimetría de los operadores energéticos y la previsibilidad del riesgo regulatorio”, redactado por CASTRO-GIL AMIGO y GARCÍA BREVA se centra en analizar el complejo significado y alcance del crite-

rio del riesgo regulatorio en relación con la previsibilidad. Concretamente, se cuestiona si a tenor del fundamento de la aplicación de este criterio por la jurisprudencia de la Sala tercera del TS, esto es, la aceptación del riesgo vinculada con la previsibilidad de las modificaciones, es justo que la interpretación de este concepto pueda ser trasladable a los microgeneradores.

En este sentido, CASTRO-GIL AMIGO y GARCÍA BREVA defienden una interpretación asimétrica de las normas; sostienen que no parece razonable exigir un alto grado de diligencia en la previsión del riesgo a estos pequeños generadores a los que el Estado, siendo consciente de su desconocimiento sobre el sector eléctrico, captó mediante un llamamiento masivo a la inversión, utilizando todo tipo de métodos propagandísticos y transmitiendo estabilidad y seguridad en los proyectos. Consecuentemente, no estaban en condiciones de conocer dicha previsibilidad para prever la evolución de un régimen jurídico con un riesgo oculto, motivo por el cual exigir el mismo grado de responsabilidad en la falta de previsión del cambio regulatorio, implicaría aceptar situaciones injustas y abusivas para los operadores más vulnerables, pudiendo llegar a ser incluso discriminatorio

Está claro que los efectos de los cambios legislativos que se han venido produciendo sobre el régimen jurídico de las energías renovables han traído consigo nefastas consecuencias de índole patrimonial sobre los particulares. Además, la mayoría de los cambios regulatorios se han producido mediante el uso del RD Ley lo que implica *per se* una mala técnica legislativa.

IV. Atentos a este fenómeno, en el cuarto Dictamen titulado “Reflexiones sobre los cambios normativos y sus efectos en los particulares. Los problemas que plantea la responsabilidad del estado legislador. La necesaria prospección de los poderes públicos”, BARNÉS VÁZQUEZ y DE AYALA BECERRIL analizan la oportunidad de la técnica legislativa utilizada por el Gobierno, como fundamento de una eventual responsabilidad patrimonial del Estado legislador.

Volviendo a las tesis mantenidas por la sala de lo contencioso del TS a la hora de desvirtuar la vulneración de los principios constitucionales alegados, el alto Tribunal se ha servido de la falta de diligencia de los microgeneradores a la hora de invertir en el sector, sin embargo, tal y como resaltan los autores, poco se ha dicho sobre la previa prospección del legislador; regular bien, ponderar *ex ante* y evaluar el impacto regulatorio deben ser las premisas desde las cuales debe partir la actividad legislativa.

De esta forma, la generación de efectos patrimoniales perniciosos que producen una lesión en el particular mediando una ausencia de la función preventiva y prospectiva de la actuación del legislador debe ser evaluada a la luz del deber estatal de compensar. Ahora bien, como recuerdan los autores, el TS sólo admite que es indemi-

zable “el daño real y efectivo individualizable, debiendo producirse una privación singular en beneficio del interés general, rompiendo el equilibrio y la igualdad en las cargas públicas” (STS de 23 de marzo de 2009).

El caso de las energías renovables en relación con el valor que a la idea de singularidad se da, plantea el rechazo de la antijuricidad de las medidas por la falta de una singularización en un número específico de particulares. Es por ello que los autores plantean una revisión del concepto de singularidad, la cual se puede producir tanto en el caso de un particular que se vea afectado de forma particularmente intensa por una medida, como en el caso en que dicha afectación exagerada sea predicable de un colectivo respecto a otros. Es decir, el principio de reparto de cargas se quebranta cuando un determinado colectivo se ve afectado de forma más intensa que otros destinatarios de la ley.

Otro problema subyace de la evaluación de la existencia de responsabilidad en aquellos casos en los que la ley no ha sido objeto de debate de constitucionalidad. Los recursos de inconstitucionalidad planteados contra el RD Ley 14/2010 de 23 de diciembre, que introducía graves recortes en el régimen jurídico de la electricidad fotovoltaica han sido resueltos cuando la norma ya había sido derogada, hecho que sin duda ha marcado la dirección de los argumentos esgrimidos por el TC, quien ha considerado que habían perdido su objeto los aspectos sustantivos relativos a la vulneración de derechos y de principios constitucionales y solo ha examinado los requisitos formales exigidos en el artículo 86.1 CE para el uso del RD Ley. De esta forma, el TC ha sorteado entrar en el contenido material de la norma por razones exclusivamente formales, basándose en la distinción entre la función jurídica del recurso de inconstitucionalidad frente al de la cuestión de inconstitucionalidad. Ahora bien, como defendemos, el hecho de que el TC no se haya pronunciado sobre el fondo de la cuestión deja sin tutela constitucional los derechos de los productores de electricidad con energías renovables, puesto que, pese a que la norma fue derogada, las modificaciones introducidas por la norma han sido aplicadas y han generado efectos muy desfavorables².

En este sentido, BARNÉS VÁZQUEZ y DE AYALA BECERRIL consideran necesario articular medios que permitan evaluar la posible existencia de responsabilidad sin que medie como límite apriorístico la generalidad de daño, máxime cuando la norma antes de su expulsión del ordenamiento generó efectos.

² RUIZ OLMO, I., “El recorte a las energías renovables en la sentencia del Tribunal Constitucional 96/2014, de 12 de junio: la aparente incompatibilidad del interés general con el de los productores”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 30 (2015).

V. En el último Dictamen “La cascada legislativa que ahoga las energías renovables”, MARTÍN PALLÍN y SÁNCHEZ CORZO, a partir de un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de la Unión en torno al principio constitucional de seguridad jurídica cuestionan el interés general (única ratio ante la que puede ceder el citado principio) que se esconde detrás de las últimas modificaciones contenidas en la mal lograda reforma del sector eléctrico.

Como sostienen los autores de este Dictamen, el interés general debe partir de la siguiente premisa: “debe estar perfectamente justificado y acreditado, no puede ser falaz ni fundarse en decisiones arbitrarias”. En lo que a las energías renovables atañe, la nueva regulación sacrifica los intereses particulares de los productores, en aras de la sostenibilidad del sistema eléctrico y la eliminación del déficit de tarifa. Sin embargo, los autores muy acertadamente sostienen que es discutible que modificaciones contrarias a la política comunitaria de fomento de renovables, que perjudican a la economía en general y a la competencia en el sector eléctrico con medidas concretas que no guardan relación con la justificación planteada por el legislador, puedan encontrar cobertura en el interés general.

En definitiva, las reflexiones jurídicas expuestas en la obra son de obligada consulta para todos aquellos interesados en el sector de las energías renovables, especialmente para los productores, pues recoge de forma brillante las líneas argumentativas que deben seguirse en caso de accionar judicialmente en defensa de sus intereses.

Irene Ruiz Olmo
Universidad de Sevilla

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía sobre derecho autonómico

Enero – Abril 2015

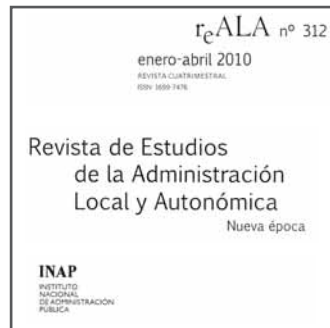
- AA.VV.: *Comentarios a la ley de Ordenación y uso del Suelo de las Illes Balears* (Dir. Avelino Blasco Esteve y Jaume Munar Fullana), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015. ISBN: 978-84-9086-458-6.
- AA.VV.: *Derecho local de Castilla y León* (Dir. Valentín Merino Estrada y Ricardo Rivero Ortega), Ed. Iustel, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-9890-266-2.
- AA.VV.: *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje* (Coord. Jorge Hervás Más), Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015. ISBN: 978-84-9086-303-9.
- AA.VV.: *Gestión de recursos hídricos en España e Iberoamérica* (Dir. Julián Mora Aliseda), Ed. Thomson Reuter-Aranzadi, Pamplona, 2015. ISBN: 978-84-9059-912-9.
- AGUIRRE I FONT, J. M.: *El régimen jurídico del litoral catalán. Especial referencia a la reforma de la Ley de Costas operada por la Ley 2/2013 y al nuevo Reglamento General de Costas, RD 876/2014*, Ed. Atelier, Barcelona, 2015. ISBN: 978-84-1569-061-0.
- ARIÑO ORTIZ, G.: *La independencia de Cataluña. Historia, economía, política, derecho*, Ed. Thomson Reuter-Aranzadi, Pamplona, 2015. ISBN: 978-84-9098-223-6.
- BERNIER, L.: *Les entreprises publiques aujourd'hui: missions, performance, gouvernance*, Ed. Verlag Peter Lang Ag., Bruselas, 2015. ISBN: 978-28-7574-224-7.
- CANNON, J. Z.: *Environment in the balance: the green movement and the Supreme Court*, Ed. Harvard University Press, Cambridge, 2015. ISBN: 978-06-7473-678-8.
- CAVICHOLI CARMONA, P. A.: *Violência x Cidade. O papel do Direito urbanístico na violência urbana*, Ed. Marcial Pons, São Paulo, 2015. ISBN: 978-85-6672-228-4.
- DIOS VIÉITEZ, M. V.: *Recursos mineros y ordenación del territorio. Un análisis desde la comunidad autónoma de Galicia*, Ed. Atelier, Barcelona, 2015. ISBN: 978-84-1569-073-3.

BIBLIOGRAFÍA

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M. O. y SOLAR CAYÓN, J. I.: *La convención internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad y su impacto en la legislación autonómica de Cantabria. Propuestas de reforma legislativa*, Ed. Dykinson, Madrid, 2015. ISBN: 978-84-9085-307-8.

TRAYTER, J. M.: *Derecho urbanístico de Cataluña*, quinta edición, Ed. Atelier, Barcelona, 2015. ISBN: 978-84-1569-074-0.

Javier E. Quesada Lumbreras
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Granada



Sumario

I. ESTUDIOS	La autonomía local en Alemania a los dos siglos de su nacimiento Local self-government in Germany two centuries after its birth: legal and institutional position <i>Ricard Gracia Retortillo</i>	9
	Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal Decentralization, autonomy and smaller local government entities <i>José Luis Blasco Díaz</i>	47
	Evolución del sistema institucional como parámetro de autogobierno. En particular el entramado organizativo de Castilla y León Evolution of the institutional system as a selfgovernment parameter. In particular, the organizational framework in Castilla and Leon <i>Luis Ángel Ballesteros Moffa</i>	81
	La articulación jurídica del fenómeno metropolitano en Andalucía The legal status of the metropolitan areas in Andalusia <i>Francisco Toscano Gil</i>	103
	La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura Power-sharing between the State and Spanish autonomous regions on the subject of Agriculture <i>Manuel Rodríguez Portugués</i>	127
II. CASOS Y DOCUMENTOS	La participación ciudadana en el ámbito local: experiencias The civil participation in the local area: experiences <i>Sergio Castel Gayán</i>	181

III. RECENSIONES	<i>Varios autores</i>	
	Anuario aragonés del Gobierno Local 2009. Institución "Fernando el Católico" (organismo autónomo Diputación de Zaragoza), Zaragoza, 2010. (Recensión: Carlos Navarro del Cacho)	209
	<i>Hank V. Savitch y Paul Kantor</i> Las ciudades en el mercado internacional. La economía política del desarrollo urbano en Norteamérica y Europa Occidental, Ayuntamiento de Madrid y Editorial Bayer Hermanos, S.A., Barcelona 2010, 719 págs. (Recensión: Carmen Pineda Nebot)	212
	<i>Xavier Boltaina Bosch</i> La negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Editorial Bayer Hnos. S.A., Barcelona 2010, 179 págs. (Recensión: Carmen Pineda Nebot)	217
	<i>Pedro Asensio Romero</i> Marketing municipal. Editorial Díaz de Santos, 2008, 200 págs. (Recensión: Ignacio Martín Granados)	221
	<i>A. Embid Irujo</i> La potestad reglamentaria de las Entidades Locales, Iustel, Madrid, 2010, 199 págs. (Recensión: Patricia Vacárcel Fernández)	225

IV. AUTORES	231
-------------	-----

V. SUMARIOS DE OTRAS REVISTAS	235
-------------------------------	-----

I A A P